COUR DES COMPTES

RAPPORT AU PRÉSIDENT DE LA RÉPUBLIQUE

suivi des réponses des administrations, collectivités, organismes et entreprises

2005

Délibéré……		**7**
Première partie – Effets des interventions de la Cour des comptes……		**9**
Chapitre I – Suites données aux observations portant sur les finances publiques……		**11**
	Rapport	***Réponses***
La situation des finances publiques et l'évolution de la dette de l'Etat……	*13*	*53*
Chapitre II - Suites données aux observations portant sur les politiques publiques……..		**17**
	Rapport	***Réponses***
L'accueil des immigrants et l'intégration des populations issues de l'immigration……	*19*	*53*
La politique d'éducation prioritaire……	*79*	*82*
L'Etat face aux enjeux industriels et environnementaux : l'exemple des mines d'or de Salsigne……	*87*	
La recherche dans le domaine de la gestion des milieux et des ressources……	*95*	*99*
Le démantèlement des installations nucléaires et la gestion des déchets radioactifs……	*103*	*125*
Chapitre III - Suites données aux observations portant sur la gestion ……..…….		**147**
	Rapport	***Réponses***
La gestion administrative et financière de la préfecture de police de Paris……	*149*	*163*
La gestion des crédits du Fonds social européen……	*167*	*179*
La réforme de l'Agence pour l'enseignement français à l'étranger ……	*191*	*193*
France Télévisions publicité - Les nouveaux contrats d'échange……	*195*	*198*
L'exécution des contrats de concession passés entre l'Etat et la Compagnie financière et industrielle des autoroutes (Cofiroute)……	*201*	*210*
La gestion du patrimoine immobilier du ministère de la culture……	*219*	*225*
La cité internationale universitaire de Paris……	*229*	*231*

Chapitre IV - Suites données aux observations portant sur l'exercice par l'Etat de certaines fonctions…….....		**233**
	Rapport	***Réponses***
Le contrôle de la navigation aérienne…….....	*235*	*249*
Le maintien en condition opérationnelle des matériels des armées…….....	*253*	*263*
Les interventions récentes de la Cour dans le secteur des sports…….....	*273*	*277*
Deuxième partie – Observations des juridictions financières		**279**
Chapitre I – Observations sur les politiques publiques……		**281**
	Rapport	***Réponses***
L'efficacité et la gestion de la prime pour l'emploi…..…	*283*	*305*
La participation des employeurs à l'effort de construction……..…	*309*	*336*
La politique de périnatalité…….....	*365*	*397*
Les bibliothèques universitaires…….....	*399*	*417*
Chapitre II - Observations sur l'organisation et la gestion de l'Etat et de ses opérateurs…..……		**423**
	Rapport	***Réponses***
Le ministère de l'Outre-Mer……	*425*	*432*
L'administration des Terres australes et antarctiques françaises ……...	*439*	*459*
Le rôle de l'Etat dans la formation des travailleurs sociaux à l'heure de la décentralisation……	*473*	*488*
L'Agence nationale pour les chèques-vacances …..…	*499*	*509*
L'Association française des volontaires du progrès…..	*525*	*540*
Chapitre III – Observations sur la fonction publique……..		**559**
	Rapport	***Réponses***
Les pensions de retraite des militaires…….....	*561*	*575*
Les accidents de travail et les maladies professionnelles des fonctionnaires…….....	*583*	*609*

Chapitre IV - observations sur les entreprises publiques……		**621**
	Rapport	***Réponses***
Situation et perspectives de Radio France…….	*623*	*640*
Chapitre V - observations sur le secteur public local……		651
	Rapport	***Réponses***
La restauration des usagers du service public scolaire ou à caractère social en Alsace……	*653*	*671*
La commune d'Amnéville……	*673*	*684*
La gestion de l'eau et l'assainissement dans le département du Nord……	*697*	*706*
La comptabilité patrimoniale des collectivités territoriales : l'exemple de la ville de Paris……	*715*	*725*
Troisième partie – L'activité des juridictions financières.		**733**
Les travaux de la Cour des comptes dans le domaine des appels à la générosité publique…….		735
Les mandats internationaux de la Cour des comptes : le commissariat aux comptes de l'ONU……		745
Liste des rapports publiés par la Cour et des rapports communiqués aux commissions des finances du Parlement en 2005……		755
Les chiffres-clés de l'activité des juridictions financières……		757

DÉLIBÉRÉ

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

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

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

Etaient présents : M. Séguin, premier président, MM. Fragonard, Carrez, Pichon, Picq, Sallois, Babusiaux, Cretin, présidents de chambre, Mme Bazy-Malaurie, président de chambre, rapporteur général, MM. Menasseyre, Collinet, Gastinel, Delafosse, présidents de chambre maintenus en activité, MM. Chartier, Capdeboscq, Murret-Labarthe, Vianès, Giquel, Bady, Billaud, de Mourgues, Malingre, Mayaud, Hespel, Houri, Richard, Devaux, Arnaud, Bayle, Bouquet, Adhémar, Mme Boutin, MM. Ganser, Martin Xavier-Henri, Bertrand, Monier, Schneider, Mme Cornette, MM. Lefoulon, Cardon, Thérond, Mmes Froment-Meurice, Ruellan, MM. Pallot, Cazanave, Mme Bellon, MM. Gasse, Frèches, Moulin, Lefas, Gauron, Lafaure, Andréani, Mme Fradin, MM. Gautier Louis, Braunstein, Brochier, Mme Dayries, MM. Deconfin, Phéline, Gautier Jean, Tournier, Courtois, Mmes Colomé, Seyvet, MM. Vachia, Vivet, Mme Moati, MM. Mollard, Diricq, Petel, Maistre, Martin Christian, Valdiguié, Mme Trupin, MM. Breyton, Corbin, Rigaudiat, conseillers maîtres, MM. Doyon, Audouin, Lemasson, Schaefer, Bille, Zeller, d'Aboville, conseillers maîtres en service extraordinaire.

Mme Malégat-Mély, conseiller maître, présidente de la chambre régionale des comptes du Nord-Pas-de-Calais, était présente pour l'insertion « La gestion de l'eau et l'assainissement dans le département du Nord » ; M. Descheemaeker, conseiller maître, président de la chambre régionale des comptes d'Ile-de-France, était présent pour l'insertion « La comptabilité patrimoniale des collectivités territoriales : l'exemple de la ville de Paris ».

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

N’ont pas pris part aux délibérations :

M. D’Aboville, conseiller maître en service extraordinaire, en ce qui concerne l’insertion « La réforme de l'Agence pour l'enseignement français à l’étranger »,

MM. Arnaud et Phéline, conseillers maîtres, en ce qui concerne l’insertion « France Télévisions publicité - Les nouveaux contrats d'échange »,

M. Zeller, conseiller maître en service extraordinaire, en ce qui concerne l’insertion « Les pensions de retraite des militaires »,

MM. Giquel et Phéline, conseillers maîtres, en ce qui concerne l’insertion « Situation et perspectives de Radio France »,

M. Jean Gautier, conseiller maître, en ce qui concerne l’insertion « La comptabilité patrimoniale des collectivités territoriales : l’exemple de la ville de Paris ».

Etaient présents en qualité de rapporteur et n’ont donc pas pris part aux délibérations :

M. Ortiz, conseiller référendaire, président de la chambre régionale des comptes d’Alsace, en ce qui concerne l’insertion « La restauration des usagers du service public scolaire ou à caractère social en Alsace »,

M. Terrien, conseiller référendaire, président de la chambre régionale des comptes de Lorraine, en ce qui concerne l’insertion « La commune d’Amnéville ».

***

M. de Combles de Nayves, secrétaire général, assurait le secrétariat de la chambre du conseil.

Fait à la Cour, le 7 février 2006.

PREMIERE PARTIE

EFFETS DES INTERVENTIONS

DE LA COUR DES COMPTES

Chapitre I –
Suites données aux observations portant sur les finances publiques

La situation des finances publiques et l'évolution de la dette de l'Etat

Le rôle de la Cour a longtemps été centré essentiellement sur le contrôle de la régularité des dépenses et des recettes publiques. Il s'est progressivement étendu au contrôle de la gestion des administrations de l'Etat, des collectivités locales et de la sécurité sociale. L'évolution la plus récente, depuis la fin des années 90 et plus encore depuis la nouvelle loi organique sur les lois de finances de 2001, l'étend à l'examen de la situation générale des finances publiques. La Cour remet en particulier chaque année au Parlement un rapport préliminaire au débat d'orientation budgétaire qui se déroule en juin-juillet.

Ce rapport préliminaire a été rendu public pour la première fois en juin 2005. La Cour souhaite en conséquence rappeler dès le début de son rapport annuel et avant l'examen des suites données à d'autres de ses interventions, l'analyse qu'elle y avait présentée sur l'aggravation de la situation des finances publiques et sur l'évolution de la dette qui en résulte.

Dès les années précédentes, la Cour avait appelé l'attention sur cette question. Par exemple, dans son rapport de 2001 sur l'exécution des lois de finances pour 2000, elle avait relevé qu'après vingt années d'accroissement continu, la dette publique représentait plus de 50 % du produit intérieur brut depuis 1995, alors qu'elle n'en dépassait guère 20 % en 1980 et n'atteignait pas encore 40 % en 1990[1]. Elle évoquait le poids de la dette dans les dépenses budgétaires de l'Etat et divers problèmes qui se posaient dans son suivi et sa gestion.

Dans le rapport préliminaire au débat d'orientation budgétaire, qu'elle a transmis au Parlement et publié en juin 2005, la Cour a consacré plusieurs pages à l'examen de la dette de l'Etat[2].

---

1) Rapport public de juin 2001 sur l'exécution des lois de finances pour l'année 2000, p. 139 et suivantes.

2) Pages 12 à 14, 26-27, 31 à 34, 38, 43

Elle relevait que celle-ci avait encore augmenté de 5,7 % en 2004, s'établissant ainsi à 935,3 Md€ et que sa part dans le produit intérieur brut avait encore augmenté, passant à 57,5 %.

Elle notait que le déficit prévu par la loi de finances pour 2005 entraînerait une nouvelle aggravation et que, à côté de la dette de l'Etat proprement dite, progressait fortement l'endettement des « organismes divers d'administration centrale » (ODAC)[3], qui atteignait à fin 2004 90,2 Md€, soit 5,5 % du PIB.

Elle relevait, que, hors variation des taux, le financement des déficits annuels de l'Etat provoque à lui seul une augmentation mécanique de la charge de la dette de l'ordre de 1,8 Md€ par an, pour un déficit de 45 Md€.

La Cour constatait que, malgré des taux d'intérêt historiquement bas, les charges d'intérêt avaient augmenté de 1,4 %, atteignant 38,1 Md€ soit le même ordre de grandeur que le produit de l'impôt sur les sociétés ou que les crédits attribués à l'enseignement scolaire ou au secteur travail/santé/solidarité.

Pour faire percevoir la situation des finances publiques dans leur ensemble, la Cour relevait qu'en ajoutant aux dettes de l'Etat et des organismes divers d'administration centrale celles des administrations publiques locales et des administrations de sécurité sociale, la dette des administrations publiques représentait déjà l'équivalent de près de deux ans du salaire net moyen de chaque français actif[4].

Cette dette publique globale avait atteint 62,8 % du PIB, dépassant pour la première fois la limite de 60 % prévue par le protocole annexé au Traîté de Maastricht[5].

La Cour chiffrait explicitement à 65 % du PIB la dette publique française à fin 2004, en soulignant que, comme la dette allemande, elle dépasse désormais la moyenne communautaire.

L'aggravation du volume de la dette et de sa part dans le PIB, notait la Cour, n'est d'ailleurs plus sans conséquence sur le coût de son financement. Les titres émis par la France ont eu, à plusieurs reprises et pendant plusieurs mois leurs rendements primés par les titres d'un ou plusieurs autres Etats de la zone euro.

---

3) Organismes généralement dotés d'une personnalité morale autonome et auxquels l'Etat a confié une compétence fonctionnelle spécialisée au plan national.

4) Le salaire net moyen par actif est de 21 208 € et la dette par actif de 39 336 €.

5) Article 1er du protocole concernant les déficits excessifs en application de l'article 104 du Traité instituant la Communauté européenne.

La Cour formulait également des remarques sur la gestion de la dette. Elle relevait ainsi que l'Etat a nettement restructuré sa dette en diminuant l'encours des titres d'une durée inférieure à un an et en développant l'offre de titres d'Etat français sur les très longues durées, alors que le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie avait initialement affiché une stratégie de réduction de la durée de vie moyenne de la dette, ce qui traduit la nécessité d'une clarification de la stratégie.

De même, la Cour avait formulé plusieurs recommandations sur les engagements hors bilan de l'Etat, en estimant en particulier souhaitable que l'information sur ces engagements, qui fait souvent défaut ou qui est peu explicite, soit complétée et que leur évaluation soit affinée[6]. Dans le rapport qu'elle publiera en juin 2006 sur les comptes de l'Etat, la Cour élargira et approfondira ses analyses sur la comptabilisation de la dette et des engagements hors bilan. Dans le rapport préliminaire au débat d'orientation budgétaire qu'elle publiera aussi en juin 2006, elle analysera également la situation d'ensemble des finances publiques et examinera la mise en oeuvre de ses recommandations antérieures.

Dans les propositions qu'elle avait formulées lors de la préparation de la loi organique sur les lois de finances, la Cour avait ainsi suggéré de renforcer le contrôle du Parlement sur les opérations d'emprunt de l'Etat. Elle avait notamment proposé que, comme cela se pratique dans certains pays, la loi de finances votée par le Parlement fixe un plafond aux ressources d'emprunt. Cette recommandation a été effectivement reprise dans la loi organique et le Parlement a voté, pour la première fois, dans la loi de finances initiale pour 2006, les autorisations relatives aux emprunts et à la trésorerie de l'Etat.

En revanche, le déficit prévu par la loi de finances initiale pour 2006 est supérieur à celui de 2005. Il a donc paru nécessaire à la Cour de rappeler dès maintenant l'analyse qu'elle avait formulée dans ses interventions antérieures. Comme elle le remarquait en juin 2005, l'augmentation de la dette est envisageable si elle finance des investissements productifs pour la croissance future ; à l'inverse, l'endettement ne devrait pas être utilisé pour financer des dépenses courantes, sous peine de conduire à une dégradation des finances publiques qui ne peut rester sans conséquence sur la situation économique globale de notre pays. Au moment où commence la préparation de la loi de finances pour 2007, cette observation conserve plus que jamais sa pertinence.

6) Cf. notamment rapport public sur les comptes de l'Etat recommandations 20 à 22 et conclusion p. 55.

Chapitre II –
Suites données aux observations portant sur les politiques publiques

L’accueil des immigrants et l’intégration des populations issues de l’immigration

Le rapport public particulier sur l’accueil des immigrants et l’intégration des populations issues de l’immigration a été publié en novembre 2004. Un premier examen des suites données aux recommandations de la Cour, au regard des initiatives prises, a été réalisé dans l’année suivant cette parution.

Les politiques majeures menées depuis un an en matière d’accueil des immigrants et d’intégration des populations issues de l’immigration, sont d’ampleur inégale : plusieurs ont été engagées, parfois fortement (I).

Le bilan sectoriel demeure toutefois encore contrasté (II).

Telle qu’elle est engagée, la réforme des structures, qu’elles aient eu leur part dans la conception et la préparation de ces politiques ou qu’elles aient été mises en place pour les appliquer, ne contribue pas à la simplification du cadre institutionnel et administratif de l’action de l’Etat (III).

I - Les nouvelles politiques de l’immigration et de l’intégration

Les politiques menées peuvent être regroupées sous les trois rubriques des conditions d’accès et de séjour, de l’accueil des immigrants et de l’intégration des populations déjà installées en France :

1. L’attention continue portée depuis cinquante ans aux conditions d’accès et de séjour reste prédominante. La politique nationale d’accès et de séjour met avant tout l’accent sur la lutte contre l’immigration irrégulière ainsi que sur la lutte contre le détournement des procédures. La lutte contre le travail illégal fait l’objet d’un programme parallèle.

2. Le deuxième axe concerne le service public de l'accueil des immigrants, conforté par la généralisation du contrat d'accueil et d'intégration (CAI). Un certain nombre de questions se posent encore sur l'arrivée des migrants, d'autant que plusieurs débats importants sont ouverts, notamment sur l'existence ou non d'un besoin pour la France d'élargir l'immigration de travail et sur l'opportunité, de ce fait, d'avoir recours à des dispositifs pour adapter l'immigration aux besoins.

3. Le troisième axe est celui de l'intégration, abordé par la priorité attribuée à la lutte contre les discriminations et complété par la promotion de l'égalité des chances. Cette politique, d'une part, tend à ne pas différencier les immigrants et les personnes issues de l'immigration et, d'autre part, privilégie les dispositifs de droit commun. Faute que soient identifiées les populations appelant des mesures spécifiques et qu'ainsi puissent être dégagés des moyens particuliers pour les aider, la question de l'intégration n'est pas réellement traitée pour les populations déjà installées. Si l'égalité des chances est proclamée au niveau des principes, les moyens mis en œuvre ne sont pas actuellement à la hauteur des enjeux. C'est ce qui a été constaté notamment dans l'examen des domaines considérés comme les déterminants de l'intégration (logement, emploi, école).

A - Le cadre législatif des conditions nouvelles de l'entrée et de l'accueil

La Cour, dans son rapport public de 2004, avait pris en compte les débuts de l'application des deux importantes réformes législatives intervenues à la fin de 2003, concernant l'accès et le séjour ainsi que l'asile. Elle ne disposait toutefois que de premiers éléments d'information sur le plan de cohésion sociale détaillé en septembre 2004.

1 - Les deux lois de la fin de l'année 2003

La loi du 26 novembre 2003[7] avait pour objectif de revenir sur certaines dispositions de la loi RESEDA de 1998[8] et de limiter différents détournements de la législation en matière d'accès et de séjour. Les procédures de contrôle étaient aménagées, notamment pour allonger le délai de la rétention.

7) Loi relative à la maîtrise de l'immigration, au séjour des étrangers en France et à la nationalité.
8) Loi du 11 mai 1998 relative à l'entrée et au séjour des étrangers en France et au droit d'asile.

Sa mise en application est aujourd'hui presque achevée, y compris pour l'outre-mer. Il ne paraît pas envisagé de modifier le dispositif d'ensemble, même si de nouveaux textes de nature législative sont annoncés : l'attention actuelle des ministères concernés se concentre, à la suite de la loi de novembre 2003, sur la lutte contre les détournements de procédure en matière d'immigration familiale (102 619 personnes en 2004, dont 25 420 au titre du regroupement familial).

La loi du 10 décembre 2003 transforme profondément, pour sa part, le régime de l'asile institué par la loi du 25 juillet 1952. Elle a fait de l'Office français de protection des réfugiés et des apatrides (OFPRA) le guichet unique de l'asile, en supprimant l'asile territorial demandé en préfecture (111 accords en 2003 pour 34 494 refus) ; elle a également instauré le nouveau dispositif de la protection subsidiaire.

Sa mise en application par deux décrets du 14 août 2004 et un effort substantiel en moyens humains, matériels et financiers ont conduit à une amélioration de la situation : en décembre 2004, la Commission des recours des réfugiés (CRR) a rendu plus de décisions qu'elle n'a enregistré de recours. Les délais d'instruction des premières demandes sont désormais de l'ordre de deux à trois mois pour l'OFPRA et de quatre à six mois pour la CRR, ce qui devrait permettre de résorber les dossiers en retard au début de 2006. On pourrait ensuite compter sur des délais globaux de sept à huit mois.

S'agissant des seules premières demandes, leur nombre est passé de 79 945 en 2003 (dont 27 741 pour l'asile territorial) à 50 547 en 2004 hors le cas des mineurs accompagnants. La France demeure toutefois au premier rang des pays d'accueil des demandeurs d'asile en Europe.

La judiciarisation croissante de la procédure et la possibilité de présenter à tout moment de nouveaux documents dans le cadre du changement de législation en 2003 justifient une grande vigilance, puisque des délais excessifs favorisent le maintien sur le territoire des demandeurs d'asile déboutés ; c'est pourquoi ces demandes sont traitées majoritairement dans le cadre de la procédure prioritaire.

Le traitement des demandes d'asile est ainsi remis en ordre sans toutefois être achevé. Une mission d'évaluation et de contrôle de la commission des finances de l'Assemblée nationale, à laquelle la Cour a apporté son concours, a tenté de mesurer au premier semestre 2005 l'évolution des coûts budgétaires des demandes d'asile et a formulé trente propositions dans son rapport du 6 juillet 2005.

La question majeure reste celle des déboutés qui demeurent irrégulièrement sur le territoire, comme la Cour l'avait relevé. De ce point de vue, le nouveau comité interministériel de contrôle de l'immigration (CICI) a porté le sujet des retours en tête de l'ordre du jour de sa première réunion et il a été décidé, lors de la deuxième réunion, le 27 juillet, de mettre en œuvre dès septembre 2005 un nouveau dispositif expérimental d'aide au retour volontaire dans 21 départements, avec un pécule[9] et qui pourrait concerner dans un premier temps 5 000 personnes, en priorité les déboutés. L'Agence nationale pour l'accueil des étrangers et les migrations (ANAEM) participe à ce dispositif.

2 - La loi de programmation pour la cohésion sociale

La loi du 18 janvier 2005 comporte un chapitre intitulé « Accueil et intégration des personnes immigrées ou issues de l'immigration » qui modifie le code du travail et le code de l'action sociale et des familles. Elle répond en cela au programme 19 « Rénover l'accueil et l'intégration des populations immigrées » du plan de cohésion sociale de septembre 2004.

Ce chapitre est bâti autour des quatre axes du programme que la Cour avait analysés :

- créer l'Agence nationale pour l'accueil des étrangers et les migrations (ANAEM) par fusion de l'Office des migrations internationales (OMI) et du Service social d'aide aux émigrants (SSAE) ;
- généraliser dès le 1er janvier 2006 le contrat d'accueil et d'intégration (CAI) qui reçoit la base légale souhaitée par la Cour, qui recommandait que ses conséquences juridiques fussent précisées, de même que les engagements et les droits des signataires des contrats signés avant l'application de la loi de janvier 2005. Toutefois, le décret en Conseil d'Etat attendu pour préciser son contenu n'était toujours pas publié au début de 2006 ;
- mieux coordonner au plan local les instruments de la politique d'intégration en élaborant dans toutes les régions, sous l'autorité du représentant de l'Etat, un programme régional d'insertion des populations immigrées (PRIPI) qui acquiert un statut législatif[10] ;
- actualiser les missions du Fonds d'action et de soutien pour l'intégration et la lutte contre les discriminations (FASILD).

9) - 2 000 € par adulte, 3 500 € par couple, plus 1 000 € par enfant mineur jusqu'au troisième et 500 € ensuite.

10) Article L. 117-2 du nouveau chapitre VII « Personnes immigrées ou issues de l'immigration » du code de l'action sociale et des familles.

B - La rénovation de l'accueil

La Cour recommandait d'adapter le périmètre de l'accueil, d'assurer un suivi minutieux du respect des contrats et de donner un contenu substantiel à l'accueil des primo-arrivants.

1 - La généralisation du contrat d'accueil et d'intégration

Le dispositif du service public de l'accueil confié à l'OMI, devenu ANAEM, a été étendu en 2005 en vue de sa généralisation, mais la couverture du territoire n'est pas complète.

Seuls 61 départements étaient concernés (décembre 2005), alors que 75 plates-formes étaient à installer sur l'ensemble de l'année 2005[11]. L'ANAEM souligne toutefois que le dispositif concerne déjà 85 % des flux d'immigrants et que le décalage par rapport au calendrier prévu est motivé dans la plupart des cas par la difficulté de trouver des locaux. Elle estime que la couverture du territoire était satisfaisante début 2006, hors Corse et DOM.

2 - Les autres réformes attendues

L'ANAEM a donné une priorité absolue à la généralisation du CAI et, dans l'attente du décret précisant son contenu, a apparemment renoncé à d'autres réformes pourtant décisives, telles l'introduction du système des référents, l'évaluation des prestations ou l'élaboration de parcours d'intégration. De la même façon, la future éventuelle remise d'un diplôme aux signataires du CAI n'entre pas dans ses préoccupations. La validation prochaine par l'éducation nationale d'un diplôme comportant une épreuve de français écrit changerait en effet, selon l'agence, la nature du contrat.

Doivent être soulignés en revanche l'intérêt marqué par les préfets et les DDASS[12] pour les plates-formes ainsi que l'effet favorable sur les délais de la remise des titres de séjour sur les plates-formes. D'ailleurs, l'accord-cadre DGEFP/ DPM/ ANPE/ FASILD[13], conclu en mars 2002 pour faciliter l'insertion professionnelle des demandeurs d'emploi immigrés ou issus de l'immigration et pour prévenir et combattre les

11) 30 000 CAI ont été signés au premier semestre 2005, 46 000 pour les trois premiers trimestres 2005, pour un taux de signature de 92,3 % des primo-arrivants.
12) Directions départementales des affaires sanitaires et sociales.
13) Délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle, Direction de la population et des migrations, Agence nationale pour l'emploi.

discriminations raciales, est en cours de renouvellement afin de mieux définir le rôle des correspondants ANPE sur les plates-formes d'accueil et de recenser les bonnes pratiques en la matière. L'ANPE, qui a participé à la réalisation du module « Vivre en France » présenté lors de l'accueil, travaille actuellement à la mise au point d'un « atelier » d'aide à la recherche d'emploi pour les personnes qui ne maîtrisent pas le français écrit.

Le service des droits des femmes et de l'égalité (SDFE) s'efforce, quant à lui, de sensibiliser ses partenaires aux questions d'égalité entre les femmes et les hommes, particulièrement importantes dans le cadre du CAI et des entretiens individuels. Sur les plates-formes de l'ANAEM, aucune possibilité de garde d'enfants n'est toutefois proposée - ou même indiquée - aux parents primo-arrivants. Une des mesures prioritaires des plans départementaux d'accueil (PDA) consiste pourtant à recenser les besoins et les solutions apportées pour les modes de garde. Mais leur application se heurte à la multiplicité des partenaires et au fait que la formation linguistique, contrairement à la formation civique et à la journée « Vivre en France », n'a pas lieu immédiatement après la signature du CAI, mais ultérieurement.

3 - La récente relance de l'action pour le CAI

Le ministre de l'intérieur a, le 11 juillet 2005, proposé que « *l'intégration des primo-immigrants fasse l'objet d'une nouvelle ambition républicaine* » en retenant six orientations qu'il a demandé à la DPM et à l'ANAEM de « *mettre en œuvre en 2006 sur l'ensemble du territoire national* ».

Le comité interministériel de contrôle de l'immigration (CICI), réuni le 27 juillet, a repris ces propositions et décidé une « *évolution du CAI* » sous quatre rubriques : généralisation du contrat dont le respect doit être une des conditions de l'installation durable en France et pour lequel un objectif de 100 000 est fixé, enrichissement de son contenu en formation, accompagnement personnalisé du signataire dans la durée et parcours renforcé pour les femmes. Toutefois, la nature du dispositif et les moyens à mettre en œuvre n'ont pas encore été précisés et le nombre de contrats signés n'atteint pas encore l'objectif.

La ministre déléguée à la cohésion sociale et à la parité a souligné l'importance de l'entretien individuel préalable à la signature du CAI. Par ailleurs, elle a missionné un membre du HCI pour évaluer le CAI, les conclusions de la mission étant attendues au premier trimestre 2006.

C - Le plan d'action contre l'immigration et le séjour irréguliers

La Cour avait estimé que, par leur importance, ces deux phénomènes hypothéquaient la réussite d'une politique d'accueil et d'intégration.

1 - La lutte contre l'immigration clandestine

Le conseil des ministres du 12 mai 2005 a défini trois priorités qui rejoignent celles exprimées par la Cour :

1) Mieux contrôler l'entrée sur le territoire français : les décisions prises correspondent dans une large mesure aux recommandations de la Cour, qu'il s'agisse de mieux définir la politique de délivrance des visas de court séjour, de renforcer le contrôle des demandes de transcription d'actes de mariage célébrés à l'étranger, de mieux organiser l'hébergement des demandeurs d'asile en imposant d'accomplir les démarches administratives dans le département de résidence, enfin de rénover la politique d'aide au retour volontaire afin de l'appliquer en priorité aux demandeurs d'asile déboutés dont le nombre augmentera mécaniquement du fait de l'amélioration des délais de traitement des dossiers par l'OFPRA et la CRR.

Une liste de « pays d'origine sûrs »[14] a été adoptée, afin de traiter plus rapidement les demandes de leurs ressortissants : douze pays ont été retenus par le conseil d'administration de l'OFPRA le 30 juin 2005.

Enfin, pour faciliter les reconduites à la frontière, il a décidé de s'attacher à améliorer le taux de délivrance des laissez-passer consulaires - qui était en 2004 de 35,16 % des demandes et qui est très faible avec certains pays - notamment par des contacts bilatéraux, et au besoin par des mesures restrictives en matière de délivrance de visas.

2) Renforcer la coordination des politiques relatives à l'immigration : au niveau national, celle-ci est désormais assurée par le comité interministériel de contrôle de l'immigration (CICI) créé par le décret du 26 mai 2005, qui fixe les orientations de la politique gouvernementale en matière de contrôle des flux migratoires.

14) Pays où aucune persécution n'est exercée. Les demandes d'asile en France de leurs ressortissants sont alors traitées selon une procédure prioritaire et ne donnent pas lieu à délivrance de titre de séjour.

Cette action exige un travail commun des responsables de la délivrance des visas dans les postes consulaires et des agents des préfectures chargés des titres de séjour. Le ministre de l'intérieur a souhaité en particulier que dix consulats expérimentent un système de guichet unique leur permettant de délivrer des documents valant à la fois visa de long séjour et carte de séjour en liaison avec les préfectures. Il a été en outre décidé d'organiser dans dix consulats sensibles une procédure de « déclaration de retour » pour les personnes ayant bénéficié d'un visa de court séjour.

L'introduction de la biométrie en matière de visas a été expérimentée dans cinq postes (Annaba, Bamako, Colombo, Minsk et San Francisco), et des lecteurs d'empreintes digitales ont été installés aux aéroports de Roissy et Orly ainsi qu'au port de Marseille, pour un coût total d'environ 1,5 M€. Le 27 juillet 2005, une liste d'une trentaine de consulats supplémentaires à équiper d'ici la fin de l'année 2006 a été arrêtée. L'objectif est la généralisation de la biométrie en 2008, et son coût est évalué par le ministère des Affaires étrangères à 145 M€ sur trois années. Ce dernier indique que la réaffectation de 50 % de la recette visa à son budget devrait permettre d'amortir le coût de ce projet.

Le coût des procédés techniques peut toutefois limiter le rythme de leur redéploiement : c'est le cas des bornes de lecture EURODAC[15].

Une plus grande rigueur dans la gestion des visas consulaires ainsi qu'une coordination renforcée entre les ministères de l'intérieur et des affaires étrangères peuvent donc être constatées. Si ces recommandations de la Cour ont été suivies d'effet, il n'en est pas de même, en revanche, pour la restructuration du réseau consulaire.

Une appréciation générale de l'efficacité de ces dispositifs serait prématurée, mais il convient de noter que se manifeste ainsi une volonté politique et que se mettent en place des éléments qui pourraient permettre, si le gouvernement le décidait, la réalisation d'un réseau unique de fonctionnaires de l'Etat chargés de l'immigration.

3) Mettre en place une véritable « police de l'immigration » qui couvre l'ensemble du territoire : la direction centrale de la police aux frontières (DCPAF) animera la lutte contre l'immigration irrégulière et le travail illégal et en informera le comité interministériel. Au sein de la direction sera créée une unité de coordination opérationnelle pilotée par le directeur central, réunissant régulièrement les représentants de la PAF, de la direction centrale de la sécurité publique, de la direction générale de la gendarmerie nationale, de la préfecture de police et de la direction des

15) Système européen de comparaison d'empreintes digitales des demandeurs d'asile et des personnes ayant franchi irrégulièrement une frontière.

libertés publiques et des affaires juridiques (DLPAJ). Le décret est en préparation.

Les missions de cette police sont de protéger les frontières extérieures aux points d'entrée et aux axes de transit des immigrants irréguliers et de surveiller les frontières intérieures, de lutter contre les réseaux et filières d'immigration clandestine en lien avec les autres organismes compétents, et de poursuivre l'éloignement des étrangers en situation irrégulière. L'objectif sur le dernier point a été porté à 23 000 reconduites à la frontière, soit une augmentation de plus de 50 % par rapport à 2004 ; 12 849 reconduites avaient été menées à bien à la fin mai, soit 56 % de l'objectif. La DCPAF fait à ce titre l'objet d'une modernisation à un rythme soutenu.

Le nombre de places dans les centres de rétention administrative (CRA) devait doubler en deux ans ; parallèlement, un plan triennal organise la fermeture des centres les plus vétustes. L'objectif de 1 800 places pour juin 2006 vient d'être annoncé. Pour répondre à des critiques sur la qualité de l'accueil, le ministre a annoncé la mise en place de la « *commission nationale de contrôle des centres et locaux de rétention administrative et des zones d'attente* », commission consultative chargée de veiller au respect des droits des étrangers maintenus en ces lieux instituée par la loi du 26 novembre 2003[16].

Il reste que les éloignements continuent à se faire au cas par cas, sans que soient pour l'instant dégagées des priorités dans les catégories de personnes en situation irrégulière à éloigner. Il conviendrait d'examiner le rôle des pôles d'éloignement auprès des préfets en la matière.

En outre, deux séries de blocages continueront à se manifester. Il existe en premier lieu des personnes « *ni régularisables ni expulsables* », notamment celles dont les autorités administratives ou judiciaires ont décidé le départ du territoire mais dont la reconduite est extrêmement difficile, voire impossible en pratique. En second lieu, les quotas et les règles des compagnies aériennes limitent les capacités de transport, ce qui conduit les autorités responsables à envisager un recours plus fréquent à des vols spécialement affrétés ou à des opérations conjointes permettant à plusieurs pays européens d'exécuter les éloignements.

16) Décret du 30 mai 2005 pris en application de l'article 35nonies de l'ordonnance du 2 novembre 1945 modifiée (ordonnance désormais intégrée au code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile annexé à l'ordonnance du 24 novembre 2004).

Une mention particulière doit être faite de la situation outre-mer où le nombre de clandestins est considérable, notamment en Guyane, à la Guadeloupe, à la Réunion et surtout à Mayotte. Le CICI, dans sa deuxième réunion, le 27 juillet, a retenu le principe d'une adaptation du droit et des moyens opérationnels à cette situation spécifique.

Une autre forme d'immigration irrégulière se constitue également dès lors que les étudiants étrangers cherchent, sous couvert de leurs études, à bénéficier d'une immigration économique et à se maintenir sur le territoire. La Cour avait cité une expérience innovante, celle du Centre d'évaluation linguistique et académique ou CELA, engagée par l'ambassade de France en Chine. Sous l'égide du ministère des affaires étrangères, une expérience analogue de centres pour les études en France (CEF), qui doivent évaluer le sérieux du projet et la bonne orientation de l'étudiant, est en cours depuis janvier 2005 dans six pays. Toutefois, ces centres fonctionnent pour l'instant essentiellement avec les services d'une société privée choisie sans appel d'offres. Le système actuel impose aux candidats des frais de dossiers sans qu'un bilan de l'amélioration du niveau des étudiants ait encore pu être établi.

2 - Le dispositif parallèle de lutte contre le travail illégal

La Cour avait considéré que les initiatives prises ne suffisaient pas et que les efforts devaient être plus ambitieux. Moins d'un an après le plan de relance de la lutte contre le travail illégal, le 18 juin 2004, la commission interministérielle s'est à nouveau réunie le 8 mars 2005, ce qui marque une rupture avec la situation antérieure. Le 5 août, une conférence de presse du ministre délégué au travail, à l'emploi et à l'insertion professionnelle des jeunes a confirmé cette relance.

Le décret du 12 mai 2005 a créé un office central de lutte contre le travail illégal (OCLTI), office de police judiciaire spécialisé à vocation interministérielle, rattaché à la sous-direction de la police judiciaire de la direction générale de la gendarmerie nationale (DGGN). Il doit lutter contre les infractions relatives au travail illégal sous toutes ses formes, en coopération avec l'office central pour la répression de l'immigration irrégulière et l'emploi d'étrangers sans titre (OCRIEST) et les groupes d'intervention régionaux (GIR), en concertation avec la délégation interministérielle à la lutte contre le travail illégal (DILTI).

Celle-ci paraît d'ailleurs avoir repris une activité soutenue. Elle a publié en décembre 2004 un rapport d'enquête sur l'intervention en France des entreprises étrangères prestataires de services. Il en ressort que l'emploi détaché, qui prend de plus en plus la forme d'un emploi ouvrier intérimaire, reste selon ses termes un « *nid à fraudes* ». Afin d'enrayer

cette évolution préoccupante, la délégation préconise la transposition complète de la directive européenne du 16 décembre 1996 sur le détachement des salariés et un renforcement de la coopération administrative avec les services de contrôle des autres Etats membres, notamment ceux qui ont rejoint l'Union européenne récemment.

Le premier bilan du plan de lutte contre le travail illégal dressé en mars 2005 traduit un niveau élevé de mobilisation, mais pour des résultats encore limités. Avec la police aux frontières, dont l'action est désormais orientée vers les personnes en situation irrégulière, la DILTI va pouvoir s'appuyer sur un service de contrôle encore plus présent qu'auparavant. Dans les quatre secteurs qui embauchent prioritairement les étrangers en situation irrégulière (spectacle vivant et enregistré, agriculture, hôtels-cafés-restaurants et bâtiment et travaux publics), près de 72 000 contrôles ont été effectués : ils ont donné lieu pour 40 % d'entre eux à la constatation d'infractions et ont permis le recouvrement de 15 M€ de cotisations sociales éludées. L'ACOSS évalue la sous-déclaration de cotisations, du fait du travail illégal, au minimum à 4 milliards d'euros.

Si la proportion de fraudes impliquant des étrangers est notable, il n'existe pas d'actions spécifiques à leur égard. Des opérations concertées de contrôle de l'emploi illégal de travailleurs étrangers ont cependant été organisées durant le deuxième semestre 2005 ; elles doivent faire l'objet d'un bilan par le CICI. Par ailleurs, si les structures répressives sont plus nombreuses, il reste à assurer leur articulation effective, notamment entre l'OCLTI et l'OCRIEST, ce dernier devant surtout se préoccuper des filières organisées.

II - L'intégration dans la société française des immigrants et des populations issues de l'immigration

La Cour avait examiné les facteurs essentiels de l'intégration et recommandé que l'application du droit commun ne fût pas exclusive de mesures spécifiques, au moins pour certaines des populations concernées. La présente évaluation ne peut certes révéler des changements de grande ampleur sur une seule année, mais il faut bien constater qu'aucune avancée significative n'a encore eu lieu dans les trois principaux domaines que sont l'emploi, le logement et l'école.

A - L'emploi

La Cour formulait différentes recommandations afin de mettre fin à l'isolement du service de la main-d'œuvre étrangère par rapport aux autres activités du service public de l'emploi. Elle soulignait que l'idée d'une extension du régime des quotas pour certaines professions déficitaires pourrait être opportunément explorée.

La délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle (DGEFP) souligne que tant qu'un système d'identification des salariés ou des jeunes issus de l'immigration ne sera pas mis en place, il sera extrêmement difficile de savoir si les mesures prévues atteignent leur objectif et d'évaluer l'importance des problèmes soulevés. La direction de la population et des migrations (DPM) fait valoir que les éventuels éléments de repérage ne permettraient qu'un constat de la situation ex post.

1 - Le cadre juridique

Depuis la réunion de juin 2004 sur la mise en application du programme du comité interministériel pour l'intégration (CII), la collaboration entre le DGEFP et la DPM s'est distendue ; or la DGEFP estime nécessaire de poursuivre l'effort en matière d'emploi des jeunes immigrants ou issus de l'immigration par le parrainage vers l'emploi et surtout l'apprentissage. Elle a rappelé ces priorités au service public de l'emploi par une circulaire du 4 mai 2005. De plus, dans le plan de cohésion sociale, les programmes n° 2 « accompagner 800 000 jeunes en difficulté vers l'emploi durable » et n° 4 « favoriser la mixité sociale dans la fonction publique par le développement de l'alternance » profiteront notamment aux jeunes issus des quartiers sensibles.

La DGEFP indique également que la mise en place au sein des institutions de défense d'un dispositif d'accompagnement de l'insertion professionnelle des jeunes en difficulté, transposant le système du service militaire adapté (SMA), intéressera les publics concernés[17].

Il est à noter en revanche que la DGEFP, comme la DILTI, n'est pas membre du comité des directeurs du CICI. Pourtant, dans les travaux programmés le 10 juin 2005, deux sujets la concernent, qui auraient d'ailleurs pu être traités aussi dans le cadre du CII : l'adaptation de la politique d'immigration aux besoins de l'économie française et la mobilisation des services publics pour lutter contre le travail illégal.

17) Ordonnance du 2 août 2005.

2 - L'emploi des immigrants

L'immigration de travail régulière représente actuellement de l'ordre de 5 % de l'ensemble de l'immigration légale en France.

Le groupe de projet réuni sous l'égide du Commissariat général du plan sur la prospective de la population active, des besoins de main-d'œuvre et des migrations, dit « *groupe Kazan* », n'a pas encore publié ses conclusions, attendues initialement pour juin 2005.

Dans l'immédiat, la DGEFP et la DPM disposent seulement des résultats de quelques études, dont celle sur les conditions d'emploi dans quelques départements des salariés ressortissants de pays tiers qui travaillent en France dans le cadre d'une prestation de service internationale. Il s'agit pour la plupart d'entreprises sous-traitantes des pays d'Europe de l'Est : l'immigration de travail en France pourrait, pendant le temps du développement économique de ces pays, être essentiellement européenne et répondre à certains besoins de l'économie française. Par ailleurs, l'importance de l'immigration de travail irrégulière exige une coopération européenne renforcée.

Au plan national, le projet d'informatisation des services de main-d'œuvre étrangère (MOE) des DDTEFP devrait être opérationnel début 2007, ce qui permettrait la gestion et le traitement des demandes d'autorisation de travail, la production de statistiques sur les flux migratoires de travail et la dématérialisation des déclarations d'intervention des entreprises étrangères sur le territoire français.

Les campagnes pour la promotion de l'égalité des chances et les premières réflexions engagées sur une sélection des candidats à l'immigration font apparaître une forte convergence vers la lutte contre l'immigration irrégulière et la limitation des détournements de la loi et des procédures. La prédominance massive de l'immigration admise pour motifs familiaux sur l'immigration de travail (7 200 autorisations de travail en 2004, hors saisonniers) souligne la faible place occupée actuellement par « *l'immigration choisie* », l'accès au marché du travail étant principalement indirect.

Le ministre de l'intérieur a annoncé, le 11 juillet, « *la création d'une mission interministérielle chargée d'évaluer les capacités d'accueil de la France et de ses besoins* », qui rendrait « *ses conclusions opérationnelles en mars 2006* », et souhaité « *une vraie réflexion qualitative et quantitative sur les profils des personnes à qui nous souhaitons délivrer des visas* », notamment sur le visa à « *points* ».

B - Le logement et l'habitat

La concentration de l'habitat, très forte pour certaines des populations concernées, constituait selon la Cour une autre hypothèque qui enrayait le processus d'intégration et devait donc recevoir un traitement adapté. De plus, les besoins en logement de l'immigration familiale, à laquelle l'immigration de travail a progressivement cédé la place, ont été manifestement sous-estimés.

1 - L'offre globale de logement

La Cour avait souligné que le redressement de l'offre globale de logement social était un préalable à l'amélioration des conditions de logement des personnes issues de l'immigration.

La loi de programmation pour la cohésion sociale du 18 janvier 2005 a fixé, pour la période 2005 à 2009, les objectifs de construction à 500 000 logements locatifs sociaux, de réhabilitation à 200 000 logements locatifs privés à loyer maîtrisé, ainsi que de remise sur le marché à 100 000 logements privés vacants.

Cependant, le système, morcelé entre des intervenants de plus en plus nombreux du fait de la récente décentralisation de la politique du logement[18], ne répond ni aux problèmes spécifiques d'accès au logement des populations immigrées ni au phénomène de la concentration.

2 - Les foyers de travailleurs migrants (FTM)

Certains foyers de travailleurs migrants font l'objet d'un contrat d'objectifs révisé pour la période 2005-2010 entre l'Etat et la SONACOTRA, qui fixe la programmation et les actions en matière de lutte contre la suroccupation et d'accompagnement du vieillissement de ses résidents. L'articulation, sur un même site, entre une résidence sociale et un établissement hébergeant des personnes âgées dépendantes (EPHAD) fait l'objet de programmes expérimentaux ou de projets en discussion, à Bobigny, Colombes et Marseille.

18) Direction générale de l'urbanisme, de l'habitat et de la construction (DGHUC), commission interministérielle pour le logement des personnes immigrées (CILPI), délégation interministérielle à la ville (DIV), agence nationale pour la rénovation urbaine (ANRU), société nationale de construction de logements pour les travailleurs (SONACOTRA), organismes HLM, collectivités territoriales, associations.

La CILPI indique plus généralement qu'elle a engagé des travaux dans trois domaines : la programmation des travaux de réhabilitation des foyers de travailleurs migrants, la sécurisation des bâtiments, le traitement de la suroccupation (difficultés des contrôles, sous-locations, utilisation des parties communes, expulsions). La mise en place d'un observatoire francilien de l'occupation est prévue en 2006.

Selon la DGUHC, le financement de ces travaux dans le cadre du plan de traitement des foyers, prorogé jusqu'en 2006 mais réalisé à hauteur de 50 % seulement, n'est pas toujours le principal obstacle à la réalisation des projets, subordonnée à leur acceptation par les collectivités territoriales concernées et entravée par la complexité de la démarche à mettre en œuvre. Depuis l'intervention de la loi de décentralisation du 13 août 2004, l'adaptation de l'offre de logements aux besoins locaux nécessite des délégations de compétence en matière d'aides à la pierre aux collectivités demanderesses pour la période comprise entre 2006 et 2011. Aussi le plan de traitement des foyers devra-t-il être prolongé au-delà de 2006. A la mi-août 2005, seize conventions avaient été signées ; 70 étaient attendues pour la fin de l'année.

3 - L'hébergement des demandeurs d'asile

L'hébergement temporaire en centres d'accueil des demandeurs d'asile (CADA) de ceux qui ne disposent pas des ressources suffisantes pour se loger a connu une évolution rapide.

La capacité des CADA a été portée à 17 470 places au 1er décembre 2005, à la suite de l'ouverture de 2000 nouvelles places par créations et transformations de places d'urgence ; la réduction de la durée d'instruction des demandes d'asile devait de surcroît accentuer la rotation des personnes. Les décisions en matière d'asile prises par le CICI dans sa réunion du 27 juillet concernaient notamment le pilotage du dispositif par les préfets de région. Des CADA ont été ouverts dans tous les départements (sauf en Corse) pour tenir compte de la pratique récente de dispersion des demandeurs sur le territoire et de la nécessité de soulager la région parisienne qui accueille environ 40 % des demandeurs ; alors qu'en 2001 les deux tiers des centres se situaient en Ile-de-France, près de la moitié sont désormais installés ailleurs.

Malgré un effort budgétaire appréciable (240 M€ en charge annuelle), le nombre de places reste insuffisant, notamment à Paris.

4 - Le logement des immigrants en situation d'instabilité et de précarité

Les difficultés les plus apparentes touchant l'hébergement des immigrants concernent ceux entrés sur le territoire, régulièrement ou irrégulièrement, que leur situation empêche d'accéder à un logement. Il s'agit principalement des sans-papiers, notamment des demandeurs d'asile déboutés, ou de personnes menacées d'exclusion sociale.

Obtenir le départ de certains étrangers en situation irrégulière reste parfois délicat et peut se traduire par leur entrée dans les centres d'hébergement et de réinsertion sociale (CHRS), gérés par la direction générale de l'action sociale (DGAS) et non par la DPM, qui sont eux-mêmes déjà engorgés du fait du développement de l'exclusion ; ce mélange des publics entraîne de surcroît une certaine confusion dans les financements.

Le logement des immigrants en difficulté notamment à Paris et en région Ile-de-France, pose des problèmes particulièrement aigus qui n'ont été traités jusqu'à présent qu'au cas par cas et dans l'urgence.

C - L'école et l'apprentissage du français

1 - L'école

La Cour avait émis de nombreuses recommandations pour une plus grande implication du ministère de l'éducation nationale dans les actions conduites pour l'accueil des élèves nouvellement arrivés en France (ENAF), le suivi des cursus et l'implantation des actions éducatives sur le territoire.

La réussite de tous les élèves est l'objectif central de la loi d'orientation et de programme pour l'avenir de l'école du 23 avril 2005. Ce n'est cependant que progressivement que des dispositions spécifiques à certaines populations pourront être mises en place dans le cadre instauré par la nouvelle loi. Celle-ci comporte néanmoins des dispositions en faveur des élèves non francophones nouvellement arrivés en France (actions particulières pour l'accueil et la scolarisation, adaptation des structures d'accueil par regroupement d'établissements).

Les élèves n'ont normalement le « statut » particulier d'ENAF que pendant l'année scolaire de leur arrivée, au plus pendant deux ans, car l'objectif est de les intégrer le plus rapidement possible dans un cursus scolaire normal. Ils pourront ensuite, comme d'autres publics, bénéficier de mesures telles que le parrainage par le milieu professionnel, l'alternance collège et entreprise, la diversification horaire de la classe de

3ème, le projet pluridisciplinaire à caractère professionnel lors de la préparation du BEP, les sections expérimentales préparant au baccalauréat professionnel en trois ans, ou le bilan personnalisé établi en fin de scolarité obligatoire.

Une convention-cadre a été signée le 13 juillet 2004 par le ministère de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche, le ministère de l'emploi, du travail et de la cohésion sociale, le FASILD et l'ONISEP. Le deuxième comité de suivi, qui aurait dû se réunir en mars 2005, a été reporté au 18 octobre 2005.

Cette convention, qui vise à améliorer la scolarisation des élèves primo-arrivants, intègre les mesures relatives à l'éducation décidées par le comité interministériel à l'intégration du 10 avril 2003. Elle cherche tout particulièrement à proposer un appui approprié aux jeunes filles et aux familles, pour éclairer et accompagner leur choix d'orientation et à sensibiliser les acteurs de l'éducation, notamment dans le cadre de leur formation initiale ou continue.

Il est à noter qu'une étude d'avril 2005 du Centre d'études et de recherches sur les qualifications (CEREQ) sur l'insertion et l'orientation professionnelle des jeunes gens issus de l'immigration, souligne que ceux-ci ne forment pas un ensemble homogène, les jeunes d'origine maghrébine ayant en moyenne les parcours d'insertion les plus difficiles.

La question de l'intérêt de mesures spécifiques n'est donc que partiellement tranchée, sauf à considérer qu'elles n'interviennent qu'en tout début de cursus scolaire.

2 - L'apprentissage du français

La ministre déléguée à la cohésion sociale et à la parité a indiqué le 21 juillet 2005 que l'octroi d'un titre de long séjour en France pourrait être lié à la capacité à apprendre la langue française. En tout état de cause, la Cour l'avait souligné, sa maîtrise est un facteur majeur d'intégration et d'autonomie.

A la demande de la DPM, un groupe d'experts piloté par la délégation générale à la langue française et aux langues de France a élaboré un *Référentiel pour les premiers acquis en français* et la certification nationale associée, le *diplôme initial de langue française (DILF).* Ces outils seront prêts pour la généralisation du CAI, le diplôme devant bientôt être officialisé par un arrêté du ministère de l'éducation nationale. Seule sa partie orale serait exigée dans un premier temps.

Toutes les questions relatives à la conception du nouveau diplôme, puis à sa gestion administrative et pédagogique, ont été confiées au Centre international d'études pédagogiques de Sèvres (CIEP). Toutefois, aucune décision n'est encore prise sur la manière dont les formations devront être assurées, sur le type de validation à privilégier, ni sur le financement de l'ensemble.

D - L'ouverture et l'exercice des droits sociaux

1 - L'aide médicale d'Etat (AME)

Les dépenses de l'AME concernent essentiellement les personnes en situation irrégulière qui ne sont pas prises en charge par la couverture maladie universelle (CMU). Ces dépenses ne peuvent toujours pas être considérées comme maîtrisées. Deux éléments, qu'il y aura lieu d'évaluer sur une plus longue période, sont toutefois à relever.

D'une part, on peut noter un infléchissement du nombre de bénéficiaires (146 000 environ au 4ème trimestre 2004 contre 170 316 à la fin du 4ème trimestre 2003) et une stabilisation voire une diminution des dépenses de l'AME (383 M€ au 4ème trimestre 2004 contre 515 M€ au 1er trimestre 2004). D'autre part, les récents décrets du 28 juillet 2005 relatifs aux conditions d'accès à l'AME prévus par les lois de finances pour 2002 et 2003 vont entrer en application.

2 - L'allocation d'insertion (AI)

L'allocation d'attente attribuée par l'Etat a été supprimée en 2004, son rôle étant désormais rempli par l'allocation d'insertion versée pendant une durée maximale de douze mois et dont le coût annuel est de 152 M€. La dénomination de cette allocation financière qui ne prépare à aucune insertion, dont 80 % des bénéficiaires sont des demandeurs d'asile, les autres étant principalement des sortants de prison, doit être revue.

Pour se conformer à une directive européenne, il convient désormais de la verser « *pendant toute la durée de la procédure* » : les pouvoirs publics comptent donc sur la réduction à environ sept mois des délais de procédure pour limiter le coût de cette mesure. Par ailleurs, le CICI a décidé lors de sa réunion du 27 juillet que le versement de l'allocation pourrait être suspendu en cas de refus d'une offre d'hébergement.

La loi de finances initiale pour 2006 procède en ce sens à la réforme de l'allocation d'insertion, désormais dénommée allocation temporaire d'attente et dont la durée de versement est alignée sur la durée effective de l'instruction de la demande.

E - La situation des femmes de l'immigration

La Cour recommandait l'établissement de statistiques sur les femmes de l'immigration et une personnalisation de l'accueil des immigrantes, ainsi que la dénonciation des conventions qui méconnaissent le principe constitutionnel d'égalité entre hommes et femmes.

Le Service des droits des femmes et de l'égalité (SDFE) fait état d'une accélération de la prise de conscience des problèmes spécifiques aux femmes de l'immigration.

1 - Les droits civiques

Un groupe de travail « Femmes de l'immigration – assurer le plein exercice de la citoyenneté, à part entière, à parts égales », auquel a participé le ministère de affaires étrangères, a été installé en juin 2004, pour donner suite à un avis du HCI, par le ministre de la justice et la ministre chargée de la parité. Il a rendu, le 7 mars 2005, un rapport repris lors d'une réunion interministérielle du 18 mai 2005.

En matière de mariages forcés, le projet du SDFE a trouvé sa traduction dans la proposition de loi sénatoriale renforçant la prévention et la répression de la violence au sein du couple, qui est en cours de discussion devant le Parlement : elle prévoit notamment d'élever l'âge nubile de 15 à 18 ans pour les femmes. Parallèlement, une jurisprudence ferme sur la non-reconnaissance de la répudiation, basée sur le principe d'égalité entre époux, a été adoptée par la Cour de cassation en février 2004. Cette jurisprudence doit limiter le recours aux conventions bilatérales dont la renégociation relève désormais du niveau communautaire.

En outre, le contentieux des transcriptions en droit interne des mariages conclus à l'étranger est centralisé depuis le 1er mars 2005 au parquet de Nantes dont les moyens ont été renforcés, de manière à uniformiser la jurisprudence.

L'avant-projet de loi de prévention des violences, préparé par le ministère de l'intérieur, prévoit le relèvement des peines en matière de mariages forcés ; il devrait également rendre plus effective la répression des mutilations sexuelles féminines, y compris pour les faits commis dans les pays d'origine. Cette répression serait accompagnée de mesures de prévention et de formation des professionnels. En ce qui concerne les médecins, un plan « violence et santé », qui constitue l'un des cinq plans stratégiques prévus par la loi relative à la politique de santé publique du 9 août 2004, sera prochainement examiné par le ministre de la santé.

La lutte contre la polygamie[19] n'a pas bénéficié des mêmes développements du fait qu'elle est encore très mal connue. Aussi la réunion interministérielle du 6 avril 2005 a-t-elle débouché sur la décision de faire mesurer par la CNAF l'ampleur réelle du phénomène. Il a été prévu de recouper les résultats de cette enquête avec celle du ministère de l'intérieur sur les refus ou non-renouvellement des titres de séjour pour cause de polygamie. Une mission d'étude sur la question de la polygamie a par ailleurs été confiée à la Commission nationale consultative des droits de l'homme par la ministre déléguée à la cohésion sociale et à la parité. Ses conclusions devraient être rendues en avril 2006.

2 - La Charte de l'égalité

La Charte de l'égalité entre les hommes et les femmes, adoptée en 2004, qui recense les engagements des ministères et dont le bilan a été fait le 8 mars 2005 par le ministre chargé de la parité, mentionne dix actions de la DPM et dix-sept actions de la délégation interministérielle à la ville (DIV).

L'analyse des actions conduites démontre, selon le bilan de l'accord-cadre FASILD/ SDFE/ DPM, une réelle volonté des différents ministères d'intégrer l'égalité entre les hommes et les femmes dans leurs politiques : 15 % des engagements ont été réalisés pour l'année 2004 et 37 % sont en cours de réalisation.

3 - L'intégration des femmes immigrées

En application de l'article 10 du même accord, un comité de suivi s'est réuni pour la première fois le 28 janvier 2005 afin de réaliser un premier bilan des différentes mesures du programme de travail 2003-2005 destinées à favoriser l'intégration des femmes immigrées et issues de l'immigration et à prévenir et combattre les phénomènes de double discrimination.

Les femmes étrangères installées depuis plusieurs années en France représentent la majorité du public (de 65 à 75 %) des formations linguistiques financées par le FASILD. En revanche, l'Etat ne prend en charge ni les frais de transport ni l'organisation de systèmes de garde d'enfants : la compétence en revient aux collectivités territoriales qu'il faut solliciter.

19) La loi de programme pour l'outre-mer du 21 juillet 2003 l'a rendue illégale sur le territoire français de Mayotte pour les personnes accédant à l'âge requis pour se marier à compter du 1er janvier 2005.

F - Les mineurs étrangers isolés

L'afflux de mineurs étrangers, notamment roumains, avait rendu nécessaires dès 2001 et 2002 plusieurs réunions interministérielles. 300 mineurs étrangers isolés étaient recensés en 2000-2001, 845 en 2002, 950 en 2003 et près de 1 200 en 2004. La loi du 26 novembre 2003 a tenté de traiter le problème en rendant plus difficile l'accès à la nationalité française. Un effet de ses dispositions a donc été de diriger ces mineurs vers la demande d'asile. Il a été jugé utile d'instaurer l'obligation de se présenter en préfecture, afin de faciliter la désignation d'un administrateur ad hoc conformément aux dispositions de la loi du 10 décembre 2003. Le flux est aujourd'hui en régression (519 pour les 8 premiers mois de 2005 contre 872 pour la période équivalente de 2004).

Si la pression s'est atténuée, le sujet reste d'actualité qu'il s'agisse de filières très organisées (pays de l'Est et de l'ex-URSS) ou d'enfants-soldats (conflits d'Afrique). Les services départementaux de l'aide sociale à l'enfance (ASE), ceux de la protection judiciaire de la jeunesse (PJJ) et les magistrats ont à faire face à des situations complexes et à prendre des mesures coûteuses. Deux évolutions sont prévisibles : d'une part, le relèvement du taux d'encadrement des mineurs, d'autre part, celui de la séparation des mineurs et des adultes, ce qui ne se fait actuellement que jusqu'à 13 ans.

Par ailleurs, à la suite de décisions judiciaires et de prises de position en faveur des droits de l'enfant, le refus de certaines caisses d'allocations familiales d'accorder des allocations pour les mineurs étrangers qui n'entrent pas dans le cadre du regroupement familial est désormais contesté. Une mesure réglementaire est en cours de préparation pour harmoniser les positions des caisses et concilier la nécessaire protection de l'enfant avec le souci de déjouer la fraude organisée au regroupement familial.

G - La situation des vieux travailleurs immigrés

Elle a subi si peu d'avancées significatives que le HCI a émis le 17 mars 2005 un avis sur ce sujet.

Le HCI constate que la question du vieillissement de la population immigrée en France n'est pas récente mais prend une acuité particulière depuis quelques années, avec le vieillissement général de la population. Il considère qu'avant de mettre en place des dispositifs spécifiques, il faut rechercher si les populations immigrées ont effectivement accès aux politiques sociales de droit commun en matière de retraite (harmonisation

de la durée de l'obligation de résidence en France) de logement (octroi de l'APL et création de résidences médicalisées) et de santé (droits ouverts en France). Pour le HCI, les travailleurs migrants âgés ne doivent plus demeurer les oubliés de l'intégration.

Le HCI demande également au ministre de l'intérieur de rappeler avec force aux maires la nécessité de créer dans les cimetières des emplacements répondant aux demandes des différentes religions, notamment des carrés musulmans.

Il recommande enfin d'améliorer la connaissance de cette population ainsi que de celle des femmes immigrées âgées.

H - L'histoire de l'immigration

Le décret du 30 décembre 2004 a créé le groupement d'intérêt public dénommé « Cité nationale de l'histoire de l'immigration ». La mission de ce GIP est de préfigurer et de réaliser la future Cité afin de rendre accessibles l'histoire et les cultures de l'immigration en France, contribuant ainsi à la reconnaissance des parcours d'intégration des populations immigrées dans la société française. Les personnels et les moyens de l'Agence pour le développement des relations interculturelles (ADRI) ont été transférés au nouveau GIP à la date du décret.

La Cité, qui sera installée au palais de la Porte Dorée, propose d'ores et déjà des ressources documentaires, une galerie de portraits, une exposition virtuelle retraçant deux siècles d'immigration, ainsi que le projet de cité lui-même. On peut noter deux approches qui privilégient l'une l'aspect patrimonial et muséographique, l'autre l'aspect historique, sociologique et culturel dans un contexte plus politique et international.

I - La politique de codéveloppement et l'aide à la réinsertion

L'accueil et l'intégration paraissent de plus en plus imposer des relations suivies avec les pays d'origine des migrants pour qui, la Cour le soulignait, l'intégration ne saurait signifier rupture avec le pays d'origine. Elle recommandait notamment que les pouvoirs publics portent à l'agenda des instances de la francophonie le thème du codéveloppement[20] fondé, en particulier, sur les ressources de la binationalité.

20) On entend par codéveloppement toute action d'aide au développement, quelle qu'en soit la nature et quel que soit le domaine dans lequel elle intervient, à laquelle participent des migrants vivant en France, quelles qu'en soient les modalités (intervention à une ou plusieurs étapes des projets : conception, études de faisabilité, financement, réalisation, évaluation).

Le premier rapport au Parlement (mars 2005) mentionne un certain nombre d'informations sur le codéveloppement qui remontent toutefois à 2003.

La politique du codéveloppement devrait être sensiblement renforcée. Elle représente 1 M€ de dépenses en 2003, mais il est prévu que celles-ci atteignent 15 M€ sur la période 2006 à 2008. A cette date, tous les pays francophones devraient être concernés.

Quant à l'aide au retour, ou plus précisément l'aide à la réinsertion, elle ne touche selon le ministère des affaires étrangères que 150 personnes par an, ce qui la rend insignifiante. La possibilité qui existe maintenant d'opérer avec une vingtaine ou une trentaine de pays pourrait permettre de favoriser 200 à 300 retours par an ; mais le ministère n'envisage pas de relever substantiellement le montant des allocations.

III - Le pilotage des politiques

La Cour avait relevé que la politique publique à l'égard des immigrants a été longtemps fractionnée sans que les choix opérés puissent, jusqu'à ces dernières années, être considérés comme constituant des éléments cohérents.

De ce fait, elle avait recommandé fortement, dans le cadre d'une approche plus globale, une adaptation des structures.

A - Les recommandations transversales de la Cour

1 - L'amélioration de l'information publique

La loi du 26 novembre 2003 a prévu un rapport annuel au Parlement sur les orientations de la politique gouvernementale en matière d'immigration. Le premier rapport a été déposé en mars 2005. Cette présentation générale apporte des informations abondantes, avec toutefois une majorité de statistiques datant de 2003. C'est désormais le CICI qui « *adopte le rapport préparé par son secrétaire général* ».

Le rapport annuel sur l'exécution de la loi du 18 janvier 2005 de programmation pour la cohésion sociale apportera lui aussi des informations sur l'accueil, l'intégration et la lutte contre les discriminations.

2 - Le développement des statistiques

Aucun système organisé d'identification des populations issues de l'immigration n'a été mis en place. Pourtant, la connaissance de leur situation par un dispositif large et pérenne permettrait de détecter les difficultés de l'intégration et les effets des politiques menées.

Le dispositif statistique principal s'appuie désormais sur l'Observatoire Statistique de l'Immigration et de l'Intégration (OSII), rattaché au Haut conseil à l'intégration et installé en juillet 2004. Dirigé par un membre du Haut conseil, il est composé d'un Groupe statistique de représentants de six ministères, de l'INSEE, de l'ANAEM et de l'INED, ainsi que d'un Conseil scientifique. Il a pour obligation légale de rendre un rapport annuel. Deux rapports ont été remis au Premier ministre en 2004 et 2005. Une publication est prévue à la Documentation française au sein du rapport annuel du HCI en février 2006. Désormais, les difficultés dues au manque de fiabilité et de cohérence des données sur les flux migratoires semblent surmontées et une réflexion sur les indicateurs et les parcours d'intégration est commencée. Cela permet à l'OSII d'être reconnu dans les instances nationales et européennes, en tant que point contact national au sein de plusieurs groupes techniques de la Commission.

La question est désormais de savoir si la connaissance statistique sera suffisamment développée par le financement d'études communes pour répondre aux besoins en matière d'immigration et plus particulièrement d'intégration[21].

S'agissant des données statistiques nécessaires pour une évaluation tant des mesures d'intégration que des discriminations, la Commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL) a réaffirmé le 5 juillet 2005 l'interdiction des critères ethniques ou raciaux. Les fichiers de connaissance ou d'enquête permettent toutefois des travaux sur la question des origines, à la différence des fichiers nominatifs de gestion administrative.

La Cour devra ultérieurement apprécier la réalité de cette avancée en matière statistique qu'elle appelait de ses vœux. Elle constate que des difficultés de deux ordres demeurent :

a) En matière d'accès et de séjour, la question de la connaissance du nombre de personnes en situation irrégulière est toujours d'actualité. Plusieurs indicateurs ont été avancés dans le rapport au Parlement de mars 2005, sans clore le débat.

21) L'INSEE a publié en septembre 2005 l'édition 2005 du recueil « les immigrés en France ».

b) En matière de discrimination à l'embauche, une commission technique[22] souhaite le développement de la diversité dans l'entreprise pour lutter contre les discriminations ethniques. Une conférence nationale pour l'égalité des chances a été organisée en février 2005. Pour autant, les difficultés restent grandes, comme en témoignent les divergences d'appréciation sur le curriculum vitae anonyme.

3 - Le renforcement de la coordination

a) Les travaux du HCI

En dehors des travaux statistiques, la réponse du HCI au rapport public particulier de la Cour a fait état d'un renouvellement de sa fonction : il remet désormais au Premier ministre, sur saisine de ce dernier, des avis qui complètent ceux que formule son rapport annuel, et sont l'occasion d'une coordination plus étroite entre les pouvoirs publics.

Le HCI a notamment infléchi la définition de l'intégration en la liant à la notion de contrat et en soulignant que la formation civique est un élément essentiel du CAI. Il a également approuvé la création de la HALDE. Pour autant, la question de l'intégration ne peut, selon lui, s'appréhender uniquement en termes de discriminations ; il a d'ailleurs pris position contre la politique de discrimination positive.

b) La structuration de l'organisation gouvernementale

La déclaration de politique générale du Premier ministre, le 8 juin 2005, aborde la question de l'immigration sous deux aspects : la lutte contre les discriminations et la promotion de l'égalité des chances, la lutte contre l'immigration irrégulière.

Le gouvernement compte désormais auprès du Premier ministre un ministre délégué à la promotion et à l'égalité des chances. La question de l'accueil et de l'intégration relève cependant principalement du ministre délégué à la cohésion sociale et à la parité, placé auprès du ministre de l'emploi, de la cohésion sociale et du logement et du ministre de l'intérieur.

Un décret du 16 juin 2005 charge le ministre de l'intérieur de l'ensemble des questions touchant l'immigration, pour l'examen desquelles il dispose de la DPM. Un autre décret du même jour dispose que le ministre chargé de la cohésion sociale, qui a autorité sur cette direction, gère la politique des naturalisations et les questions sociales relatives à l'immigration.

22) Présidée par M. Roger Fauroux et faisant suite à un rapport de M. Claude Bébéar sur « des entreprises aux couleurs de l'intégration ».

Deux suggestions de la Cour n'ont pas été à ce jour retenues. D'une part, la DPM et la DIV n'ont pas été rapprochées ; d'autre part, la DPM n'a pas non plus été dotée d'un statut interministériel qui aurait clarifié sa position par rapport aux autres directions d'administration centrale, alors même qu'elle souligne le rôle d'impulsion qui a été le sien dans la mise en place de nombre de réformes récentes.

Selon les trois ministères de l'intérieur, des affaires étrangères et des affaires sociales, la coordination fonctionne bien et conduit, outre à l'élaboration du rapport au Parlement, à des contacts quotidiens à tous les niveaux des services. Elle s'est surtout institutionnalisée avec la création récente du comité interministériel de contrôle de l'immigration (CICI). Présidé par le Premier ministre ou par délégation par le ministre de l'intérieur, il comprend les ministres chargés de l'intérieur, des affaires sociales, de la défense, de la justice, des affaires étrangères, de l'éducation nationale, de l'économie et des finances et de l'outre-mer.

Le secrétaire général du CICI, placé auprès du ministre de l'intérieur, préside et anime un comité des directeurs chargés de la mise en œuvre de la politique gouvernementale en matière de contrôle des flux migratoires, d'immigration et d'asile ; il comprend 15 directeurs d'administration centrale [23] et les directeurs généraux de l'ANAEM et de l'OFPRA. Pour éclairer les travaux du CICI, un comité de douze experts, auquel participe le président du HCI ou son représentant, a été prévu.

L'institution d'un secrétariat général du CICI permanent affaiblit encore la vocation interministérielle de la DPM, qui souhaite assurer le secrétariat du comité d'experts.

Le problème de la coordination des deux comités interministériels – CICI et comité interministériel à l'intégration (CII) - semble d'ores et déjà posé. Le CICI, dans sa deuxième réunion du 27 juillet 2005, a pris huit séries de décisions, notamment sur l'évolution du contrat d'accueil et d'intégration. Il s'est réuni une troisième fois le 29 novembre. Ce faisant, il s'est - au moins pour l'instant - substitué au CII qui n'a pas été réuni depuis juin 2004 mais devrait le faire au début de 2006 sur un ou plusieurs thèmes sectoriels.

23) Ni le délégué interministériel à la lutte contre le travail illégal (DILTI), ni le délégué général à l'emploi, et à la formation professionnelle (DGEFP), ni le directeur des relations du travail (DRT) n'en font partie ; le décret autorise toutefois le secrétaire général à inviter tout autre directeur d'administration centrale ou d'établissement public.

4 - Une meilleure identification des dépenses

L'application de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) permettrait d'évaluer le coût des politiques de l'immigration. Ce n'est pas encore le cas aujourd'hui, car il faut encore additionner les actions pour approcher l'ensemble des moyens mis en œuvre par les ministères concernés. Par exemple, les ministères sociaux ont défini une mission interministérielle « solidarité et intégration » avec un programme « accueil des étrangers et intégration » de cinq actions (809 M€ en 2004). Or l'aide médicale d'Etat n'est plus incluse dans ce programme depuis la fin de l'année 2004.

L'éparpillement des actions est encore plus prononcé au budget du ministère de l'intérieur en matière de lutte contre l'immigration irrégulière.

Au budget de l'éducation nationale, des indicateurs sont encore à construire, par exemple la proportion d'élèves primo-arrivants non francophones admis dans une classe ordinaire correspondant à leur âge. Des indicateurs transversaux font actuellement défaut pour connaître précisément les parcours des élèves.

Il conviendrait que cette dynamique aboutisse, d'ici quelques années, à une politique transversale de l'immigration dont il serait alors possible de chiffrer le coût global.

5 - Une approche coordonnée au plan international

Le renforcement de la dimension européenne des politiques d'accueil et d'intégration se poursuit. De ce fait, la réflexion prospective prend une place importante.

La Commission a présenté un « livre vert » sur une approche communautaire de la gestion des migrations économiques qui souligne l'impact du déclin démographique et du vieillissement de la population sur l'économie européenne entre 2010 et 2030 : il prévoit une baisse du nombre des actifs de 20 millions. La Commission souhaite adopter un projet stratégique de migration économique, qu'elle considère comme « *la pierre angulaire de toute politique d'immigration* », d'autant plus nécessaire que les flux migratoires seraient « *encore plus susceptibles de contourner les règles et législations nationales* ».

A la suite de ce « livre vert », la Commission a proposé, le 1er septembre 2005, une nouvelle législation en matière de statistiques sur les migrations et l'asile. Elle a également adopté le même jour « *un ensemble de mesures de grande envergure dans le domaine de l'immigration et de l'asile* ». Une directive devrait traiter des normes communes applicables au retour des clandestins. En matière d'intégration, même si la conception des actions et leur mise en œuvre relèvent principalement de la compétence des Etats membres, sont proposés des mécanismes de soutien et des mesures concrètes : fonds européen pour l'intégration, points de contacts nationaux, guide, site Internet, forum européen, rapports périodiques.

La primauté du cadre européen n'exclut pas l'émergence d'autres instances de coordination, comme le G5[24]. Par ailleurs, la coopération avec les pays tiers paraît un axe de travail désormais majeur.

B - L'évolution des organismes

1 - La mise en place de la Haute autorité de lutte contre les discriminations et pour l'égalité (HALDE)

La Cour avait pris connaissance des propositions du rapport remis au Premier ministre le 16 février 2004 par M. Bernard Stasi, qui proposait la création d'une Haute autorité. Elle avait recommandé la transformation du GIP Groupe d'études et de lutte contre les discriminations (GELD), inadapté pour tenir le rôle d'une autorité indépendante.

La HALDE, compétente pour connaître de toutes les formes de discriminations directes ou indirectes prohibées par la loi ou par un engagement international auquel la France est partie, a été créée par la loi du 30 décembre 2004, complétée par le décret d'application du 4 mars 2005. Des pouvoirs de sanction administrative devraient lui être prochainement attribués.

Un numéro Azur a été mis en place, se substituant au « 114 » précédemment géré par le GIP GELD. Le site Internet est opérationnel depuis le 29 septembre 2005.

La HALDE avait, au 15 septembre 2005, enregistré 728 réclamations dont environ 15 % étaient manifestement en dehors de son champ de compétences. Pour le reste, la prévalence du caractère pénal des infractions n'a pas été jusqu'à présent évidente : pour les 21 premiers dossiers examinés, seul un cas paraissait avéré.

24) Allemagne, Espagne, France, Italie, Royaume-Uni.

Le volume des plaintes est réparti presque à égalité entre discriminations provenant de l'action administrative et des pratiques du secteur privé, notamment dans le secteur de l'emploi (48,4 %) et pour l'accès aux biens et services publics (19,7 %) ; les motifs de discrimination les plus souvent invoqués sont l'origine ethnique ou raciale (35,7 %), la santé et le handicap (14,33 %). La HALDE a engagé une réflexion sur l'action de promotion de l'égalité, qui pourrait combiner les actions individuelles avec une intervention « collective » qu'elle n'a pour l'instant pas déterminée.

La HALDE s'est surajoutée à un ensemble d'institutions existantes. Dès lors, elle doit trouver sa place en collaborant avec de nombreux partenaires, notamment avec le HCI, les services du ministère de la justice, mais également le FASILD et le SDFE sur des thématiques précises. En effet, le réseau des directeurs régionaux du FASILD subsiste alors même que la Haute autorité « *peut disposer de délégués régionaux qu'elle désigne* ». De ce point de vue, les recommandations de la Cour visant la rationalisation institutionnelle n'ont pas été suivies d'effet.

2 - La nouvelle Agence nationale pour l'accueil des étrangers et les migrations (ANAEM)

La Cour notait que la nouvelle agence devait s'affranchir de deux handicaps qui affectaient l'OMI, à savoir une insuffisante capacité d'initiative et une certaine dispersion de ses centres d'intérêt.

a) La constitution de l'ANAEM a été retardée

Le conseil d'administration constitutif de l'ANAEM s'est réuni le 25 juillet 2005. Toutefois, l'OMI et le SSAE n'avaient pas encore fusionné à cette date, même si la nouvelle agence disposait déjà d'un logo, d'un site Internet et d'une plaquette de présentation.

Il était en effet prévu que le transfert de l'intégralité du personnel du SSAE serait réalisé au 1er octobre 2005. L'élaboration et la signature des contrats de droit public, autorisées par la publication du décret portant statut des personnels du 29 juin 2005, étaient toutefois subordonnées à la consultation de l'ensemble des agents concernés. Comme 120 salariés ont fait connaître leur choix de ne pas rejoindre l'établissement, des procédures de licenciement seront à la charge de l'ANAEM.

La convention de transfert des actifs du SSAE signée le 26 juillet a pris effet au 1er octobre 2005. L'association, déchargée des seules missions confiées par l'Etat depuis 1976, a revendiqué le maintien à son profit d'une partie des réserves chiffrées à 3 M€, constituées au fil du temps principalement par des subventions publiques ; elle en a obtenu le tiers pour poursuivre une autre activité.

Ces évènements ont compliqué la définition du maillage territorial, ont retardé la mise en place du service public de l'accueil et auront un impact financier sur les autres actions liées au service public de l'accueil, notamment pour le suivi des contrats.

Par ailleurs, l'établissement a été doté d'un premier document contractuel prospectif qui reste à développer sur 2007-2008. Les schémas d'information et immobilier ne devraient être prêts qu'en cours d'année 2006 : cela est dû au fait, en particulier, que le schéma d'information devrait être commun à l'Agence et au FASILD.

b) Le réseau des implantations et des plates-formes d'accueil n'est pas stabilisé

L'ANAEM est conduite à reprendre le réseau du SSAE, dont toutes les implantations ne correspondent plus aux besoins, alors que certains contrats de travail du SSAE mentionnent expressément le lieu de travail des agents. Il doit être rationalisé et rendu cohérent avec celui de l'ancien OMI, ce qui sera peut-être facilité par le départ de nombreux agents. Il apparaît cependant difficile de rapprocher les « cultures professionnelles » des agents de l'établissement public et de ceux de l'association, pour le moment très éloignées.

L'objectif de l'ANAEM est de disposer dans deux ans d'un site de plein exercice dans chaque région. Des programmes immobiliers ont donc été engagés en 2004 et 2005. L'Agence recherche désormais des surfaces suffisantes pour loger les plates-formes à côté de ses sites.

L'ANAEM invoque l'importance que paraissent prendre les retours au pays d'origine pour justifier que les représentations de l'OMI à l'étranger soient conservées, alors que la Cour recommandait un rapprochement du réseau consulaire.

3 - Le positionnement du Fonds d'action et de soutien pour l'intégration et la lutte contre les discriminations (FASILD)

a) L'ensemble des missions du FASILD a été confirmé

Alors que la Cour avait soulevé la question de l'avenir du FASILD dans la perspective de la création de la HALDE, du renforcement de l'OMI et de la réorganisation de l'administration territoriale, toutes les missions prévues par la loi du 16 novembre 2001 ont été confortées par le nouvel article L. 121-14 du code de l'action sociale et des familles inséré par la loi de programmation pour la cohésion sociale : « *Le FASILD met en œuvre des actions visant à l'intégration des populations immigrées et issues de l'immigration résidant en France et concourt à la lutte contre*

les discriminations dont elles pourraient être victimes.» A ce titre « *il participe au service public de l'accueil assuré par l'ANAEM dans les conditions prévues à l'article L. 341-9 du code du travail* ». D'ailleurs, le contrat d'objectifs et de moyens soutenant le programme stratégique de l'établissement public devrait être signé à la fin de l'année 2005.

Le budget du FASILD a été abondé de 17 M€ en 2005 (20 M€ prévus par le plan de cohésion sociale) pour atteindre 181 M€. L'abondement supplémentaire procuré à son budget à compter de 2006 serait de 6 M€ ; le plan de cohésion sociale chiffrait toutefois les besoins à 32 M€ sur la période 2005-2006 (20 + 12).

b) Ce choix laisse subsister des difficultés de fonctionnement

Ces difficultés résultent de la place croissante du financement du CAI dans le budget du FASILD. Dans certaines directions régionales, 75 % des crédits sont réservés aux formations linguistiques des signataires du CAI, ce qui limite d'autant les actions d'intégration et suscite des protestations de la part de certains administrateurs des commissions régionales pour l'intégration et la lutte contre les discriminations (CRILD). Or les ajustements possibles ne sont plus nombreux.

La priorité donnée aux primo-arrivants par rapport aux immigrés en situation d'intégration et à ceux qui sont arrivés depuis de nombreuses années semble d'ailleurs être toujours un sujet difficile pour le FASILD. Cette préoccupation rejoint celle de la Cour, qui avait estimé que l'effort devait également porter sur la population des immigrés déjà présents et qui n'ont jamais pu bénéficier de mesures d'accueil et d'intégration. Le FASILD et l'ANAEM semblent toutefois avoir établi des relations pour faciliter la mise en œuvre du CAI.

c) Les difficultés d'articulation avec d'autres organismes peuvent conduire à une réforme plus profonde

La première difficulté provient de la participation, maintenant prévue par la loi, du FASILD au service public de l'accueil. L'établissement, qui finance les formations linguistiques destinées aux signataires du CAI gérées par l'ANAEM, dépend entièrement des prévisions de flux de l'agence (ainsi que du nombre de réfugiés admis) pour préparer la passation des marchés publics pluriannuels nécessaires.

Or les retards constatés dans la généralisation du nouveau service public retentissent sur la présence des bénéficiaires potentiels aux formations : certaines ne peuvent être dispensées faute de stagiaires. Les prestataires concernés, qui ne peuvent substituer au public prévu des primo-arrivants d'autres populations immigrées ayant besoin de formation, peuvent être mis en difficulté : dans ce cas, sauf pour les ateliers des savoirs de base, l'accueil chasse l'intégration.

Il faut toutefois, selon la DPM, prendre acte du principe de transfert de ses missions à l'ANAEM début 2006. De ce point de vue, le projet de loi créant une agence nationale pour la cohésion sociale et l'égalité des chances est de nature à faire subir à l'établissement d'importantes évolutions.

Une autre difficulté tient à la place du FASILD aux côtés des services de l'Etat au niveau local, dans les CRILD ainsi que dans les instances de préparation des nouveaux PRIPI : sans doute, comme le souligne l'établissement, l'extension des CRILD à l'ensemble du territoire a-t-elle facilité la coordination pour l'élaboration des plans départementaux d'accueil et au sein des commissions pour la promotion de l'égalité des chances et la citoyenneté (COPEC) qui ont pris la suite des commissions départementales d'accès à la citoyenneté (CODAC) avec un champ d'intervention étendu à toutes les formes de discriminations. Il reste que la question des cofinancements, que veut désormais éviter le FASILD en raison des contraintes de son budget, n'est pas réglée, non plus que celle de l'association de l'établissement au traitement de certains thèmes retenus par les préfectures de région, sur lesquels il revendique le statut d'expert.

Il convient également que l'établissement précise ses relations avec la HALDE. Présent sur le terrain, il devrait lui faire remonter des informations sur les discriminations résultant de processus institutionnels et sur les bonnes pratiques recensées ; inversement, la HALDE mettrait à sa disposition son futur centre de ressources et « labelliserait » les bonnes pratiques à diffuser. Le FASILD conserverait le financement des associations, les programmes territoriaux liés aux projets européens EQUAL ESPERE et LATITUDE que pilote désormais la DGEFP, ainsi que les projets de sensibilisation cofinancés par le secteur privé. La conférence pour l'égalité des chances paraît être également l'occasion pour lui de rebâtir, avec l'accord de la HALDE, des actions de prévention des mécanismes de contournement de l'égalité.

4 - Des incertitudes sur l'organisation territoriale

La Cour avait achevé ses recommandations en analysant l'organisation territoriale, estimant qu'une plus grande cohérence devait s'imposer et que les préfets devaient être invités à reprendre la main sur le sujet de l'immigration. Le remodelage de l'organisation et de l'action territoriales des services de l'Etat intervenu en 2004, qui affirme et renforce le niveau régional, n'a pas remis en cause les administrations de proximité au niveau du département. L'immigration n'apparaît pas dans les « pôles régionaux » prévus par le décret du 5 octobre 2004 ; elle est prise en charge par les secrétaires généraux pour les affaires régionales en vertu de la circulaire du 19 octobre 2004. On notera que le FASILD est rattaché au pôle « santé et cohésion sociale » comme établissement public invité à participer aux travaux, alors que l'ANAEM n'est pas citée.

La création de centres d'accueil des demandeurs d'asile (CADA) sur l'ensemble du territoire n'a pu être menée à bien que par des relations plus étroites entre les associations et les préfets. De même, bien qu'il ne soit pas question de créer des plates-formes d'accueil dans tous les départements, préfets et DDASS ont dû intervenir dans chacun d'eux. A cet égard, les plans départementaux d'accueil redeviennent d'actualité.

Les DRASS et les DDASS sont fortement mobilisées sur la mise au point de ces plans qui pourraient enfin voir le jour, ce qui serait d'autant plus utile qu'elles sont au cœur des partenariats, ainsi que sur celle des nouveaux PRIPI que les préfets ont la charge d'élaborer. Ceux-ci y voient des instruments de programmation dotés d'indicateurs de résultats. La difficulté provient du fait qu'ils ne disposent pas de crédits spécifiques, ceux-ci ayant été attribués au FASILD.

Les préfets, accaparés jusqu'à présent par l'ampleur des problèmes de l'entrée et du séjour au détriment des actions d'intégration, paraissent aujourd'hui mieux prendre en compte cette dernière préoccupation.

* * *

L'inventaire des actions engagées au cours de la période récente, même s'il peut paraître disparate, permet de constater de nombreuses avancées.

Il s'agit notamment de la mise en application, dans des délais relativement brefs, des dispositions législatives de 2003 : le nouveau régime de l'entrée et du séjour et la réduction des délais d'instruction des demandes d'asile sont d'ores et déjà entrés dans les faits. Les contrôles tendent à devenir plus efficaces par la mise en place de nouvelles

procédures et dispositifs techniques. Des mesures, notamment en matière de police, sont déjà intervenues dans la lutte contre l'immigration irrégulière, dont plusieurs dispositions exigeront un effort soutenu. De même, le développement de la capacité des CADA peut être constaté.

En matière d'accueil, même si l'ANAEM n'assume pas encore la totalité de sa nouvelle mission, la généralisation du contrat d'accueil et d'intégration est acquise et la mise en place du réseau de plates-formes d'accueil bien engagée.

La lutte contre les discriminations et la promotion de l'égalité des chances font l'objet d'une attention marquée, notamment la première, avec la mise en place en quelques mois de la Haute autorité.

Enfin, par les travaux et réflexions du HCI ou de groupes plus spécialisés, les questions d'accueil et d'intégration, présentes dans plusieurs textes comme la loi de programmation pour la cohésion sociale, ont été au cœur du débat public.

Ce bilan ne peut toutefois dissimuler les difficultés structurelles, qui ne pouvaient certes être résolues un an seulement après le constat opéré par la Cour, mais pour lesquelles des perspectives de prise en compte n'apparaissent guère aujourd'hui, d'autant que l'organisation du pilotage et de la mise en œuvre des ces politiques n'a pas été simplifiée.

La Cour note à ce sujet que le projet de loi sur l'égalité des chances prévoit une nouvelle modification du dispositif institutionnel alors que les avancées constatées connaissent de sérieuses limites et que les évènements de novembre 2005 soulignent l'urgence en la matière.

La priorité donnée à la maîtrise des flux migratoires et à l'accueil des nouveaux arrivants fait passer au second plan la question de l'intégration qui n'est de ce fait pas réellement traitée pour les populations déjà installées. Les écarts restent préoccupants entre les besoins et les moyens mis en œuvre en matière de scolarisation et d'apprentissage de la langue, de logement et d'emploi. Les mesures de droit commun ne suffisent pas à résoudre les difficultés spécifiques de certaines catégories de populations d'immigrants.

Au-delà de la généralisation du CAI, la réflexion n'a pas été suffisamment engagée sur la réalité des besoins des nouveaux immigrants tels qu'ils peuvent être constatés à cette occasion. C'est pourtant à partir de là que l'adaptation des dispositifs devrait être affinée.

C'est pourquoi la Cour renouvelle sur ces différents points ses recommandations, dont elle ne manquera pas de suivre la prise en compte.

RÉPONSE DU MINISTRE DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES

L'insertion au rapport public annuel 2005 sur « L'accueil des immigrants et l'intégration des populations issues de l'immigration » appelle de la part du ministère des affaires étrangères les observations suivantes.

Sur l'asile (mise en œuvre de la réforme, raccourcissement des délais)

Après l'adoption de la loi du 10 décembre 2003 et la publication des décrets du 14 août 2004 réformant le droit d'asile, les premiers résultats obtenus sont satisfaisants, comme le souligne la Cour des comptes.

La demande d'asile globale a diminué en France en 2004 de près d'un tiers par rapport à 2003 (65 600 demandes contre 90 000, incluant l'asile territorial). Avec un total de 45 476 demandes sur les neuf premiers mois de 2005, elle a diminué de 7,3 % par rapport à la même période de 2004.

Les délais imposés à l'office français de protection des réfugiés et apatrides (OFPRA) pour le traitement des procédures prioritaires sont globalement respectés. Ces délais réglementaires sont de 15 jours pour les demandeurs d'asile laissés libres et 4 jours pour les demandeurs placés en rétention administrative.

Le principe de généralisation de l'audition des demandeurs d'asile a été acté. Le taux de convocation qui avait atteint 73 % en 2004, est de 81 % pour les neuf premiers mois de 2005.

A l'OFPRA, le nombre de dossiers en instance en 2005 correspond désormais à environ 2 mois d'activité ; il correspondait à 4 mois d'activité à la fin 2003.

A la commission des recours des réfugiés, le recrutement de 125 agents contractuels supplémentaires a permis d'apurer le stock des recours en instance. Le nombre des dossiers en instance devrait correspondre à 4 mois d'activité à la fin de l'année 2005.

Sur la liste des pays d'origine sûrs

La liste de 12 pays d'origine sûrs adoptée par le conseil d'administration de l'OFPRA comprend, en Afrique, le Bénin, le Cap Vert, le Ghana, le Mali, la République de Maurice et le Sénégal ; en Asie, l'Inde et la Mongolie et, en Europe, la Bosnie-Herzégovine, la Croatie, la Géorgie et l'Ukraine.

Elle permet de mettre en œuvre la procédure prioritaire de traitement des demandes d'asile pour les ressortissants de ces pays.

Comme pour tout autre demande traitée en procédure prioritaire, le dossier des ressortissants de ces pays est examiné de manière individuelle sur le fond et le demandeur est auditionné s'il remplit les conditions de la loi à cet égard. Les garanties fondamentales du droit d'asile sont donc entièrement préservées.

L'une des conséquences du traitement du dossier en procédure prioritaire étant l'absence de délivrance d'un titre provisoire de séjour, les demandes d'asile des ressortissants de ces pays ont diminué de 51,4% en moyenne depuis juin 2005. La baisse est particulièrement forte s'agissant des demandeurs ukrainiens (-76,1%), mongols (-70,8%), bosniens (-70,1%) et indiens (-62,7%). Les données concernant les autres pays portent sur des chiffres trop peu élevés pour avoir une valeur significative.

Sur les laissez-passer consulaires (LPC)

Conformément aux décisions rendues par le comité interministériel de contrôle de l'immigration (CICI) lors de sa réunion du 27 juillet 2005, le ministère des affaires étrangères a entamé une série d'actions destinées à améliorer les taux de délivrance de laissez-passer consulaires (LPC), indispensables à l'éloignement d'étrangers en situation irrégulière démunis de documents d'identité.

La coopération insuffisante dont font preuve certaines représentations étrangères en France à cet égard a conduit les autorités françaises à effectuer plusieurs types de démarches auprès des autorités des douze pays concernés.

Le ministre des affaires étrangères a adressé des lettres à ses homologues des pays concernés afin de souligner la nécessité d'améliorer le taux de délivrance des LPC. Ces courriers indiquaient qu'en l'absence de résultats concrets constatés à la fin de l'année 2005, les autorités françaises donneraient instruction à leurs représentations diplomatiques ou consulaires dans ces pays de prendre des mesures restrictives en matière de délivrance de visas, quels que soient le type de passeports ou la qualité des demandeurs.

Le ministère des affaires étrangères et le ministère de l'intérieur ont parallèlement organisé des réunions de travail avec les représentations des pays concernés, en vue d'explorer diverses pistes pour améliorer le taux de délivrance des LPC.

Sur la biométrie

La liste des trente postes consulaires dans lesquels l'expérimentation BIODEV doit être étendue d'ici la fin de l'années 2006 a été arrêtée, à la suite du CICI du 27 juillet 2005, comme suit : Agadir, Alger, Ankara, Amman, Bombay, Brazzaville, Casablanca, Chisinau, Cotonou, Dakar, Damas, Douala, Fès, Islamabad, Istanbul, Lagos, Le Caire, Lomé, Marrakech, Moroni, Niamey, Nouakchott, Ouagadougou, Rabat, Saint Louis, Tanger, Tbilissi, Tripoli, Tunis, Yaoundé.

Cette extension s'inscrit dans la perspective de la généralisation de la biométrie à l'ensemble des postes consulaires des partenaires « Schengen », en 2007 ou 2008, avec le Visa Information System européen.

A ce jour aucun financement n'a pu être dégagé au sein du budget du ministère des affaires étrangères, ni dans la loi de finances 2005, ni dans le projet de loi de finances initiale pour 2006, ni dans le projet de loi de finances rectificative pour 2005. Le MAE a présenté le 29 septembre dernier à la direction du budget un plan d'équipement biométrique répondant à la décision du CICI du 27 juillet, d'un montant de 145 millions € sur trois ans.

A défaut de financement, qui n'interviendra en toute hypothèse que tardivement, le début de l'extension de la biométrie à ces trente postes ne pourra pas commencer avant 2006.

Sur les étudiants étrangers et les centres pour les études en France (CEF)

La Cour note qu'aucun bilan n'a encore été fait de l'expérience des centres pour les études en France. Il est certain qu'il n'était pas possible de tirer des enseignements définitifs avant la fin de la campagne d'inscription universitaire.

Toutefois :

- *le ministère dispose des analyses du service de coopération et d'action culturelle à Pékin, où le CEF et son prédécesseur, le CELA, ont permis d'accueillir les étudiants dans de bien meilleures conditions, tout en rendant le contrôle des dossiers nettement plus effectif. C'est d'ailleurs sur la base de ces résultats positifs, salués par la Cour, que l'extension de ce dispositif a été décidée ;*
- *il est d'ores et déjà possible d'estimer que les cinq nouveaux centres pour les études en France[25], ont permis de dissuader les candidatures les plus médiocres. En effet, le nombre de demandes de visa pour études a chuté de manière notable, tandis que le taux d'acceptation des demandes a crû. Les centres ont par ailleurs été bien acceptés par les étudiants, et le paiement de droits d'inscription n'a pas soulevé de protestations. Ceux-ci ne représentent en effet qu'une très faible part des ressources dont les candidats doivent justifier pour obtenir leur visa. Par ailleurs, les boursiers en sont dispensés ;*
- *en outre, le paiement réclamé aux étudiants est la contrepartie d'un véritable service. Les candidats ont très largement utilisé la possibilité qui leur est offerte de poser des questions en ligne sur tous les sujets touchant aux études en France et à l'obtention du visa. Le lien électronique qui sera très prochainement mis en place avec les établissements d'enseignement supérieur volontaires améliorera également de manière substantielle les démarches que doivent effectuer les étudiants, en leur permettant de s'inscrire en ligne ;*

25) en Algérie, au Maroc, en Tunisie, au Sénégal et au Vietnam.

– *enfin, les CEF seront l'instrument adéquat pour évaluer les dossiers des candidats à des études en France à l'aune des critères de délivrance du visa pour études qui seront prochainement précisés par la circulaire, qui, à l'instigation du comité interministériel de contrôle de l'immigration (CICI), a été élaborée en commun par le ministère des affaires étrangères et le ministère de l'éducation nationale ;*

– *les ambassades concernées se verront avant la fin de l'année réclamer un bilan détaillé du fonctionnement de leur centre.*

La Cour note par ailleurs que les centres fonctionnent essentiellement avec les services d'une société privée choisie sans appel d'offres.

Il convient sur ce point de rappeler que les CEF sont placés sous le contrôle de l'ambassade, et plus particulièrement du conseiller de coopération et d'action culturelle. Leur budget constitue un service spécial au sein de celui d'un établissement à autonomie financière, l'Institut français, ce qui permet de connaître avec précision leur degré d'autofinancement.

Le prestataire informatique a été choisi par les établissements à autonomie financière, dans le cadre du droit qui leur est applicable, afin de répondre dans l'urgence à la commande du séminaire intergouvernemental pour l'attractivité de la France du 7 février 2005.

Le ministère des affaires étrangères passera un appel d'offres au début du printemps 2006, afin de désigner le prestataire qui installera et assurera la maintenance du système informatique de l'ensemble des CEF, les six existants et les quatorze qui à la demande du CICI seront prochainement créés. Le ministère travaille actuellement avec un prestataire, lui-même désigné par appel d'offres, qui l'assiste dans la préparation de ce marché.

Sur la situation des femmes de l'immigration (droits civiques)

Le ministère des affaires étrangères, notamment lors de sa participation au groupe de travail "femmes de l'immigration", a soutenu les propositions mentionnées par la Cour :

– *centralisation du contentieux des mariages au Parquet de Nantes (effective depuis le 1er mars 2005) ;*
– *harmonisation de l'âge légal du mariage à 18 ans pour les hommes et les femmes ;*
– *création d'un délit de contrainte au mariage, pour les mariages forcés (projet de révision du code pénal).*

S'agissant de la recommandation de la Cour de dénoncer les conventions qui méconnaissent le principe constitutionnel d'égalité entre les hommes et les femmes, il apparaît que la renégociation de conventions bilatérales relève désormais de la compétence de la Commission depuis la communautarisation de la coopération judiciaire en matière civile et commerciale et l'adoption des règlements Bruxelles II et Bruxelles II bis en matière matrimoniale et de responsabilité parentale.

Cependant la jurisprudence a évolué avec les arrêts de la Cour de cassation de février 2004 confirmant que le principe d'égalité des époux (art. 5 du 7ème protocole à la convention européenne de sauvegarde des droits de l'Homme) est une composante de l'ordre public international français et prime donc sur les éventuelles conséquences de la mise en œuvre de dispositions de conventions bilatérales (répudiation notamment).

Sur les mineurs isolés

La part des mineurs isolés dans la demande d'asile n'avait cessé de croître, passant de 845 demandes enregistrées en 2002 à 949 en 2003 et 1221 en 2004. Cette hausse est enrayée puisque ces demandes ont chuté de 40,3% depuis le début de l'année 2005. Il est possible d'y voir les effets de l'obligation faite aux mineurs qui souhaitent déposer une demande d'asile de se présenter en premier lieu en préfecture afin qu'un administrateur ad hoc soit désigné.

La circulaire du ministre de l'intérieur appelant à une interprétation au cas par cas de la loi du 23 novembre 2003, en ce qui concerne l'accès à la nationalité française au moment de la majorité, peut également avoir eu pour effet de contenir les demandes d'asile de mineurs.

Sur le comité interministériel de contrôle de l'immigration (CICI)

Le ministère des affaires étrangères se félicite de l'instauration en mai 2005 du CICI, en raison du rôle de coordination efficace qu'il joue dans tous les volets de la maîtrise des flux migratoires.

Ce ministère a marqué sa disponibilité à pleinement collaborer avec le Secrétariat général du CICI en nommant dans un très court délai un ambassadeur, M. Hubert de la Fortelle, pour seconder son secrétaire général, M. Patrick Stéfanini.

RÉPONSE DU MINISTRE DE L'EMPLOI, DE LA COHÉSION SOCIALE ET DU LOGEMENT

L'aide au retour des déboutés de la demande d'asile

Il est indiqué que cette décision du Comité interministériel de contrôle de l'immigration CICI date du 27 juillet, alors que la DPM s'est consacrée à ce dossier depuis le début de l'année 2005 et a inscrit à ce titre 5 M d'euros en PLFI pour 2006 au programme "accueil des étrangers et intégration".

La base légale du contrat d'accueil et d'intégration - CAI

Concernant la base légale du contrat d'accueil et d'intégration, la Cour note que le décret en Conseil d'Etat prévu par la loi de programmation pour la cohésion sociale du 18 janvier 2005 et "attendu pour préciser son contenu" n'est toujours pas publié. Le décret en Conseil d'Etat prévu par l'article 146 de la loi précitée pour application de l'article L 117-1 du code de l'action sociale et des familles et qui doit fixer les conditions d'application du présent article a été préparé et est en cours d'examen au Conseil d'Etat. Il détermine les catégories d'étrangers bénéficiaires du contrat d'accueil et d'intégration, la durée du contrat et ses conditions de renouvellement, les actions prévues au contrat et les conditions de suivi et de validation de ces actions, dont la reconnaissance de l'acquisition d'un niveau satisfaisant de maîtrise de la langue française. L'article 152 II de la loi PCS prévoit que ces dispositions entrent en vigueur le premier janvier 2006. Il n'y a donc pas encore de retard.

Par ailleurs, dans l'attente de la parution du décret, le contrat d'accueil et d'intégration fonctionne toujours, fut-ce sous son mode expérimental.

L'actualisation des missions du FASILD

Après que la loi de programmation pour la cohésion sociale ait confirmé le FASILD dans sa nature et posé le principe de sa participation au service public de l'accueil assuré par l'ANAEM, l'année 2005 a vu mettre en place les éléments nécessaires à une éventuelle évolution : le ministère a nommé une nouvelle équipe dirigeante au mois d'octobre et un nouveau conseil d'administration a pris ses fonctions. Le principe d'un transfert à l'ANAEM des missions assurées par le FASILD au titre de la politique de l'accueil (financement et organisation des formations associées à la signature du contrat d'accueil et d'intégration) est d'ores et déjà acté. Les conditions et modalités de mise en œuvre de ce transfert seront examinées dès le début de 2006. Par ailleurs, un contrat d'objectifs et de moyens triennal sera signé en début d'année prochaine entre l'établissement et le ministère.

En ce qui concerne le HCI, l'observatoire des statistiques de l'immigration et de l'intégration a été installé en juillet 2004 et a rendu son rapport sur les données 2004 le 24 novembre 2005.

La généralisation du contrat d'accueil et d'intégration- CAI

La Cour indique que "l'ANAEM a donné une priorité absolue à la généralisation du CAI et a apparemment renoncé à d'autres réformes pourtant décisives, telles l'introduction du système des référents, l'évaluation des prestations ou l'élaboration de parcours d'intégration."

Cette analyse mérite d'être nuancée. Elle repose en effet sur les observations de la Cour lors de son rapport final et ne tient pas compte de deux faits : l'article 143 de la loi de programmation pour la cohésion sociale du 18 janvier 2005 (article L.341-9, b) du code du travail) qui précise les missions assignées à l'ANAEM, ne lui attribue pas une compétence générale dans le champ de l'intégration, qui la rendrait légitime à élaborer des « parcours d'intégration ». En revanche, les modalités de suivi individualisé de chaque signataire du CAI sont précisées dans le décret d'application de la loi de programmation pour la cohésion sociale. Il importe toutefois de signaler que la mise en œuvre de ces dispositions (et notamment du suivi de 90.000 signataires du CAI) supposera la mobilisation d'importants moyens supplémentaires.

La Cour ajoute que "la future éventuelle remise d'un diplôme aux signataires du CAI n'entre pas dans le cadre de ses préoccupations". Dès l'année prochaine, les compétences linguistiques acquises dans le cadre des formations linguistiques prescrites au titre du CAI seront validées par le diplôme initial en langue française créé, à l'initiative de la DPM et de la DGLFLF, par le ministère de l'éducation nationale. Les conditions de délivrance de ce diplôme seront précisées par un décret de ce même ministère.

Les difficultés des modes de garde d'enfant

Une des difficultés des modes de garde d'enfant est liée, concernant la formation linguistique, au fait que "contrairement à la formation civique et à la formation "Vivre en France", (elle) n'a pas lieu immédiatement après la signature du CAI mais ultérieurement". Cette difficulté effective est liée à deux facteurs :

- *d'une part, la formation linguistique nécessite l'organisation de groupes homogènes et suffisants de bénéficiaires, ce qui peut nécessiter un peu de temps, l'hypothèse n'étant pas, pour des raisons de coût mais aussi pédagogiques, d'organiser des formations individuelles ;*
- *d'autre part, la formation se déroule sur une longue durée (en moyenne 380 heures par personne), soit souvent sur plus d'une année compte tenu du rythme hebdomadaire.*

La lutte contre l'immigration clandestine

La Cour se félicite des mesures prises dans le cadre de la lutte contre l'immigration clandestine et en infère que ces dispositions permettraient, si le gouvernement le souhaitait, la réalisation d'un réseau unique de fonctionnaires chargés de l'immigration.

La question se pose de savoir si les difficultés rencontrées sont telles qu'il faille spécialiser des réseaux actuellement constitués en compétences par métiers (séjour, prise en charge sociale, défense des droits…) en réseau par population.

Autre forme d'immigration irrégulière

Selon la Cour « Une autre forme d'immigration irrégulière se constitue également dès lors que les étudiants étrangers cherchent, sous couvert de leurs études, à bénéficier d'une immigration économique et à se maintenir sur le territoire »

La politique conduite actuellement par le gouvernement vise à être davantage attractive pour des étudiants étrangers à haut potentiel. La DPM prépare des mesures visant à faciliter l'accès au marché du travail de ces étudiants (du niveau du master et se voyant proposer un contrat de travail assorti d'une rémunération mensuelle brute d'au moins 2500 euros).

Lutte contre le travail illégal

En matière d'emploi illégal de travailleur étranger, la direction de la population et des migrations a diffusé une circulaire interministérielle datée du 9 décembre 2005 demandant à toutes les administrations concernées d'assurer un traitement plus rapide et un meilleur recouvrement de la contribution spéciale. Par ailleurs, le ministère de l'intérieur et de l'aménagement du territoire finalise la préparation d'un décret permettant de demander aux employeurs de payer une contribution forfaitaire représentative des frais de ré acheminement dans son pays de l'étranger sans titre de séjour et de travail.

"Emploi des immigrants"

Sur les chiffres, la part de l'immigration de travail est de 5% sur l'ensemble des flux migratoires pour les pays tiers, de 20% si les chiffres intègrent les ressortissants de l'Espace Economique Européen.

La Cour ne mentionne pas le rôle de la direction des populations et des migrations (DPM) sur les différentes actions alors qu'elle est à l'initiative de certaines d'entre elles : c'est principalement à la demande de la DPM que s'est réuni, au sein du commissariat général au Plan, un groupe de travail, dénommé Kazan, qui a engagé une réflexion prospective sur les conséquences du vieillissement de la population sur les politiques d'emploi, de formation professionnelle et de migrations de travail. La DPM a participé aux réunions de ce groupe mais aussi à son pilotage.

La DPM s'appuie, pour faire des propositions d'évolution des politiques publiques, sur des études conduites par des organismes spécialisés. C'est ainsi qu'en 2005, ont été conduites deux études portant respectivement sur l'accès des étudiants étrangers au marché du travail et sur les prestataires de services internationaux. Une étude portant sur le statut des salariés détachés en France dans la filiale d'un groupe enrichira la réflexion de la DPM sur les inflexions à apporter à la réglementation pour l'adapter à cette forme de mobilité internationale qui se développe rapidement. La DPM a initié et conduit à titre de maîtrise d'ouvrage l'informatisation des services de main d'œuvre étrangère.

Pour ce qui concerne les flux de travailleurs en provenance d'Europe de l'Est, la DPM a assuré l'animation d'un groupe de travail franco-polonais dont les conclusions contribueront à enrichir les réflexions préalables à la décision qui devra être prise, avant le 1er mai 2006, de reconduire la première phase de la période transitoire pour huit des dix pays ayant rejoint l'Union européenne en 2004

Les foyers de travailleurs migrants

Il existait environ 680 FTM au lancement du plan de traitement. A ce jour, sur les 325 FTM inscrits au plan de traitement, 155 ont vu leur dossier validé en CILPI. Cependant, sur ces 155, une trentaine de foyers n'a pas encore été réhabilitée, compte tenu des délais nécessaires au déménagement des résidents, à l'élaboration du calendrier de reconstruction ou réhabilitation et aux délais inhérents aux travaux même. Sur les 350 autres foyers, une trentaine a bénéficié d'un conventionnement sans travaux, devenant Résidence Sociale.

Allocation d'insertion

Selon la Cour « La loi de finances initiale pour 2006 procède en ce sens à la réforme de l'allocation d'insertion dénommée allocation temporaire d'attente, et alignée sur la durée effective de l'instruction de la demande. »

Il s'agit de l'article 88 de ladite loi de finances, qui procède à la réforme de l'allocation d'insertion, rebaptisée « allocation temporaire d'attente » (ATA). Ses conditions et modalités de versement sont précisées. S'agissant des allocataires demandeurs d'asile, la durée de service de l'ATA, versée à terme échu, est désormais alignée sur la durée effective de la procédure d'instruction de la demande d'asile, recours inclus. En outre, l'allocation n'est pas versée aux demandeurs d'asile pris en charge dans un centre d'hébergement, ni à ceux qui auront refusé une telle offre. Cette réforme doit permettre d'améliorer l'efficacité de la gestion de l'allocation, qui bénéficie majoritairement aux demandeurs d'asile, tout en maîtrisant l'évolution des crédits publics alloués à son financement.

La situation des femmes de l'immigration

La proposition de loi sénatoriale renforçant la prévention et la répression de la violence au sein du couple a fait l'objet d'une première lecture et sera présentée au Sénat en 2ème lecture en janvier 2006 : elle prévoit notamment d'élever l'âge nubile de 15 à 18 ans pour les femmes et d'autres mesures d'ordre procédural pour lutter contre les mariages forcés et amélioration la répression des mutilations sexuelles féminines.

L'aide au retour

La Cour indique que le nombre de bénéficiaires est selon le ministère insignifiant puisqu'il ne concernerait qu'une centaine de personnes par an.

Cette indication mérite d'être nuancée par les informations suivantes. En 2004, l'OMI a mis en œuvre 4 principaux dispositifs d'aide au retour volontaire en direction des étrangers qui souhaitent définitivement regagner leur pays d'origine :

1-Programme d'aide à la réinsertion des étrangers invités à quitter le territoire français mis en place concernait 729 personnes en 1991 et 947 en 2003 ;

2-Rapatriement humanitaire : 477 personnes ont bénéficié de cette procédure en 2004 ; elles étaient 696 en 2003.

Par ailleurs, dans le cadre de la coopération entre les gouvernements français et roumain en vue de la protection des mineurs roumains en difficulté sur le territoire français, de leur retour dans leur pays d'origine et de la lutte contre les réseaux d'exploitation, l'OMI a organisé le départ et l'accompagnement de 9 mineurs qui ont été confiés, par ses soins, à leur arrivée à Bucarest, à l'autorité nationale roumaine pour la protection des droits de l'enfant.

De même, 11 personnes ont bénéficié en 2004 du programme d'accueil d'urgence des victimes bulgares des réseaux de prostitution et de traite des êtres humains ;

3-Dispositif d'aide à la réinsertion dans leur pays d'origine des étrangers en situation régulière : 8 personnes en 2004, 14 en 2003 ;

4-Programmes d'aide à la réinsertion dans les pays d'origine :

le programme de développement local migration au Mali intégré dans le programme de co-développement: suivi et appui technique en France avant le départ et pendant une année dans le pays ainsi qu'une aide au démarrage pouvant aller jusqu'à 7000 euros pour 125 projets économiques en 2004 (92 en 2003) ;

- *un programme de co-développement au Sénégal proposant les mêmes aides techniques et financières qu'au Mali démarre en octobre 2005 ;*

– *le programme de co-développement - migration pour la Roumanie :11 projets économiques essentiellement dans le commerce et l'élevage ont bénéficié d'un financement ;*

– *le programme d'aide à la réinsertion des ressortissants moldaves déboutés de l'asile ou dont le séjour a été refusé par les autorités françaises, programme co-financé par le Fonds européen pour les réfugiés : 70 migrants ont bénéficié d'un accompagnement social et 27 projets de création d'activité économique ont été financés (11 en 2003).*

Par ailleurs un programme ambitieux d'aide au retour des familles de déboutés est en cours d'expérimentation.

L'organisation administrative

La Cour estime que les évolutions concernant l'organisation administrative ont affaibli la position de la Direction de la population et des migrations en ce que d'une part, le rapprochement préconisé avec la DIV n'a pas été fait, et d'autre part le CICI s'est pour l'instant substitué au CII, notamment par la prise de décisions concernant l'intégration et l'institution d'un secrétariat général permanent affaiblissant de fait la vocation interministérielle de la DPM.

Sur ce point, il convient de confirmer que le CICI n'a pas vocation à traiter des questions d'intégration.

C'est la raison pour laquelle le Cabinet du Premier ministre a validé le principe de la tenue en janvier d'un prochain comité interministériel à l'intégration, dont le programme est en cours de finalisation.

La prise en compte des spécificités au sein de l'Union européenne

Concernant le livre vert de la Commission européenne, il faut préciser que la réponse adressée à la Commission en octobre 2005 est le résultat d'un travail interministériel conduit sous l'égide du SGAE et reprend les propositions faites initialement par la DPM.

La DPM a porté la position du ministère qui a consisté à faire évoluer le projet vers, notamment, la nécessaire prise en compte des spécificités de chaque pays de l'Union européenne et la mobilisation des ressources humaines disponibles dans chaque pays de l'UE, ainsi que la priorité à accorder à l'intégration des migrants et au développement des pays d'origine.

RÉPONSE DU MINISTRE DE L'ÉDUCATION NATIONALE, DE L'ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR ET DE LA RECHERCHE

La Cour observe que la loi d'orientation et de programme pour l'avenir de l'école du 23 avril 2005 comporte des dispositions en faveur des élèves non francophones nouvellement arrivés en France, mais que ces mesures ne pourront être mises en place que progressivement. Elle considère ainsi que «la question de l'intérêt de mesures spécifiques n'a été que partiellement tranchée, sauf à considérer qu'elles n'interviennent qu'en tout début de cursus scolaire».

Après un examen attentif de l'insertion, le ministère de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche tient à apporter les précisions suivantes concernant ***le dispositif d'accueil des élèves non francophones.***

On appelle «nouvel arrivant non francophone» tout élève nouvellement arrivé en France (depuis moins d'un an) dont la maîtrise de la langue française ou des apprentissages scolaires est insuffisante et qui de ce fait ne peut pas intégrer immédiatement une classe du cursus ordinaire.

L'obligation d'accueil dans les établissements scolaires s'applique à tous et en particulier aux élèves nouvellement arrivés en France. Ces élèves, qui arrivent tout au long de l'année, sont scolarisés en partie ou entièrement dans des dispositifs particuliers. L'objectif recherché est de favoriser une insertion progressive et rapide dans une classe ordinaire.

Durant l'année scolaire 2004-2005, 40.000 nouveaux arrivants non francophones ont été accueillis dans les premier et second degrés en France métropolitaine et dans les DOM : 19.400 dans une école primaire, 17.800 dans un collège, et 2.800 dans un lycée dont une majorité (58%) dans un lycée professionnel. Durant l'année scolaire 2000-2001, le nombre d'élèves ainsi accueillis s'élevait à 27.000 (13.000 dans le premier degré et 14.000 dans le second degré).

S'y ajoutent environ 2.000 jeunes de plus de 16 ans qui, ne relevant plus de l'obligation scolaire, ont bénéficié d'actions spécifiques de formation dispensées par la Mission Générales à l'Insertion de l'Éducation nationale (MGIEN) ou par les groupements d'établissements pour la formation continue (GRETA).

Les élèves nouveaux arrivants non francophones représentent 0,5 % des écoliers du primaire et 0,4 % des collégiens et lycéens de France métropolitaine et des DOM. Du fait des courants migratoires, les disparités entre académies sont importantes : 0,1% des élèves du premier degré de l'académie de Lille sont non francophones, contre 1% pour celle de Corse et 5% en Guyane. De même, seuls 0,1% des collégiens ou lycéens de l'académie de Nantes sont non francophones, contre 1,4% pour l'académie

de Paris et 2,2% en Guyane. Au total, plus du quart des nouveaux arrivants non francophones habitent en région parisienne (académies de Paris, Créteil et Versailles).

Globalement, en 2004-2005, 82 % des élèves nouveaux arrivants non francophones bénéficient, dès leur arrivée, d'une scolarité dans des classes spécifiques ou d'un soutien ponctuel, 18% en bénéficiant ultérieurement.

Dans les écoles primaires, *74 % des élèves non francophones sont concernés. Les classes d'initiation (CLIN) scolarisent les enfants qui ont le plus besoin de soutien pour une durée en principe limitée à un an alors qu'avec les cours de rattrapage intégré (CRI), les nouveaux arrivants sont intégrés dans les classes ordinaires et regroupés quelques heures par semaine pour une remise à niveau linguistique.*

Enfin, pour des motifs tenant à la localisation (en milieu rural notamment) ou à l'insuffisance des effectifs, certains départements ont développé des dispositifs supplémentaires plus souples, en fonction des besoins : des enseignants spécialisés partagent leur service entre plusieurs établissements et apportent un soutien de quelques heures par semaine aux élèves non francophones qui y sont scolarisés dans des classes ordinaires.

Dans les collèges et lycées, *les dispositifs sont similaires : classes d'accueil (CLA), modules d'accueil temporaire (MAT) ou cursus ordinaire avec soutien. Ensemble, ces dispositifs accueillent 87 % des élèves non francophones.*

Les dispositifs d'accueil ont été mis en place de manière très inégale par les académies : six académies y scolarisent moins de deux tiers de leurs élèves non francophones dès leur arrivée (Martinique, Lille, Poitiers, Rennes, Nancy- Metz, Nantes, Caen), et trois académies plus de 90 % (Rouen, Créteil, Dijon, Versailles, Guyane), voire 100 % pour l'académie de Paris.

RÉPONSE DE LA PRÉSIDENTE DU HAUT CONSEIL Á L'INTÉGRATION

1 – Observations relatives au point I de l'insertion : les nouvelles politiques de l'immigration et de l'intégration :

Le Haut Conseil souhaite préciser que la décision prise, à l'occasion du Comité interministériel à l'intégration du 19 avril 2003, de créer ***un service public de l'accueil des immigrés*** *entrant durablement sur notre territoire a été mis en place dans de très brefs délais avec la création de l'Agence nationale de l'accueil des étrangers et des migrations (ANAEM), rassemblant les moyens humains et matériels de l'Office des migrations internationales (OMI) et du Service social d'aide aux émigrés (SSAE), d'une part, et d'autre part celle du contrat d'accueil et d'intégration proposant aux nouveaux entrants des formations civiques et linguistiques principalement (le 100 000è contrat d'accueil et d'intégration ayant été signé fin 2005 alors que l'expérimentation a été engagée en juillet 2003 dans 12 départements) ;*

Pour ce qui concerne la loi du 10 décembre 2003, qui a profondément modifié ***le régime de l'asile*** *dans notre pays, le Haut Conseil, note que cette réforme a permis d'inverser la courbe de progression de la demande d'asile en France en raccourcissant les délais d'instruction des demandes à l'OFPRA, et à la Commission de recours des réfugiés, dans le strict respect, de la Convention de Genève ;*

Il est observé que ***le dispositif expérimental de retour volontaire des personnes principalement déboutées de leur demande d'asile*** *gérées par l'Agence nationale pour l'accueil des étrangers et les migrations (ANAEM), ne répond pas encore aux attentes du Gouvernement. Le Haut Conseil souhaite, dans un souci de cohérence, qu'une réflexion soit entreprise sur les publics visés par les retours volontaires, et ceux pouvant bénéficier de mesures de régularisation. Aujourd'hui les familles déboutées de leur demande d'asile paraissent être privilégiées dans les deux cas. Dans l'attente d'une réflexion plus approfondie, le Haut Conseil est favorable à un dispositif dont bénéficieraient, sur la base du volontariat, toutes les personnes en situation irrégulière et dont les différents types d'aide au retour (accompagnement au départ, et premier accueil dans le pays, aide financière, et éventuellement au projet d'insertion) soient négociés avec les pays de fortes migrations irrégulières vers la France (les relations établies par notre pays avec le Mali, dans ce domaine, nous paraissent à plus d'un titre exemplaires).*

La loi de programmation pour la cohésion sociale du 18 janvier 2005 créant un service public de l'accueil doté d'une agence (l'ANAEM) et d'un outil ***le contrat d'accueil et d'intégration*** *prévoyait dans son article 146 au dernier alinéa de l'article L117 nouveau du code de l'action sociale et des familles qu' «* ***un décret en Conseil d'Etat fixe les conditions d'application***

du présent article. *Il détermine les catégories d'étrangers bénéficiaires du contrat d'accueil et d'intégration, la durée du contrat et ses conditions de renouvellement, les actions prévues au contrat et les conditions de suivi et de validation de ces actions, dont la reconnaissance de l'acquisition d'un niveau satisfaisant de maîtrise de la langue française.». Le Haut Conseil comme la Cour note que ce décret n'est toujours pas publié. Or en application du II de l'article 152 de la loi précitée, le dispositif d'accueil et d'intégration devait entrer en vigueur le 1er janvier 2006. Ainsi l'article L.314.2 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile, qui résulte des dispositions de la loi du 26 novembre 2003 relative à la maîtrise de l'immigration, au séjour des étrangers en France et à la nationalité, ne peut entrer en vigueur en ce qu'il prévoyait de tenir compte de la signature et du respect du contrat d'accueil et d'intégration, pour l'attribution de la carte de résident. Le Haut Conseil ne peut que regretter ce retard, et souhaite que soit clarifiée la finalité du contrat d'accueil et d'intégration au regard notamment des règles relatives au séjour en France ;*

2 – Observations relatives au pont II de l'insertion : L'intégration dans la société française des immigrants et des populations issues de l'immigration *:*

Le Haut Conseil note, comme la Cour, les retards pris en matière de construction d'un cadre d'expertises et de prospectives des besoins de main-d'oeuvre dans notre pays, puisque le projet ***d'informatisation des services de main d'œuvre étrangère*** *des DDTEFP devrait être opérationnel début 2007, alors que les décisions ont été prises à l'occasion du Comité interministériel à l'intégration du 10 avril 2003.*

Pour ce qui concerne ***l'hébergement des demandeurs d'asile****, comme la Cour, le Haut Conseil note l'effort considérable fait depuis quatre ans, puisque le nombre de places d'accueil est passé de 5 300 fin 2001 à plus de 17 000 fin 2005, et que 38 départements ne disposaient pas de CADA fin 2001, et que seuls les deux départements de Corses en sont aujourd'hui dépourvus. Le Haut Conseil souhaite cependant ajouter qu'afin de mieux répartir les demandeurs d'asile sur notre territoire, l'ANAEM qui a pour mission de coordonner le dispositif d'accueil des demandeurs d'asile, en application de l'article L341-9 nouveau du code du travail, doit disposer d'un outil statistique performant afin de suivre, avec les gestionnaires des centres, les demandeurs d'asile pendant l'instruction de leur demande, et de leur proposer, en cas de rejet, un retour volontaire dont l'Agence est également chargée. Enfin, il convient d'ajouter que la concentration de demandeurs d'asile dans certaines régions s'explique, pour partie, par une application inégale, voire un refus de certaines préfectures de prendre en compte les règles de domiciliation administratives des demandeurs d'asile ;*

Comme la Cour, le Haut Conseil dans son avis relatif ***aux droits des femmes issues de l'immigration*** *remis au Premier ministre en Juillet 2003, souhaite un renforcement de la connaissance statistique des problèmes rencontrés, insiste sur la dimension individuelle des droits civils de ces femmes, notamment dans le contrat d'accueil et d'intégration, et a souhaité un renforcement des moyens d'action contre les violences dont elles sont parfois victimes. Le Haut Conseil note que certaines réformes sont en cours particulièrement pour ce qui concerne le relèvement de l'âge nubile, et les violences. Au-delà des avancées jurisprudentielles récentes, notamment en matière de répudiation, il lui apparaît que le législateur doit s'acheminer vers l'application de la loi du domicile en matière de mariage, de dissolution du mariage, et d'autorité parentale à l'instar de nombreux pays européens. Le Haut Conseil considère que le Gouvernement devrait engager, dans les meilleurs délais, des négociations bilatérales à cet effet. Plus généralement, le Haut Conseil regrette que les travaux entrepris sur ces sujets par un groupe de travail sous l'autorité de Madame Nicole Ameline, alors Ministre chargée de la parité, aient été interrompus alors qu'ils avaient très largement contribué à ces évolutions législatives ;*

Enfin, comme la Cour le rappelle, le Haut Conseil a émis en mars 2005 un avis ***sur la situation des vieux travailleurs immigrés****. Cependant, alors que dans cet avis il était recommandé d'assouplir les règles relatives au minimum vieillesse, notamment celle concernant l'obligation de résidence, qui conduisent certains immigrés retraités à choisir de ne pas retourner dans leur pays d'origine alors qu'ils le souhaiteraient, occasionnant en retour à la communauté nationale des frais importants, le Haut Conseil déplore que la loi du 19 décembre 2005 de financement de la sécurité sociale pour 2006 ait encore restreint les possibilités de percevoir ces prestations non contributives. Cette situation est d'autant plus dommageable que les deuxième voire troisième générations d'immigrés souvent Français, sont très sensibles au sort réservé à leurs aînés, qui pour certains, souhaitent retourner dans leur pays d'origine.*

3 – Observations relatives au point de l'insertion : Le pilotage des politiques *:*

Le Haut Conseil souhaite préciser les observations de la Cour concernant ***les statistiques de l'immigration et de l'intégration****. En effet, l'observatoire statistique qui lui est rattaché, d'une part, a été mis en place mi 2004, et d'autre part, il établit un rapport annuel annexé à celui du Haut Conseil, qui est validé par son Conseil scientifique. Le premier objectif que s'était fixé l'observatoire était de donner des statistiques fiables en matière de flux migratoires. Depuis deux ans, le rapport de l'observatoire validé par le conseil scientifique comprenant l'ensemble des organismes collecteurs de données n'a donné lieu à aucune contestation. Désormais sur la base de ce travail, et en application du décret du 26 mai 2005, instituant un Comité interministériel de contrôle de l'immigration, ce dernier adopte chaque*

année le rapport au Parlement, prévu à l'article L.111-10 du Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile. Ainsi, comme l'année précédente, le Haut Conseil a joint le rapport statistique de l'immigration et de l'intégration pour 2004 à son rapport annuel remis au Premier ministre le 24 novembre dernier. Sur cette base a été établi le rapport au Parlement visé ci-dessus, qui sera communiqué dans les prochaines semaines. Il est observé que depuis 2005, l'observatoire s'est engagé dans une étude concernant les parcours d'intégration, et ce dans le respect des principes définis par la CNIL et par la HALDE. Une réflexion est d'ores et déjà engagée sur les indicateurs de l'intégration. Enfin, en liaison avec la DRESS, l'observatoire souhaite que soit réalisées des études longitudinales sur les parcours d'intégration des immigrés depuis leur accueil sur notre territoire, à l'instar de ce que font certains pays étrangers comme le Canada.

*Concernant **les travaux du Haut Conseil**, le Premier ministre a saisi depuis trois ans très régulièrement le Haut Conseil de nombreux avis (juillet 2003 – La promotion sociale des jeunes dans les quartiers en difficulté ; juillet 2003 – Les droits des femmes issus de l'immigration ; mars 2005 – Diversité culturelle et culture commune dans l'audiovisuel ; mars 2005 – La condition sociale des travailleurs immigrés âgés ; novembre 2005 – L'organisation de la politique d'intégration).*

*Pour ce qui concerne **la structuration de l'action gouvernementale**, le Haut Conseil partage deux suggestions partant de la Cour qui visent à rapprocher la Direction de la population et des migrations (DPM) et la Délégation interministérielle à la Ville (DIV), et à renforcer l'interministérialité sur ce dossier de l'intégration.*

*Sur ce premier point, dans un avis rendu au Premier ministre le 21 décembre 2005 relatif au projet de loi pour l'égalité des chances, le Haut Conseil a relevé néanmoins un écueil. Après avoir rappelé que la politique d'intégration ne peut se fondre dans le droit commun en ignorant sa dimension culturelle et symbolique alors même que des identités réelles et supposées réclament d'être prises en compte, le Haut Conseil a souligné l'écueil qui « consiste à fondre purement et simplement la politique de l'intégration dans **la politique de la ville**. Cette fusion ferait courir le risque, d'une focalisation de la politique d'intégration sur les seules problématiques liées aux quartiers, et de l'accentuation de la stigmatisation déjà importante des personnes issues de l'immigration. Si ces deux politiques sont très complémentaires, depuis le comité interministériel des villes de juin 1998, et pourraient être, à ce titre, utilement prises en charge par une même agence (sous réserve que la DIV soit concernée par cette réforme), elles doivent néanmoins rester distinctes. En effet, le zonage des « quartiers » ne traite pas les problèmes d'intégration qui concernent des centres ville et des zones rurales. En Alsace ou dans le Midi, les problèmes d'intégration sont aussi aigus dans les zones rurales. Par ailleurs, la logique de la politique de la ville, qui renvoie à des mécanismes de compensation à raison des territoires,*

et indirectement des publics, est pour partie distincte de celle de la politique d'intégration, qui cherche à ouvrir le droit commun. A titre d'exemples, l'accès au droit à la retraite des vieux travailleurs migrants (avis du Haut Conseil de mars 2005), ou encore, la lutte des jeunes filles ou des femmes immigrées pour l'égalité effective des droits (avis du Haut Conseil de juillet 2003), ne rentrent pas dans une logique de compensation mais bien dans celle de la politique d'intégration. ». Le projet de loi pour l'égalité des chances présenté en Conseil des ministres le 11 janvier 2006, en créant une Agence de la cohésion sociale, réunissant semble-t-il la politique de la ville et la politique de l'intégration, la DIV et le FASILD, devra éviter cet écueil.

Sur le second point relatif à ***l'interministérialité de la politique d'intégration*** *qui concerne en effet, l'éducation, le logement, l'emploi etc, le Haut Conseil regrette qu'à la suite du Comité interministériel à l'intégration (CII) d'avril 2003, qui a marqué la relance de la politique publique d'intégration, il n'y ait eu qu'un Conseil interministériel en mai 2004, de simple bilan de mise en œuvre des décisions de l'année précédente. Aucun Comité ne s'est réuni en 2005, même s'il est annoncé pour le début 2006, alors que, par décret du 30 janvier 2003 modifiant le décret du 6 décembre 1989 portant création du CII, il a été décidé de réunir ce comité au moins une fois par an.*

Pour ce qui concerne ***l'identification des dépenses****, la Cour regrette que les dépenses de l'aide médicale - Etat (AME) ne figurent pas dans le programme « accueil des étrangers et intégration ». Outre qu'il n'était pas possible pour la DPM, chargée de ce programme, de suivre cette dépense prise en charge par la DGAS, le Haut Conseil considère qu'il ne s'agit pas à proprement parler d'un dépense entrant dans le champ de l'intégration, puisqu'elle concerne depuis la réforme de la CMU presque exclusivement des personnes en situation irrégulière au regard du droit au séjour en France.*

Sur le plan international*, le Haut Conseil souhaite préciser qu'il est point de contact unique de la Commission européenne pour ce qui relève des statistiques de l'immigration et de l'intégration, et point de contact partagé avec la DPM sur les questions relatives à l'intégration.*

La Cour note que ***la Haute autorité de lutte contre les discriminations et pour l'égalité*** *(HALDE) s'est surajoutée à un ensemble d'institutions existantes. Le Haut Conseil souhaite nuancer cette affirmation. En effet, en application de l'article 18 de la loi du 30 décembre 2004 portant création de cette Haute autorité, celle-ci a été créée à partir des moyens du Groupe d'études et de lutte contre les discriminations (GIP-GELD), qui gérait le numéro d'appel gratuit 114. Par ailleurs, sur le modèle principalement du Centre pour l'égalité des chances belge, la Haute autorité vise à réparer des préjudices individuels liés aux discriminations en réglant une difficulté juridique essentielle, la preuve de la discrimination. Ainsi le traitement individuel des discriminations constitue un atout pour l'intégration des personnes immigrées ou issues de l'immigration dans notre pays.*

*La Cour évoque **les délégations de l'ANAEM à l'étranger**. Le Haut Conseil ne souhaite pas qu'elles soient remises en cause. Au delà d'un accueil de bonne qualité des personnes bénéficiant du regroupement familial, le Haut Conseil attire l'attention de la Cour sur le fait qu'il s'agit des seules structures institutionnelles françaises de proximité pour les étrangers dans ces pays. A titre d'exemple, à Istanbul des femmes victimes de violence et ramenées en Turquie par leur mari s'adressent à l'ANAEM car c'est le lieu dont elles se souviennent pour y avoir passé leur visite médicale à leur départ. De même un nombre très important de vieux immigrés rentrés définitivement dans leur pays à l'âge de leur retraite s'adressent à l'ANAEM localement pour obtenir aide et conseil. Le Haut Conseil note que ce travail n'est pas fait, et ne peut sans doute pas l'être, par les personnels des Consulats.*

*Enfin, le Haut Conseil partage l'avis de la Cour **sur le rééquilibrage nécessaire des moyens financiers** entre la politique d'accueil des nouveaux immigrés et les besoins encore nombreux des immigrés installés depuis longtemps dans notre pays. Si le Haut Conseil estime que la création d'un service public de l'accueil dans notre pays était tout à fait nécessaire, et n'avait que trop tardé, il considère néanmoins que cette nouvelle politique ne pouvait être entreprise sans moyens financiers nouveaux. Cela n'a pas été le cas. Aussi est-il désormais urgent d'engager une réflexion et des moyens nouveaux pour rééquilibrer les deux volets de la politique d'intégration.*

***

Telles sont les observations que le Haut Conseil a souhaité apporter à la Cour. Le Haut Conseil remercie très vivement la Cour de son intérêt durable pour les questions d'accueil des immigrants et d'intégration des populations issues de l'immigration qui constituent, à n'en pas douter, des enjeux majeurs pour notre nation dans un proche avenir.

RÉPONSE CONJOINTE DU PRÉSIDENT DU CONSEIL D'ADMINISTRATION ET DU DIRECTEUR DE L'AGENCE NATIONALE DE L'ACCUEIL DES ÉTRANGERS ET DES MIGRATIONS (ANAEM)

1- *La Cour évoque tout d'abord la décision, prise sous l'impulsion du Comité interministériel de contrôle de l'immigration, de mettre en œuvre un nouveau programme d'aide au retour volontaire, à destination des étrangers séjournant irrégulièrement sur le territoire.*

Ce dispositif a été mis en place à titre expérimental (du 1er septembre 2005 au 30 juin 2006) dans vingt et un départements par circulaire DPM/AC13/2005/423 du 19 septembre 2005. Il est placé sous la responsabilité des préfets dans chaque département, en partenariat avec l'ANAEM et les services déconcentrés de l'Etat, et sous la responsabilité des ambassadeurs à l'étranger. Acteur majeur dans ce programme, l'Agence a précisé à ses services, dès le 23 septembre 2005, les modalités retenues pour la mise en œuvre de ce dispositif. Après une courte période d'appropriation par les différents intervenants dans le processus et par les publics concernés, ce programme est en phase de démarrage progressif, les premiers retours étant intervenus fin novembre 2005.

2- *S'agissant ensuite du contrat d'accueil et d'intégration, la Cour souligne que, dans le cadre de sa généralisation, la couverture du territoire n'est pas complète fin 2005.*

En effet, seuls 61 départements seront couverts fin 2005, qui, toutefois, représentent plus de 85% du public éligible au CAI. Une dizaine de départements supplémentaires bénéficieront du dispositif dès le mois de janvier 2006. La couverture des départements restants (hors départements d'Outre-Mer) est, dans la plupart des cas, tributaire soit de la recherche de locaux, avec l'aide des DDASS, permettant d'accueillir les plates-formes (pour des départements de très faibles flux migratoires) soit de l'ouverture des trois nouvelles délégations départementales (Orléans, Dijon et Bordeaux) initialement prévue fin 2005, mais qui interviendra en fait dans le courant du 1er trimestre 2006. La création, en 2006, de trois nouvelles délégations, à Rouen, Reims et Besançon, facilitera la montée en puissance du dispositif dans les trois régions concernées, l'ANAEM devenant moins tributaire de mises à disposition de locaux pour tenir ses plates-formes, mises à disposition dont elle constate actuellement le caractère aléatoire et parfois inadapté aux flux reçus.

Le contrat d'accueil et d'intégration recueille toujours le même succès auprès des migrants puisque du 1er janvier à la fin novembre 2005, 60 650 contrats ont été signés avec un taux d'adhésion de 92,6%. Depuis septembre, l'ANAEM est sur un rythme de l'ordre de 7000/7500 contrats signés par mois.

La Cour souligne que l'ANAEM a donné une priorité absolue à la généralisation du CAI, en renonçant apparemment à d'autres réformes décisives.

L'Agence a effectivement donné priorité à la généralisation du CAI sur l'ensemble du territoire. Mais elle rappelle également qu'elle est toujours en attente du décret en Conseil d'Etat prévu par l'article 146 de la loi de programmation pour la cohésion sociale (devenu L 117-1 et L 117-2 du code de l'action sociale et des familles). Le projet de décret établi par la DPM en étroite concertation avec l'Agence devrait être de nature à répondre à la plupart des préoccupations de la Cour.

***3-** La Cour évoque enfin le retard pris par la constitution de l'ANAEM et ses incidences, notamment sur le maillage territorial.*

L'ANAEM est aujourd'hui opérationnelle, les activités et les personnels de l'association Service social d'aide aux émigrants ayant été transférés à l'Agence à la date prévue, le 1er octobre 2005. Elle précise qu'un Contrat d'objectifs et de moyens a été élaboré avec l'appui de la DPM. Néanmoins, une démarche de réflexion globale sur l'activité de l'ANAEM au cours des prochaines années, les objectifs à atteindre et les moyens à y consacrer ne pouvait être menée dans le court laps de temps imparti, et ce d'autant moins que la visibilité de l'Agence sur les activités précédemment exercées par le SSAE et les moyens humains et financiers associés n'était pas totale ; par ailleurs l'Agence ne disposera pas avant le début 2006 d'instances de concertation avec les partenaires sociaux. Ce Contrat d'objectifs et de moyens doit donc être considéré comme une première étape. L'un des principaux objectifs de l'organisme sera par conséquent de développer, en liaison avec sa tutelle, dans le courant 2006, une véritable démarche d'élaboration d'un contrat plus détaillé, couvrant les années 2007-2008, qui sera l'occasion de mobiliser l'ensemble du personnels.

En ce qui concerne le futur maillage territorial de l'ANAEM, celui-ci est en cours de définition ; le départ de nombreux agents (120) de l'ancienne association devrait contribuer à accélérer la fermeture des structures ex-SSAE dont le maintien n'apparaît pas pertinent. Ainsi, dès 2006, 27 implantations vont être supprimées, soit parce que situées dans les mêmes villes que les délégations régionales ou départementales actuelles, ces dernières étant en mesure d'accueillir les personnels concernés, soit parce que situées dans des départements dont les flux de migrants ne justifient plus une structure pérenne de l'Agence. Cette rationalisation des implantations permettra de faire des économies d'échelle.

RÉPONSE DE LA DIRECTRICE GÉNÉRALE DU FONDS D'ACTION ET DE SOUTIEN POUR L'INTÉGRATION ET LA LUTTE CONTRE LES DISCRIMINATIONS (FASILD)

Observations relatives au point I- B- La rénovation de l'accueil

La Cour relève que la généralisation du contrat d'accueil et d'intégration n'est pas entièrement achevée.

Le FASILD qui participe à la mise en œuvre du dispositif au moyen de marchés publics portant sur la formation civique et linguistique, constate également que cette généralisation se heurte encore à des difficultés concrètes, notamment les ouvertures de nouvelles plates-formes d'accueil. La couverture intégrale du territoire ne pourra ainsi être effective qu'au cours de l'année 2006. La sous-activité qui en résulte pour certains titulaires des marchés du FASILD est de nature à les fragiliser économiquement. Elle est d'autant plus mal ressentie par les acteurs de terrain que les financements inscrits du FASILD pour les formations linguistiques dispensées à des publics non signataires du CAI sont plus limités que ceux dédiés aux signataires.

En dépit de ces difficultés pratiques, il convient de souligner les progrès réalisés dans les relations partenariales entre les différents opérateurs :

- *Le FASILD et l'ANAEM ont signé en mars 2005 un protocole qui formalise et précise les missions et obligations respectives en application de la circulaire du 13 janvier 2005. Ce texte a vocation à être décliné dans chaque département, sous forme d'une convention d'application conclue entre la DDASS, la délégation de l'ANAEM et la direction régionale du FASILD. A ce jour, 20 conventions départementales sont signées.*
- *Le renouvellement de l'accord-cadre conclu en mars 2002 par la DGEFP, la DPM, le FASILD et l'ANPE devrait aboutir à la fin de 2005 ou au début de 2006. Il prévoit diverses mesures qui faciliteront le suivi des signataires du CAI inscrits à l'ANPE. : mise en place d'un référent dans chaque agence locale pour suivre les parcours CAI, mise en œuvre de l'engagement en faveur de l'emploi des jeunes des quartiers sensibles, utilisation des outils issus du programme EQUAL ESPERE et des axes de travail fixés par la charte, signée le 18 novembre 2005, sur la prévention des discriminations du service public de l'emploi.*

Observations relatives au point II- L'intégration dans la société française des immigrants et des populations issues de l'immigration

Concernant les mesures en faveur des élèves nouvellement arrivés, il convient de souligner que la convention-cadre du 13 juillet 2004 signée par le ministère de l'éducation nationale (DESCO), le ministère de l'emploi du travail et de la cohésion sociale (DPM, le FASILD et l'ONISEP donne lieu à des réunions régulières du comité de pilotage. A ce jour deux réunions se sont tenues).

Dans les autres domaines, notamment la question des femmes, la Cour relève les progrès déjà accomplis auxquels le FASILD est associé. La question des femmes de l'immigration, en termes de connaissance, de mixité, d'accès aux droits, de promotion individuelle, sociale et professionnelle, et de lutte contre la double discrimination dont elles peuvent être victimes, est traitée de manière intégrée dans les priorités d'intervention pour 2006 du FASILD adoptées lors de son conseil d'administration du 2 décembre 2005.

Observations relatives au point III- B - L'évolution des organismes

La Cour s'inquiète de la coexistence d'institutions susceptibles d'intervenir dans le même champ, et particulièrement dans celui de la lutte contre les discriminations.

1- <u>La mise en place de la HALDE</u>

La mise en place de la Haute autorité de lutte contre les discriminations et pour l'égalité (HALDE) dont la première mission est de traiter les cas individuels de discriminations de toute nature, répond à un besoin qu'aucune des institutions existantes ne remplissait. Le projet de renforcement des pouvoirs de sanctions de la HALDE devrait confirmer cette orientation.

Dans le domaine de la lutte contre les discriminations, la mission du FASILD consiste à promouvoir et appuyer les initiatives de prévention des discriminations et de promotion de l'égalité des chances, dans le cadre des priorités gouvernementales. Il conduit à ce titre des actions de partenariat en vue de sensibiliser, mobiliser, préparer et outiller les entreprises et les structures publiques et privées pour prévenir et lutter contre les discriminations systémiques (recherche, information, formation, expertise, accompagnement de diagnostics, d'expérimentations et de plans de prévention des discriminations). A ce titre l'établissement participe aux travaux des COPEC dans les départements et contribue au financement des associations de lutte contre le racisme, l'antisémitisme et les discriminations à caractère racial ou ethnique.

Les deux institutions, intervenant de manière complémentaire, sont appelées à nouer des contacts réguliers. Le FASILD s'attachera à informer la Haute autorité des actions qu'il mène et de leurs résultats. Dans le domaine des études, des recherches et de la formation où les deux structures

sont appelées à collaborer, la HALDE est d'ores et déjà associée aux travaux de la commission des études du FASILD.

De même, au plan territorial, la complémentarité s'exercera entre les délégués régionaux de la HALDE, prévus à titre expérimental pour sensibiliser et mobiliser les acteurs locaux pour une meilleure remontée des réclamations individuelles, et les directeurs régionaux du FASILD qui déclinent au plan local l'ensemble des missions de l'établissement et particulièrement celles visant à prévenir les discriminations.

2- La nouvelle ANAEM

Avec l'ANAEM, il a été rappelé que la mise en œuvre commune du contrat d'accueil et d'intégration se traduit par des relations régulières et étroites. Dans le domaine particulier des systèmes d'information, les établissements oeuvrent ensemble à la mise en place d'un outil dédié au CAI.

Le projet actuel de mise en place d'une Agence nationale pour la cohésion sociale et l'égalité des chances est de nature à transformer les rôles respectifs de l'ANAEM et du FASILD.

3- Le positionnement du FASILD et les incertitudes sur l'organisation territoriale

Comme le souligne la Cour, l'organisation régionale du FASILD est en cohérence avec le renforcement du niveau régional des services de l'Etat.

L'articulation Etat-FASILD s'est améliorée avec l'implantation progressive des CRILD. Le maillage territorial du FASILD sera prochainement achevé : 2006 verra la mise en place des trois dernières CRILD dans les régions qui n'en disposaient pas encore, l'installation sur place de la direction régionale de Corse et la création d'une direction régionale en Basse Normandie. Au delà il est prévu d'implanter l'établissement dans les DOM-TOM.

La participation de l'établissement à l'élaboration des PRIPI s'effectuera ainsi sur l'ensemble du territoire dans des conditions plus homogènes.

Conclusion

Il convient de souligner qu'en 2006, l'établissement s'est efforcé d'engager le rééquilibrage de ses interventions dans un sens plus favorable aux populations installées en France avant la mise en place du contrat d'accueil et d'intégration. Trois domaines d'intervention sont particulièrement concernés en 2006 par cette volonté : la prévention des discriminations, l'apprentissage de le langue et les questions de l'hébergement des immigrés vieillissants.

Au delà de cette échéance, l'établissement pourrait connaître d'importantes évolutions, dans le cadre du projet de création d'une Agence nationale pour la cohésion sociale et l'égalité des chances.

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DU SERVICE SOCIAL D'AIDE AUX ÉMIGRANTS (SSAÉ)

1-Observations relatives au point III-B-2-a « La constitution de l'ANAEM a été retardée »

L'explication donnée à ce retard, qui serait en partie imputable au SSAE et à la signature tardive de la convention de transfert, ne correspond pas à la réalité.

Suite à l'annonce du comité interministériel d'avril 2003, les dirigeants de l'association ont reçu la promesse du ministre des affaires sociales de l'époque que le transfert serait réalisé avant fin 2003. Le retard dans l'exécution du projet, si l'on considère que la constitution de l'ANAEM a été retardée par rapport à cette date initialement envisagée, n'est nullement le fait du SSAE. En effet, l'association n'a pris aucune part ni à l'élaboration interministérielle, nécessairement longue, des textes législatifs et réglementaires qui ont été jugés indispensables pour créer l'agence ni aux décisions relatives à la constitution de son conseil d'administration.

A titre d'exemple, le SSAE avait fourni dès l'été 2004 un projet de convention de transfert qu'elle souhaitait signer rapidement. Il a fallu attendre juin 2005 pour que l'ANAEM fasse enfin parvenir à l'association ses observations sur ce premier projet. De toute manière, la convention de transfert ne pouvait pas être signée plus tôt puisque le directeur général de l'agence jugeait indispensable que le conseil d'administration de la nouvelle agence approuve préalablement cette convention. Elle a été soumise à ce conseil dès sa mise en place et signée immédiatement après cette approbation.

Si la date du transfert à l'ANAEM du personnel du SSAE, et si par voie de conséquence la prise d'effet de la convention de transfert, a été fixée au 1er octobre 2005, c'est qu'il était techniquement impossible, compte tenu de la date de publication du décret fixant les modalités de reclassement des salariés du SSAE dans le personnel de l'agence, de mener à bien avant le 1er octobre le processus très complexe de cette opération de reclassement, qui supposait de donner à chaque salarié un délai d'information et de réflexion avant d'accepter la proposition individuelle de reclassement.

Le commentaire selon lequel « L'association a refusé la fusion totale et revendiqué le maintien à son profit d'une partie des réserves chiffrées à 3 M€, constituées au fil du temps principalement par des subventions publiques ; elle en a obtenu le tiers pour poursuivre une autre activité » doit être substantiellement revu pour tenir compte des éléments suivants.

Le SSAE est une association de la loi de 1901, qui a commencé son activité dans les années 1920. Elle n'a reçu une mission de l'Etat que le 11-2-1976, date de la signature de la première convention entre l'association et l'Etat. La loi de cohésion sociale du 18 janvier 2005, en son article 149, ne

transfère à l'Etat que les missions confiées par l'Etat à l'association, c'est-à-dire celles couvertes par la convention. La loi n'a donc pas mis un terme à l'activité de l'association, qui, en vertu de la liberté constitutionnelle d'association, était parfaitement libre de continuer son activité et qui aurait dû normalement conserver l'intégralité de ses fonds propres. Le SSAE tient à rappeler ici que l'association était soumise au contrôle financier de l'Etat, que ses comptes ont toujours été certifiés par ses commissaires aux comptes et approuvés année après année sans discussion par les représentants de l'Etat et que ces derniers n'ont jamais, au moment de l'approbation de ces comptes, élevé la moindre prétention quant à la propriété des fonds propres. Le transfert unilatéral imposé par l'Etat à l'association a d'ailleurs causé à cette dernière un préjudice considérable qui dépasse largement la somme de 1M€ conservée par elle. Par exemple, la seule annonce de la fusion en avril 2003 a fait perdre en deux ans 600.000 € de recettes à l'association qui n'ont pas été compensés par l'Etat : la Cour comprendra aisément que l'annonce d'une telle fusion a conduit certains départements qui avaient antérieurement conclu des conventions avec le SSAE à refuser de subventionner l'Etat.

L'association ne poursuit pas une « autre » activité mais continue à répondre à son objet social, d'une autre manière.

2- Observation relatives au point III-B-2-b « Le réseau des implantations et des plates-formes d'accueil n'est pas stabilisé ».

Le SSAE, employeur de droit privé, avait des contrats de travail mentionnant le lieu de travail des salariés. Cette mention est fréquente dans le secteur privé, surtout s'agissant de non cadres. A l'époque de leur signature, la désignation du lieu de travail était d'ailleurs considérée comme une condition substantielle du contrat.

Sur le rapprochement des cultures « pour le moment très éloignées », le SSAE tient à rappeler deux points importants. En premier lieu, ce qui avait été initialement présenté comme une fusion sur une base paritaire (voir les nombreuses déclarations et lettres du ministre) s'est rapidement transformé en une absorption pure et simple du SSAE par l'OMI. C'est donc la culture administrative qui s'est imposée et le SSAE a eu du mal à faire comprendre que la culture de l'intervention sociale devait être prise en compte par l'OMI.

En second lieu, dans cet esprit d'une fusion paritaire visant à mélanger les deux cultures, le SSAE et l'OMI ont co-financé en 2003 l'intervention d'un cabinet de consultants sur ce point précis. Malheureusement, sous la pression de l'OMI, cette mission s'est transformée en mission d'organisation et le SSAE a déploré à plusieurs reprises, sans être entendu, que les questions de culture aient été totalement perdues de vue. La distance entre les deux cultures est donc restée ce qu'elle est en raison des mauvaises conditions dans lesquelles cette opération d'absorption a été conduite par l'administration.

La politique d'éducation prioritaire

A l'issue d'un contrôle conjoint avec des chambres régionales des comptes, la Cour a émis des observations sur la politique d'éducation prioritaire dans un référé adressé le 3 décembre 2004 au ministère de l'éducation nationale,. Cette politique, fondée sur la notion d'équité et sur la recherche d'une plus grande égalité des chances, a pour objectif de compenser les inégalités économiques, sociales ou culturelles grâce à un accroissement des moyens mis à disposition des établissements scolaires situés dans des zones d'éducation prioritaire (ZEP) qui répondent à des critères prédéterminés. Elle s'applique à environ 18 % des écoliers et 21 % des collégiens, soit 1,7 million d'élèves.

La Cour a constaté tout d'abord que le cadre fixé par la politique nationale était trop général, avec des critères de zonage hétérogènes dont le choix a été largement laissé à l'appréciation des rectorats. Dans l'académie de Lille, par exemple, le classement en ZEP a été établi lors de la dernière révision de la carte scolaire sur la base de quinze variables, alors que dans l'académie d'Aix Marseille, trois critères principaux ont été retenus. Les publics de l'éducation prioritaire diffèrent dès lors sensiblement selon les académies : la proportion moyenne d'élèves issus de catégories socio-professionnelles défavorisées dans les établissements relevant de l'éducation prioritaire est ainsi comprise entre 53 % (Rennes) et 77 % (Lille). Cette hétérogénéité peut également être observée au sein d'une même académie : ainsi, au sein de l'académie de Versailles, le taux d'élèves issus de catégories socio-professionnelles défavorisées varie de 31 % à 91 % dans les établissements situés dans les zones ou réseaux d'éducation prioritaire. Tout en prenant en compte le souci de déconcentrer la procédure afin de tenir compte des situations locales, la Cour notait qu'une plus grande cohérence était nécessaire, notamment au regard de la transparence requise par l'objectif d'égalité des chances, qui permet seul de justifier les différenciations entre établissements.

Dans sa réponse en date du 10 mai 2005, le ministère a reconnu la nécessité d'une « *formalisation plus aboutie des critères de décision à mettre en œuvre en cas d'évolution de la politique et de la carte de l'éducation prioritaire* » et a indiqué que « *des critères communs pourraient être proposés de manière préalable mais non exhaustive, à*

toutes les académies, afin de garantir une cohérence nationale d'ensemble » *;* ces directions de travail permettront soit « une redéfinition complète de la carte de l'éducation prioritaire », soit *« la création dans cette carte d'une catégorie particulière de territoires ''particulièrement en difficulté'' ».*

La Cour avait observé par ailleurs que la coordination des divers échelons de l'éducation nationale avec les collectivités territoriales et les autres ministères était mal assurée. Dans sa réponse, le ministère a indiqué que de nouveaux dispositifs permettraient, avec la création des « *dispositifs de réussite éducative* », de renforcer les partenariats avec les collectivités locales, et, avec les actions inscrites dans le cadre du comité interministériel à l'intégration, de *« redonner à l'enseignement en ZEP/REP sa vocation première d'éducation républicaine au service de la promotion sociale et de l'intégration nationale* ».

La Cour avait constaté également que l'éducation prioritaire n'était pas suffisamment évaluée. Sur le plan financier, elle avait tout d'abord relevé que le coût des moyens affectés à l'éducation prioritaire ne faisait l'objet d'aucun suivi précis et homogène, par manque de normes d'allocation et de comptabilisation qui soient communes aux niveaux centraux et déconcentrés : seules sont actuellement disponibles des évaluations indirectes et épisodiques du coût total de l'éducation prioritaire, qui ne permettent pas, en l'état, d'éclairer le débat public sur l'effort que requiert l'action nationale conduite en faveur de l'égalité des chances. En outre, si, dans l'enseignement primaire, la plupart des inspecteurs d'académie allouent davantage de moyens aux écoles classées en ZEP ou en REP, de telle sorte que la taille moyenne des classes primaires relevant de l'éducation prioritaire est généralement inférieure de 1 à 2 élèves, l'absence de compensation des écarts entre académies peut aboutir à des paradoxes : ainsi, les élèves sont plus nombreux dans les écoles primaires classées en éducation prioritaire dans l'académie de Créteil (24 élèves en moyenne par classe) qu'ils ne le sont dans les écoles primaires classées en dehors de l'éducation prioritaire dans le reste de la France (23,5 élèves par classe). Dans le second degré, où les moyens sont alloués sous forme de dotation horaire globale (DGH), l'avantage comparatif accordé aux établissements relevant de l'éducation prioritaire n'est pas non plus systématique : si leur DGH par élève est généralement supérieure, l'examen des dotations par établissement peut révéler des situations contradictoires, sans que la justification de ces inégalités soit toujours apportée. Le ministère n'a pas nié le fait que les règles présidant à la différenciation des moyens dans chaque académie tiennent compte de façon variable de l'appartenance des établissements à l'éducation prioritaire. Sa réponse indique, à cet égard, des engagements pour « *enrichir les nombreux travaux consacrés à l'évaluation de l'éducation*

prioritaire » ; il n'a cependant pas été apporté de réponse à la Cour lorsqu'elle relevait l'hétérogénéité des critères permettant d'apprécier la valeur ajoutée de l'enseignement en ZEP pendant les années de la scolarité de collège[26].

En matière de gestion des personnels, enfin, la Cour, observant la surreprésentation des jeunes enseignants en zone d'éducation prioritaire, constatait que la gestion de ces personnels s'avérait mal ajustée aux objectifs poursuivis. La jeunesse du corps enseignant affecté dans ces zones est, le plus souvent, d'autant plus accentuée que l'académie ou l'établissement sont difficiles : ce constat ne peut que soulever des interrogations quant à l'efficacité réelle des mesures prises pour renforcer l'attractivité de ces postes (indemnité de sujétion spéciale, points de bonification pour le barème d'avancement,…). Dans sa réponse, le ministère a déclaré son intention de réformer les conditions de l'affectation des jeunes enseignants et a indiqué que « *les affectations dans les établissements difficiles se feront essentiellement sur la base du volontariat* ». Il a précisé qu'un nouveau dispositif, l'« affectation à caractère prioritaire justifiant une valorisation (APV) » avait été institué en octobre 2004, pour attirer les enseignants expérimentés vers les établissements en ZEP qui sont aujourd'hui « *réellement fragilisés du fait de leur faible attractivité ou de la forte instabilité des enseignants* ». En contrepartie d'un cycle de stabilité de cinq ans, ce dispositif prévoit d'accorder une « *très forte bonification* » aux enseignants qui s'investissent ainsi durablement dans les établissements difficiles. La création de l'APV a conduit à harmoniser les quelque six régimes de bonification qui coexistaient au titre de l'affectation des enseignants dans des contextes spécifiques. Par ailleurs, comme le recommandait la Cour, l'avancement à la hors classe a été réaménagé pour offrir une reconnaissance de leur mérite spécifique aux personnels ayant longtemps servi en ZEP.

*

Au vu de la réponse ministérielle, à laquelle correspondent des mesures annoncées depuis par le ministère, la Cour considère que ses principales observations et recommandations ont été retenues. Elle veillera en revanche à ce que les engagements du ministère soient suivis d'effets concrets.

26) L'étude récente publiée dans la revue de l'INSEE ''Economie et statistique'' n°380, 2004, s'est par exemple efforcée d'apprécier cette valeur ajoutée et a souligné la nécessité d'une politique d'éduction prioritaire mieux ciblée.

RÉPONSE DU MINISTRE DE L'ÉDUCATION NATIONALE, DE L'ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR ET DE LA RECHERCHE

A la suite d'un contrôle conjoint avec les chambres régionales des comptes, la Cour a émis des observations sur la politique d'éducation prioritaire dans un référé adressé le 3 décembre 2004 au ministère de l'éducation nationale.

La Cour y avait notamment souligné l'hétérogénéité des critères de zonage de l'éducation prioritaire, les défaillances dans la coordination des échelons de l'éducation nationale avec les collectivités territoriales et les autres ministères, les lacunes dans l'évaluation de cette politique et une gestion des personnels enseignants insuffisamment ajustée aux objectifs poursuivis.

Au vu de la réponse ministérielle adressée le 10 mai 2005, la Cour considère dans son projet d'insertion que ses principales observations et recommandations ont été retenues et indique qu'elle veillera à ce que les engagements du ministère qui conservent un caractère encore très général soient suivis d'effets concrets.

Certains points évoqués par la Cour ont d'ores et déjà fait l'objet d'une traduction dans le cadre de la mise en œuvre de la loi d'orientation pour l'avenir de l'école du 23 avril 2005 et de la Loi Organique relative aux Lois de Finances (LOLF). Les mesures récemment annoncées au titre de la relance de la politique de l'éducation prioritaire devraient également contribuer à répondre aux préoccupations exprimées par la Cour.

***1 -** Dès l'année scolaire 2005-2006, **une expérimentation dans des collèges de ZEP-REP et dans des écoles qui leur sont associées dans le projet de zone** sera conduite en vue de relancer la politique d'égalité des chances dans les territoires les plus défavorisés.*

Des réponses doivent être apportées afin de renforcer d'une part, le pilotage et la coordination de la politique d'éducation prioritaire et, d'autre part, l'évaluation des résultats sur le plan financier et en matière de gestion des personnels affectés en zone d'éducation prioritaire.

● *S'agissant du **pilotage de la politique de l'éducation prioritaire** par l'administration centrale, l'expérimentation réalisée dans le cadre d'un programme intitulé «Relever le défi de l'égalité des chances en ZEP-REP», porte essentiellement sur les modalités d'organisation, les méthodes et innovations pédagogiques de nature à permettre aux élèves de ZEP d'acquérir les savoirs de base et de prétendre aux filières d'excellence et vise à identifier les conditions nécessaires à la mise en œuvre de ces objectifs*

Elle intègre la mise en place des Programmes Personnalisés de Réussite Educative (PPRE) définis pour tout élève ayant des difficultés ou des besoins particuliers qui ralentissent ou empêchent les acquisitions relevant du socle commun des connaissances et compétences indispensables. Les équipes volontaires sont appelées à élaborer un projet pédagogique et éducatif préalable à la signature d'un contrat d'expérimentation avant la fin de l'année scolaire.

Le contrat d'expérimentation doit notamment définir les objectifs du projet, la durée de l'expérimentation, les moyens engagés, les personnes parties prenantes et les partenaires associés. Il doit préciser en particulier la mise en place d'une évaluation diagnostique, la définition d'indicateurs, la description de l'action menée, les modalités d'accompagnement et d'évaluation.

Une circulaire en préparation détaillera les modalités des expérimentations et procédera à un appel à projets.

● *En ce qui concerne **l'évaluation des résultats,** une attention particulière sera portée, dans le cadre de l'expérimentation, à l'attribution des moyens répondant à des besoins clairement identifiés, à l'adéquation de la politique de ressources humaines (formation des personnels, accompagnement et suivi des équipes par les corps d'inspection, incitation au travail en équipe), ainsi qu'à la stabilité des personnels.*

***2- Dans le cadre de la mise en œuvre de la LOLF** du 1er août 2001, le Projet de Loi de Finances (PLF) pour 2006 comporte, outre la définition des volumes des crédits et des emplois, un projet annuel de performance (PAP) qui présente notamment des objectifs et indicateurs relatifs à l'éducation prioritaire. A ce stade, il s'agit d'indicateurs cibles qui pourront être renseignés annuellement soit à compter du PLF 2007 si des données statistiques précises sont d'ores et déjà disponibles, soit à partir du PLF 2008. Ces indicateurs devraient permettre à terme d'avoir une vision plus synthétique des résultats de l'éducation prioritaire.*

● ***Tant pour les écoles** (programme enseignement scolaire public du 1er degré) **que pour les collèges** (programme enseignement scolaire public du 2nd degré), **a été retenu un objectif visant à accroître la réussite scolaire des élèves en zones difficiles et des élèves à besoins éducatifs particuliers**.*

Un tel objectif renvoie à la responsabilité de l'école à l'égard des élèves les plus vulnérables que ce soit en raison de leur trajectoire personnelle, de leurs caractéristiques individuelles, ou en raison du contexte social et culturel dans lequel ils évoluent. Il signifie la volonté du système éducatif d'accorder une attention particulière à ces publics, à leur formation et à leur réussite scolaire. Il s'agit d'un axe fort de la politique éducative qui doit se traduire à tous les échelons de responsabilité.

Cette attention et les mesures qu'elle suppose sont d'ailleurs les éléments constitutifs des politiques publiques interministérielles, à visée plus large (politiques de la ville, de l'intégration, plan de cohésion sociale, politiques relatives à l'intégration des personnes handicapées…) et les partenaires du système éducatif, des départements ministériels aux parents d'élèves en passant par les collectivités locales et les nombreuses associations agissant dans tous les secteurs, sont très vigilants à la traduction concrète des engagements politiques pris en matière d'éducation et d'égalité des chances.

Les indicateurs associés à cet objectif ont pour but de vérifier l'impact de l'action mise en œuvre pour favoriser la réussite des élèves scolarisés en ZEP ou en REP. Ces indicateurs doivent permettre de mesurer respectivement :

➢ ***au niveau des écoles***

- les écarts ZEP-REP - hors ZEP-REP des proportions d'élèves maîtrisant les compétences de base en français et en mathématiques. Cet indicateur, qui devrait être disponible à partir de 2008, sera établi annuellement à partir de l'évaluation auprès d'un échantillon national représentant des élèves de cours moyen 2ème année des écoles publiques ;

- le rapport, entre ZEP-REP et hors ZEP-REP, des proportions d'élèves entrant en classe de 6ème avec au moins un an de retard ;

- l'écart des taux d'encadrement (E/C), correspondant au nombre d'élèves par classe, en ZEP-REP et hors ZEP-REP. Cet indicateur, qui vise à rendre compte de l'effort de compensation fait en direction des élèves des écoles de ZEP et de REP, afin que ceux-ci bénéficient de conditions d'enseignement améliorées, est actuellement indisponible du fait de l'absence jusqu'à présent de système d'information du 1er degré, ce système étant en cours de construction. Le ministère travaille à doter les écoles maternelles et élémentaires d'un outil de gestion et de pilotage répondant aux besoins des différents acteurs concernés : école, mairie, circonscription d'inspection du premier degré, inspection académique, rectorat, ministère. Ce système se compose de plusieurs modules comprenant notamment une Base élèves, qui est en cours d'expérimentation dans la perspective d'une généralisation en 2006, et une Base école. Cette dernière qui est en cours de définition développera des services destinés à faciliter la gestion des écoles.

➢ ***Au niveau des collèges***

- les écarts ZEP-REP - hors ZEP-REP des proportions d'élèves maîtrisant, en fin de collège, les compétences de base en français et en mathématiques ;

- les écarts des taux de réussite au brevet en ZEP-REP et hors ZEP-REP. Pour être opérant, cet indicateur devra satisfaire aux conditions de comparabilité liées notamment aux caractéristiques sociales des publics concernés, ainsi que d'analyser l'ampleur des écarts et leur évolution ;

- l'écart des taux d'encadrement (rapport entre nombre d'élèves et nombre de divisions) en ZEP-REP et hors ZEP-REP. Ce dernier indicateur, qui rejoint les préconisations de la Cour en la matière, doit permettre de rendre compte à l'horizon 2010 de l'effort de compensation fait en direction des élèves des collèges situés en ZEP ou en REP, afin que ceux-ci bénéficient de conditions d'enseignement améliorées.

● *Dans le programme* ***« vie de l'élève »,*** *l'objectif n° 4 vise, au niveau du 2nd degré, à l'amélioration de la qualité de vie des élèves des lycées et collèges.*

A terme, les indicateurs retenus devront permettre de mesurer respectivement :

- le pourcentage des fonds sociaux utilisés par les établissements en ZEP-REP rapporté au pourcentage d'élèves en ZEP-REP. Les premières données seront disponibles pour le PLF 2007 ;

- la proportion de personnels d'assistance sociale exerçant en ZEP-REP rapportée au pourcentage d'élèves en ZEP-REP. La disponibilité de cet indicateur peut être envisagée pour le PLF 2008. Il suppose au préalable d'affiner la description des charges de travail et des lieux d'exercice des personnels médico-sociaux dans le cadre de la mise en place d'un système d'information.

3- Plus récemment, le Ministre de l'Education nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche, a annoncé le 13 décembre 2005 une relance de la politique de l'éducation prioritaire *s'articulant sur une action ciblée autour de 200 à 250 collèges d'une part, et énonçant des objectifs clairs pour l'éducation prioritaire d'autre part.*

Il s'agit de restaurer un vrai pilotage national de l'éducation prioritaire. A cette fin, un ***délégué ministériel à l'enseignement prioritaire*** *sera nommé aux côtés du directeur de l'enseignement scolaire. Ce pilotage devra porter sur la définition de l'objet de l'éducation prioritaire et sur les protocoles et outils pédagogiques et didactiques nécessaires. Il autorisera une plus grande autonomie des responsables locaux dans le choix des moyens et des profils nécessaires à la mise en oeuvre de cette politique.*

La carte de l'éducation prioritaire sera redéfinie *sur des critères objectifs : situation sociale des familles, part d'élèves ayant un retard supérieur à deux ans à l'entrée au collège, évaluation des résultats à l'entrée en 6ème, nombre d'élèves non francophones.*

Les moyens seront plus particulièrement concentrés sur les ***« réseaux de réussite »*** *constitués des 200 à 250 collèges* ***« Ambition réussite »*** *particulièrement en difficulté et des écoles de leur secteur : 1.000 enseignants expérimentés supplémentaires, 3.000 assistants pédagogiques, au moins une infirmière par collège….*

Le niveau 2 comprendra les zones urbaines moins sensibles bénéficiant d'une plus grande mixité sociale.

Le niveau 3 regroupera les établissements appelés à sortir, en trois ans, du dispositif de l'éducation prioritaire.

La politique de l'éducation prioritaire se développera selon trois axes : l'orientation et la réduction des inégalités culturelles, le partenariat avec les familles, la formation et le métier d'enseignant.

RÉPONSE DU MINISTRE DÉLÉGUÉ AU BUDGET ET A LA RÉFORME DE L'ETAT

Ce rapport rappelle les faiblesses de la politique de l'éducation prioritaire que la Cour des comptes avait mis en exergue dans un référé adressé le 3 décembre 2004 au ministère de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche. Elle avait notamment souligné l'absence de critères de zonages homogènes, l'insuffisance de l'évaluation des ZEP dont le coût ne faisait l'objet d'aucun suivi précis et cohérent ainsi que la nécessité de renforcer l'attractivité du métier d'enseignant dans les ZEP.

De ce point de vue, je ne peux que souscrire aux recommandations faites par la Cour concernant la nécessité de mieux définir des critères de zonages, de mieux évaluer les moyens supplémentaires octroyés aux ZEP ainsi que leur performance et d'améliorer la coordination des divers échelons de l'éducation nationale avec les collectivités territoriales.

A ce titre, une action ciblée sur les 200 et 250 établissements les plus en difficultés qui bénéficieraient de moyens accrus tout en s'inscrivant dans une logique de performance dans le cadre d'une contractualisation avec les services académiques et d'une évaluation plus régulière de leurs résultats, m'apparaît comme une réponse adaptée à l'objectif d'égalité des chances poursuivi par l'éducation prioritaire.

L’Etat face aux enjeux industriels et environnementaux : l’exemple des mines d’or de Salsigne

Dans son rapport public 2003, la Cour, à partir de l’exemple des mines d’or de Salsigne, a analysé la réponse de l’Etat aux enjeux industriels, sociaux et environnementaux liés à l’exploitation de certains sites industriels. Cette insertion faisait suite à un contrôle de la Cour sur le réseau des directions régionales de l’industrie, de la recherche et de l’environnement (DRIRE).

Parmi les recommandations de la Cour figurait la nécessité : d’assurer la maîtrise de la dépense publique liée à la réhabilitation des sites et sols pollués, aussi bien à Salsigne que sur l’ensemble du territoire ; d’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 et enfin de 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.

Dix-huit mois après la publication de ce constat, la Cour a pu dresser un premier bilan des actions engagées par les pouvoirs publics.

A - La maîtrise de la dépense publique en matière de réhabilitation des sites et sols pollués

1 - La maîtrise de la dépense publique à Salsigne

L'activité minière a cessé au printemps 2004. Comme le prévoyait l'accord du 11 juillet 2001 conclu entre l'Etat et la société des Mines d'or de Salsigne (MOS), dernier exploitant présent sur le site, les salariés les plus âgés ont pu opter entre des mesures d'âge financées par l'Etat et des dispositifs de formation-reclassement, majoritairement financés par l'entreprise. Il a notamment été accordé aux mineurs de Salsigne l'indemnité conventionnelle de cessation d'activité anticipée, mesure d'âge créée pour les Mines de Potasse d'Alsace. Or, du fait des dispositions de la loi du 22 août 2003 sur les retraites permettant de racheter des années d'études, le nombre de salariés pouvant bénéficier de ce dispositif a été plus élevé que prévu, renchérissant son coût pour les finances publiques. Son montant maximal est estimé à 6,1 M€, dont 1,6 M€ en 2005.

S'agissant de la dépense mise en œuvre pour la réhabilitation des différents sites industriels, elle est récapitulée dans le tableau suivant.

Au 31 mai 2005, la dépense pour la réhabilitation s'élevait à 27,476 M€, soit 8,157 M€ de plus qu'à la date du rapport public. 10,908 M€ s'ajouteront de façon certaine à ce coût, dans le cadre des travaux dont l'ADEME assure la maîtrise d'ouvrage sur le site « SEPS ». Cette dépense sera accrue par la deuxième phase des travaux de réhabilitation des sites dits « exclus » (sites industriels anciens), dont l'Etat est devenu le propriétaire dans le cadre de la convention passée en juillet 2001 avec la société MOS. Une étude est en cours pour préciser l'ampleur et la nature des travaux qui restent à accomplir sur ces sites.

A ce stade, si la dépense à Salsigne apparaît très élevée (de toutes les opérations de réhabilitation des sites et sols pollués à la charge de l'Etat, celle-ci est la plus coûteuse), elle reste inférieure à ce qui avait été envisagé puisque le précédent rapport public faisait état d'une dépense prévisionnelle supplémentaire de 27,5 M€. En particulier, la société MOS a honoré les engagements qu'elle avait pris dans le cadre de la convention du 11 juillet 2001, c'est-à-dire financer la réhabilitation du site minier à proprement parler à hauteur de 46 %. En outre, une approche globale de la réhabilitation des différents sites (SEPS, MOS, sites dits exclus) a été privilégiée, permettant de mettre en œuvre un projet cohérent de dépollution et de dégager certaines économies. Cette approche a fait l'objet d'un avenant – en date du 8 janvier 2004 – à l'accord conclu entre l'Etat et MOS.

Site et opération	Maîtrise d'ouvrage	Financement Etat	Dépense engagée au 31/05/2003*	Dépense engagée au 31/05/2005	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 en charge de l'industrie (abondés par BRGM et l'ADEME)	4,73 M€	4,73 M€	Aucune – opération terminée
Site SEPS – Travaux d'urgence	DRIRE Languedoc-Roussillon	57-02-36 du ministère en charge de l'industrie	1,77 M€	1,77 M€	Aucune – Opération terminée
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 en charge de l'industrie)	12,035 M€	15,053 M€	10,022 M€ [fin de l'enveloppe attribuée par la commission nationale des aides en mai 2003 et nouvelle enveloppe attribuée en 2005]
Site MOS – Subvention accordée à MOS pour la réhabilitation du site	Société MOS	64-96-10 du ministère en charge de l'industrie (abondé par 67-30-30 du ministère de l'écologie et du développement durable)	0,757 M€	3,211 M€	0,886 M€ [plafond maximal envisagé par la convention de 2001]
Site MOS – Traitement des eaux d'exhaure	MOS	Minefi - MED	0,027 M€	0,129 M€	Montant global non encore défini
Sites dits « exclus » et réhabilitation de l'ensemble du site	MOS / Etat	Minefi – ministère de l'écologie et du développement durable	Aucune	2,583 M€	Montant global non encore défini – étude à venir.
TOTAL	**Etat**		**19,319 M€**	**27,476 M€**	**10,908 M€**

*Date de l'achèvement du contrôle par la Cour

Les actionnaires de la société MOS envisageant à présent sa dissolution, la propriété ultime des terrains doit être transférée à l'Etat ou aux collectivités locales. Un rapport du conseil général des mines et de l'inspection générale de l'environnement de mars 2005 a attiré l'attention des pouvoirs publics sur le fait que si les terrains peu pollués peuvent être affectés aux collectivités locales, ce n'est pas le cas de ceux où sont entreposés des déchets, dans la mesure où ils réclament une surveillance permanente et durable et présentent des risques qui ne peuvent être assurés par les collectivités locales. Le rapport propose de confier au BRGM la gestion de ces terrains, mais la décision des pouvoirs publics n'est pas encore intervenue.

2 - La maîtrise de la dépense publique en matière de réhabilitation des sites pollués

Quand il est confronté à des sites dont les responsables sont défaillants, comme à Salsigne, le ministère en charge de l'environnement confie à l'ADEME la maîtrise d'ouvrage des travaux de remise en état de ces sites. Plus d'une centaine de sites, dont la moitié reste en cours de retraitement, ont ainsi fait l'objet d'une intervention de l'ADEME.

On constate des variations importantes des crédits consacrés aux sites pollués dont les responsables sont défaillants depuis 2000.

Crédits consacrés aux sites dont l'exploitant est défaillant

Année	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Crédits en M€	12,9	14,4	15,3	7,4	6	12,8

Source : Ministère de l'écologie et du développement durable /ADEME /Engagements juridiques

Ces variations s'expliquent par le fait que les opérations de réhabilitation les plus importantes – comme Salsigne – peuvent représenter plus de la moitié de la dépense globale. Or, à la date de la publication, le risque était qu'une intervention de grande ampleur soit rendue nécessaire sur le site de Noyelles-Godault (Pas de Calais), après la fermeture des usines de Metaleurop Nord. Un nouvel exploitant privé ayant racheté le site, l'intervention de l'ADEME a finalement été limitée, pour l'essentiel, à la dépollution des terrains jouxtant l'ancienne exploitation industrielle, la remise en état du site lui-même étant assurée par le nouvel exploitant. Dès lors, le montant de l'engagement financier de l'ADEME au titre des mesures de maîtrise des risques autour de Metaleurop Nord a été limité à 1,488 M€.

En outre, comme le recommandait la Cour, l'ADEME a engagé des procédures de mise en recouvrement à l'encontre des responsables défaillants. A l'été 2005, deux procédures judiciaires ont permis à l'ADEME de recouvrer 760 000 € ; 16 autres procédures restaient pendantes.

La Cour constate que la dépense publique relative à la réhabilitation du site de Salsigne et plus largement de l'ensemble des sites à exploitants défaillants n'a pas connu de dérive significative depuis 2003. C'est un élément positif. Elle sera néanmoins attentive au coût global de la réhabilitation du site de Salsigne. Elle attire également l'attention des pouvoirs publics sur le risque qu'en l'absence de mise en œuvre effective des dispositions prévues par la loi du 30 juillet 2003, une situation similaire à celle de Salsigne ne se produise sur un autre site fortement pollué dont l'exploitant serait défaillant.

B - L'évolution de la réglementation des sites et sols pollués visant à mieux responsabiliser les acteurs privés

Votée à la suite de l'émotion créée dans l'opinion publique par la fermeture précipitée de l'usine de Metaleurop Nord à Noyelles-Godault, la loi n° 2003-699 du 30 juillet 2003 relative à la prévention des risques technologiques et naturels et à la réparation des dommages prévoit des dispositions visant à préciser et à renforcer les obligations des exploitants en matière de réhabilitation des sites et sols pollués.

Pour être effectives, ces dispositions réclamaient la publication de plusieurs décrets d'application.

1. Le décret d'application de l'article 27 de la loi du 30 juillet 2003 – codifié au L. 512-17 du code de l'environnement – a été publié au Journal officiel du 16 septembre 2005. Ce décret clarifie les obligations pesant sur l'exploitant en matière de réhabilitation environnementale et de remise en état du site lors de la cessation de l'activité.

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.

Il convient de noter qu'à l'occasion de ce décret, le gouvernement avait souhaité introduire une disposition permettant au préfet d'imposer des prescriptions au détenteur, à défaut d'exploitant présent et solvable. Cette disposition a été disjointe par le Conseil d'Etat, ce dernier l'estimant dépourvue de base juridique suffisante. De telles prescriptions ne peuvent être imposées qu'à l'ancien exploitant. Dans un arrêt d'assemblée – Société Alusuisse-Lonza-France – du 8 juillet 2005, le Conseil d'Etat a confirmé l'impossibilité pour l'Etat d'imputer au détenteur la charge de la remise en état d'un site dont l'exploitant serait défaillant. Cette décision rend dans la pratique la police administrative inopérante et peut conduire à ce que l'Etat soit l'ultime payeur de la réhabilitation d'un site à exploitant défaillant. Une modification de niveau législatif est donc nécessaire pour permettre la mise en cause de la responsabilité du propriétaire au titre de la police des installations classées. Son opportunité semble d'autant plus forte qu'elle pourrait ainsi faire obstacle à des montages visant à dissocier l'exploitant du détenteur, ou encore à des actions visant à faire assumer par l'Etat les dépenses nécessaires au changement d'usage d'un site alors même que l'initiative en est prise par son propriétaire.

2. La rédaction du décret d'application de l'article 31 de la loi du 30 juillet 2003 – codifié au L 516-2 du code de l'environnement - soulève des difficultés persistantes. Aux termes de cet article, le préfet a désormais la possibilité de demander aux exploitants de certains types d'installations classées la constitution de garanties financières pour satisfaire à leurs obligations environnementales, dont la remise en état des sols en fin d'activité. Cette possibilité est ouverte dès lors que le préfet a constaté l'insuffisance des capacités techniques et financières de l'entreprise à remplir ses obligations.

Le retard pris dans l'élaboration du décret ne s'explique pas seulement par des lenteurs inhérentes – qui seraient en elles-mêmes critiquables - à l'administration, mais par la difficulté à trouver un accord avec les milieux économiques concernés sur les modalités de mise en œuvre de mesures dont le coût peut être important pour les entreprises. Cet état de fait est d'ailleurs souligné par le rapport d'expertise IGF/IGE/CGM sur les garanties financières appliquées aux installations classées remis aux ministres en novembre 2004 : ce dernier rappelle qu'« un groupe de travail réunissant les administrations et les représentants des entreprises et professions concernées a été constitué par la direction de la prévention des pollutions et des risques à l'automne

2003 pour conduire les réflexions préliminaires, mais il s'est vite heurté au constat de positions très difficilement conciliables, et aux difficultés intrinsèques à la définition de solutions viables et adaptées ». Ce rapport d'expertise vise à proposer des solutions permettant de donner corps au nouveau dispositif légal, tout en tenant compte des réalités économiques. Parmi les différentes garanties financières recommandées en vue de la remise en état des sites en fin de vie, figure notamment la constitution d'un fonds de garantie interprofessionnel d'initiative publique. En termes de calendrier, la mission propose de rédiger les décrets d'application d'ici la fin de l'année 2005 pour une entrée en vigueur progressive du nouveau dispositif à compter du 1er janvier 2006. Conformément aux orientations recommandées par la mission, la rédaction du décret est en cours, mais il est peu probable qu'elle ait abouti avant la fin de l'année 2005.

C - L'évolution de l'architecture du réseau des DRIRE

Contrairement à la recommandation formulée par la Cour, le réseau des DRIRE n'a pas été scindé en deux services distincts, le ministère en charge de l'industrie ayant d'ailleurs fait part de son opposition à ce projet dans sa réponse publiée.

Néanmoins :

- depuis le premier programme triennal de l'inspection des installations classées (1998-2001), il existe, au niveau des DRIRE, une séparation stricte des fonctions d'accompagnement économique et de contrôle des installations classées ;

- du fait du renforcement de l'effectif de l'inspection des installations classées, cette activité est devenue le premier champ d'action des DRIRE et elle concerne près de 50 % des personnels du réseau.

- la spécificité de la dimension environnementale des DRIRE a été réaffirmée par le fait que celles-ci sont rattachées à deux pôles régionaux de l'Etat mis en place par le décret du 5 octobre 2004 : le pôle « gestion publique et développement économique » et le pôle « environnement et développement durable ».

Alors qu'il était resté silencieux sur ce point dans sa réponse adressée à la Cour en 2003, le ministère de l'écologie et du développement durable se déclare aujourd'hui défavorable à une scission des DRIRE. Il considère que la mise en place des pôles régionaux et les expérimentations de rapprochement DRIRE-DIREN en cours ne doivent pas remettre en cause l'unité des DRIRE.

La Cour prend acte du souhait, exprimé par les deux tutelles, de conserver l'architecture actuelle du réseau des DRIRE.

La Cour attire toutefois l'attention des ministères sur l'évolution des emplois budgétaires de l'inspection des installations classées. En effet, après l'accident de l'usine AZF de Toulouse (septembre 2001), un plan de renforcement des effectifs de l'inspection avait été annoncé par le gouvernement. 150 emplois supplémentaires ont ainsi été créés dans le cadre de la loi de finances pour 2002. Alors qu'il devait être pluriannuel, ce plan a été interrompu en 2003, année où aucun emploi budgétaire supplémentaire n'a été créé. Puis un nouveau plan a été adopté pour les années 2004-2007, 400 emplois nouveaux étant envisagés sur l'ensemble de la période, dont 200 par redéploiement interne au réseau des DRIRE. Or, si les 100 premières créations de postes et les redéploiements internes prévus en 2004 ont été honorés, ils ne l'ont été que pour moitié en 2005 et les perspectives sont incertaines pour 2006. La direction du budget impute ce retard aux modalités de mise en œuvre de la suppression de certains services des DRIRE, lesquelles n'ont pas permis de dégager en 2005 les 50 emplois devant être transférés au ministère de l'écologie et du développement durable. Elle insiste aussi sur la nécessité pour le ministère en charge de l'écologie de procéder à des redéploiements internes plutôt qu'à de nouvelles créations de postes budgétaires.

Dans un contexte budgétaire contraint, sans doute est-il est normal que l'ensemble des services de l'Etat soient associés à l'effort de maîtrise des effectifs de la fonction publique. Pour autant, la Cour juge regrettable qu'à deux reprises des plans de renforcement des effectifs de l'inspection des installations classées aient été remis en cause, limitant ainsi la crédibilité des engagements pluriannuels de l'Etat dans un champ d'action présenté comme prioritaire.

La recherche dans le domaine de la gestion des milieux et des ressources

Au cours de l'année 2003, la Cour a contrôlé l'INRA[27], le CEMAGREF[28], l'IRD[29] et le CIRAD[30] ; sur ces bases, elle a adressé un référé fin août 2004 aux ministres chargés de la recherche, de l'agriculture, des affaires étrangères et des finances.

Avec l'IFREMER[31], qu'elle a contrôlé en 2005, et le BRGM[32], ces organismes constituent les opérateurs du programme n° 4 « recherche dans le domaine de la gestion des milieux et des ressources » de la mission interministérielle recherche et enseignement supérieur. Au total, l'ensemble regroupe 20 % des chercheurs publics[33] et représente une part majoritaire de la recherche française en agronomie, avec 70 % des dépenses correspondantes et l'essentiel du dispositif français de recherche pour le développement.

La Cour avait constaté que l'intégration croissante des objets d'étude (eau, sols, alimentation, génétique et développement durable) réduit la pertinence des frontières entre les domaines d'activité des établissements tandis que l'internationalisation des recherches requiert un redéploiement du dispositif français au-delà de l'ancien espace colonial. Elle relevait que le regroupement au sein du programme ne devait pas se réduire à une simple présentation budgétaire mais devait être le ferment d'une stratégie commune à mettre en œuvre notamment par la mobilité des personnels et la mutualisation des moyens.

---

27) INRA : Institut National de la Recherche Agronomique
28) CEMAGREF : Centre national du Machinisme Agricole, du Génie Rural, des Eaux et des Forêts.
29) IRD : Institut de Recherche pour le Développement.
30) CIRAD : Centre de coopération Internationale en Recherche Agronomique.
31) IFREMER : Institut Français de Recherche pour l'Exploitation de la Mer.
32) BRGM : Bureau de Recherches Géologiques et Minières.
33) en personnes physiques.

La Cour appelait dans cette perspective à un rapprochement entre les organismes prenant appui sur les synergies qui commencent à s'amorcer en amont (prospective, éthique…) et en aval (communication, édition, valorisation), dépassant le stade de la concertation ou de la coopération ponctuelle. En particulier, au plan européen, il s'agit au minimum d'activer des alliances européennes pour préparer au mieux le 7ème programme cadre (PCRD), voire de préfigurer des agences européennes de recherche ; au plan mondial, de poursuivre l'accroissement et la rationalisation de l'offre française de recherche, et surtout d'engager l'ouverture internationale de l'emploi scientifique et la mise en œuvre de nouveaux modes de coopération avec les pays émergents en direction des pays les plus pauvres.

La Cour avait également souligné que l'effort de construction d'une politique de site régional à Montpellier devait s'appuyer sur une démarche stratégique et que, dans ce cadre, l'intégration locale de la recherche et de la formation devait passer par un désenclavement urgent de l'enseignement supérieur agronomique au regard des universités.

Enfin elle avait noté que la participation à un même programme budgétaire devrait aussi être mise à profit pour harmoniser les démarches contractuelles avec les ministères en termes de calendrier, d'objectifs, de moyens, de résultats et d'indicateurs de suivi permettant un pilotage cohérent de la part du responsable de programme. Constatant que la gouvernance du système restait à bâtir, la Cour invitait donc les organismes et les ministères à tirer toutes les conséquences de l'innovation que constitue le programme 4 de la mission interministérielle recherche.

La Cour constate que ses conclusions sont pleinement partagées par les établissements et les ministères concernés, s'agissant de la nécessaire ouverture de ce dispositif de recherche sur l'Europe et sur le monde et de la nécessité d'appuyer la politique de site régional sur une démarche stratégique.

Reprenant l'exemple du site de Montpellier, sur les thèmes de la constitution de quelques pôles de compétence nationaux en fonction d'une démarche stratégique et de l'articulation à construire entre enseignement supérieur agricole et universités, le ministère chargé de l'agriculture indique notamment : « une première démarche d'intégration consiste en un regroupement, au sein d'un établissement unique, des établissements d'enseignement sous tutelle du ministère : l'ENSAM[34], la

34) ENSAM : Ecole Nationale Supérieure Agronomique de Montpellier.

SIARC[35], le CNEARC[36], et l'antenne locale de l'ENGREF[37]. Ce pôle associe également les Universités de Montpellier (I, II et III), de Perpignan et d'Avignon. »

En matière de politique de sites régionaux, le ministère des affaires étrangères signale, par ailleurs, l'intérêt de la convention de concertation et de coopération entre l'INRA, le CIRAD, l'IFREMER et l'IRD au sujet de l'Outre-mer tropical français et l'impulsion à lui donner pour une ouverture à la coopération internationale et une extension possible à certains pays voisins.

Toutes les réponses ministérielles convergent également sur l'intérêt d'utiliser la structuration du programme 4 en huit actions concernant chacune tout ou partie des opérateurs du programme, comme levier pour leur rapprochement.

Les ministères de la recherche et de l'agriculture considèrent à cet égard que le regroupement des organismes au sein de ce programme n'est pas une simple présentation budgétaire ; le ministère de la recherche souligne notamment que ces organismes qui ont concouru à la définition des objectifs du programme, des finalités des actions et des indicateurs de résultats, ont montré leur capacité à donner à ce programme un contenu scientifique et à créer une dynamique les conduisant à rédiger une contribution collective à la préparation de la loi d'orientation et de programmation de la recherche ; le ministère chargé de l'agriculture relève également que la pratique du travail en commun de ces établissements a permis de donner un contenu stratégique à ce programme 4 et cite de nombreux exemples d'initiatives communes sur les thèmes cités par la Cour.

Sur les perspectives mêmes de rapprochement entre les organismes, la position de ces deux ministères est plus contrastée : celui de la recherche indique que « les réflexions en cours dans ce cadre offriront peut-être l'occasion de progresser dans la direction d'une meilleure intégration des opérateurs dans un cadre de pilotage stratégique partagé…On pourrait imaginer, sur un modèle inspiré des syndicats de communes, la création d'un établissement coopératif, sorte de holding de recherche et de formation, permettant de mettre en commun des fonctions comme la définition de la stratégie, la construction des budgets annuels, la politique de coopération internationale et d'information scientifique et technique, le partage des systèmes d'information… »

35) SIARC : Section Industries Alimentaires pour les Régions Chaudes, département de l'ENSIA (Ecole Nationale Supérieure des Industries Agricoles et Alimentaires) basé à Montpellier.
36) CNEARC : Centre National d'Etudes Agronomiques des Régions Chaudes.
37) ENGREF : Ecole Nationale du Génie Rurale des Eaux et des Forêts.

Le ministère de l'agriculture, quant à lui, s'il reconnaît, comme le notait la Cour, que « l'évolution et la complexité des objets d'étude imposent que soient redéfinies, sur un mode plus systémique, les approches de recherche », souligne cependant que «s'il peut être utile d'engager des réflexions sur les éventuelles modifications de frontières sur certaines thématiques ou sur une réorganisation institutionnelle, la diversité et la spécificité des approches développées dans chaque organisme apparaissent, à l'heure actuelle, comme les plus à même de répondre, d'un point de vue opérationnel, aux besoins des pouvoirs publics et aux attentes de la société. »

Concernant le rapprochement de l'IRD et du CIRAD dans leur présence et leur stratégie à l'étranger, le ministre des affaires étrangères annonce que « doivent ainsi être expérimentés en Afrique australe (Kenya et Afrique du Sud), les moyens d'intégrer, sous l'autorité de l'ambassadeur, l'action de l'IRD et du CIRAD dans notre politique bilatérale. Sur la base des éléments qui se dégageront de cette expérience, des recommandations de portée plus générale seront élaborées en juin 2005. »

En ce qui concerne enfin la capacité de pilotage du dispositif par les ministères, les réponses des ministères de l'agriculture et de la recherche se sont efforcées de montrer les progrès réalisés notamment dans l'harmonisation des contrats d'objectifs passés avec ces organismes. Le ministre chargé de l'agriculture précise ainsi que les nouveaux contrats d'objectifs pourraient, à compter de 2005, « comporter des parties communes dès lors que les organismes partagent des compétences pour épauler les politiques publiques ». Celui de la recherche, après avoir souligné l'intérêt de la démarche contractuelle expérimentée depuis quelques années, reconnaît la nécessité de l'améliorer, par l'élaboration du schéma stratégique bien en amont de façon à définir des priorités fortes, par une évaluation, si possible avec des experts extérieurs, de l'activité de l'organisme et de la pertinence de ses orientations ainsi que par la définition et la production d'indicateurs de résultats plus efficients. Toutes ces préconisations, dont la Cour vérifiera la mise en œuvre effective, vont dans le sens de ses recommandations.

Ainsi, des pistes d'évolution assez ouvertes se dessinent sur la base du programme 4 de la mission interministérielle de l'enseignement supérieur et de la recherche dont la mise en oeuvre devrait stimuler des pratiques de travail en commun réelles au niveau des organismes.

RÉPONSE DU MINISTRE DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES

La Cour souligne l'intérêt que le ministère des affaires étrangères manifeste à l'égard de la convention de concertation et de coopération entre l'INRA[38], le CIRAD[39], l'IFREMER[40] et l'IRD[41] au sujet de l'Outre-Mer tropical français ainsi qu'à l'ouverture de cette initiative à la coopération internationale et à son extension possible à des pays voisins.

C'est en effet en juin 2000 que l'INRA, le CIRAD, l'IFREMER et l'IRD ont constitué un comité inter-organismes pour l'Outre-Mer français. Ce comité a concentré dans un premier temps son action sur la coordination et la concertation des interventions des différents organismes, afin de mieux répondre au défi du développement durable de l'Outre-Mer tropical français lui-même. L'initiative a ensuite pris un nouvel essor avec l'extension de la convention, qui associe désormais, avec le BRGM[42] et le CEMAGREF[43], six organismes rassemblés dans le même programme ministériel « recherche sur la gestion des milieux et ressources ». Surtout tournée vers la constitution de l'espace européen de la recherche et la réponse aux appels d'offres du programme-cadre de l'Union européenne, cette convention « B2C3I » prend également en compte l'élaboration de stratégies de recherche et de coopération associant des partenaires des pays voisins. C'est particulièrement le cas pour des thématiques comme l'environnement marin et la biodiversité (avec le projet « tortue » dans l'océan Indien).

La Cour relève par ailleurs le rapprochement de l'IRD et du CIRAD et l'intérêt d'intégrer leur action à la politique bilatérale de la France par le biais d'une expérimentation au Kenya et en Afrique du Sud, expérimentation qui sera finalement mise en place courant 2006 sur la base d'un rapport d'expertise rendu en 2005.

Le ministère des affaires étrangères dispose en effet dans cette partie de l'Afrique de deux instituts français de recherche à l'étranger : l'institut français de recherche en Afrique (IFRA) à Nairobi et l'institut français d'Afrique du Sud (IFAS) à Johannesburg, établissement culturel qui héberge une unité de recherche. L'expérimentation vise à accueillir au sein de ces deux centres des chercheurs d'autres structures de recherche, notamment de l'IRD et du CIRAD, comme cela se pratique déjà avec le CNRS. L'IFRA et l'IRD ont d'ores et déjà déjà signé une convention d'accueil qui favorise :

38) Institut national de la recherche agronomique
39) Centre de coopération internationale en recherche agronomique pour le développement.
40) Institut français de recherche pour l'exploitation de la mer
41) Institut de recherche pour le développement
42) Bureau de recherches géologiques et minières
43) Institut de recherche pour l'ingénierie de l'agriculture et de l'environnement

- *la mutualisation des locaux et l'accueil à moindre coût ;*
- *l'optimisation des ressources, notamment documentaires et informatiques ;*
- *l'identification de l'IFRA comme « pôle » de la recherche française ;*
- *la coordination des axes de recherche et un meilleur partage des informations (notamment grâce à l'interaction avec l'IRD sur les mécanismes environnementaux et sociaux) ;*
- *la vocation régionale de l'IFRA et le relais auprès des structures locales de recherche (instituts et* universités).

La difficulté de cette initiative réside dans la coexistence de deux champs de recherche différents : l'IRD et du CIRAD étant tournés localement vers l'agro-foresterie, l'eau et l'agriculture, et les centres du ministère des affaires étrangères favorisant pour l'essentiel les sciences sociales et l'étude de l'évolution des sociétés contemporaines. Dans le cadre de la signature, avec le ministère de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche, de l'avenant à l'accord de décembre 2000 sur la réforme des instituts de recherche, il sera cependant possible de créer, au Kenya et en Afrique du Sud, des unités mixtes des instituts français de recherche à l'étranger (UMIFRE). Celles-ci permettront, grâce à une association plus étroite avec les laboratoires de recherche du CNRS et de l'IRD, de mener des programmes de recherche, communs ou non, dans une structure unique dont l'évaluation scientifique serait spécifique et qui contribuera au développement et à la valorisation des programmes. Les synergies entre établissements s'en trouveront renforcées et leurs coûts de fonctionnement diminués.

Dans ce contexte, le rôle de l'Ambassadeur, détenteur du mandat des tutelles, sera essentiel.

RÉPONSE DU MINISTRE DE L'AGRICULTURE ET DE LA PÊCHE

Cette insertion au rapport public annuel est conforme aux éléments de réponse du ministère de l'agriculture et de la pêche au référé n° 39 942 du 23 août 2004 de la Cour des comptes sur les organismes publics de recherche dans les domaines de l'agriculture et du développement.

A cette occasion, le ministère de l'agriculture et de la pêche souhaite souligner que la diversité des organismes et des approches qu'ils conduisent, sont de nature à garantir une couverture appropriée des thèmes de recherche visés par le rapport. Ceci ne fait pas obstacle à une coopération renforcée, notamment au plan local.

RÉPONSE DU MINISTRE DÉLÉGUÉ AU BUDGET ET A LA RÉFORME DE L'ÉTAT

Dans son insertion au rapport public annuel, la Cour des comptes rappelle que son référé de 2004 sur les opérateurs de programme n° 187 « recherche dans le domaine de la gestion des milieux et des ressources » de la mission interministérielle recherche et enseignement supérieur (MIRES), soulignait tout l'intérêt qui s'attachait à regrouper les établissements spécialisés dans le domaine de la recherche agronomique et pour le développement au sein d'un même programme. Ce regroupement était notamment de nature à faciliter la mobilité des personnels et à encourager les établissements à mutualiser leurs moyens.

La Cour des comptes appelait dans cette perspective à un rapprochement entre les organismes.

Le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie souscrit pleinement aux observations de la Cour et se félicite des efforts récents entrepris par les établissements du programme 187 de la MIRES pour mieux cibler leurs activités dans le cadre d'une coopération accrue.

La mise en œuvre de la LOLF nécessite en effet qu'une réflexion soit engagée sur le nécessaire regroupement des laboratoires et/ou des établissements de ce programme qui interviennent dans des champs de recherches communs.

Il convient d'encourager ainsi les ministères de tutelle et les établissements, comme par exemple l'INRA, le CEMAGREF et le CIRAD, à poursuivre leur effort de rationalisation dans un souci de rapprochement des structures.

Le démantèlement des installations nucléaires et la gestion des déchets radioactifs

Le rapport public particulier sur le démantèlement des installations nucléaires et la gestion des déchets radioactifs publié par la Cour en janvier 2005 a eu pour objet de faire le point pour l'avenir sur le démantèlement des installations nucléaires arrêtées et sur le traitement, le transport et le stockage des déchets radioactifs. Cette publication est intervenue à un moment charnière, puisque l'hypothèse de l'ouverture du capital d'Areva et d'Electricité de France (EDF) était déjà évoquée, tandis qu'était annoncé pour 2006 le débat législatif prévu quinze années après le vote de la loi du 30 décembre 1991 relative aux recherches sur la gestion des déchets radioactifs.

Depuis lors, plusieurs événements sont intervenus, au nombre desquels on peut citer : la publication en mars 2005 du rapport sur l'état d'avancement et les perspectives des recherches sur la gestion des déchets radioactifs par l'Office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et technologiques, la décision de confier à la Commission nationale du débat public le soin d'organiser un débat sur les solutions de gestion des déchets radioactifs de haute activité et de moyenne activité à vie longue au cours du deuxième semestre 2005, la promulgation en juillet 2005 de la loi de programme fixant les orientations de la politique énergétique, l'enregistrement en juillet 2005 par l'Autorité des marchés financiers (AMF) d'un « document de base 2004 » d'EDF, faisant suite au décret autorisant l'entreprise à ouvrir son capital à des investisseurs privés.

Le rapport public de la Cour, qui avait un but d'information publique sur un sujet complexe, contenait des observations critiques, mais aussi des recommandations ou des suggestions au bénéfice des pouvoirs publics et des entreprises et organismes concernés.

Il est permis d'avancer que la contribution à l'information des personnes intéressées a été tangible, compte tenu de l'intérêt suscité et des demandes qui lui sont parvenues. En premier lieu, la lecture des travaux parlementaires montre que le rapport de la Cour y a été pris en compte. Par ailleurs, la consultation de moteurs de recherche sur Internet indique que ce rapport y est largement référencé. Une présentation des principales conclusions de la Cour a même été organisée à Paris au profit de 90 gérants ou analystes représentant les principaux établissements financiers. Enfin, le rapport aura permis de nourrir le débat public sur les déchets nucléaires pour ce qui concerne les sujets de la compétence de la Cour.

Au-delà les développements suivants reprennent les principaux points évoqués dans le rapport afin d'énoncer les suites qui leur ont été données.

I - Champ et enjeux du démantèlement et de la gestion des déchets radioactifs

A - L'Andra

À propos des acteurs du secteur nucléaire, avait été soulignée la situation de l'Agence nationale pour la gestion des déchets radioactifs (Andra) caractérisée par la vacance périodique de ses organes dirigeants et la nécessité de mieux affirmer à la fois son autonomie, tout en élargissant ses attributions.

À deux reprises, en effet, le Gouvernement s'est trouvé dans l'incapacité de nommer en temps utile les membres de son conseil d'administration, ce qui a été préjudiciable au bon fonctionnement de l'Agence : ce fut le cas pendant 15 mois, d'octobre 1997 à janvier 1999 ; cela était encore le cas au moment de la publication du rapport, l'Agence étant sans conseil d'administration depuis le 15 décembre 2003. Il aura fallu attendre le mois de mai 2005 pour que le conseil soit installé et qu'un président soit enfin nommé.

En réalité, comme la Cour l'avait déjà noté, la dyarchie entre le président et le directeur général est porteuse de conflits potentiels, et c'est ce qui rend problématique le choix d'un président et d'un directeur général disposés à travailler ensemble. Il avait été suggéré de revoir l'organisation actuelle, tout en réalisant un toilettage des statuts. Il s'agissait notamment de modifier les modalités de la gouvernance en donnant à l'Agence une plus grande autonomie vis-à-vis des producteurs

de déchets représentés à son conseil d'administration[44] ; l'élargissement des missions aux installations d'entreposage de longue durée au lieu d'être limitées aux installations de stockage définitif paraissait également souhaitable. De telles observations semblent partagées par les auteurs du récent rapport de l'Office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et technologiques[45]. Interrogé sur ce point, le ministère de l'industrie semble en phase avec ces orientations, dont certains seraient susceptibles d'être reprises dans le futur projet de loi sur la gestion des déchets radioactifs.

B - L'inventaire des déchets radioactifs

Le rapport avait émis le souhait que l'inventaire des déchets radioactifs ne se limite pas à une photographie instantanée mais qu'il présente des données prospectives associées à des données financières sur le coût du stockage. Il était suggéré que l'établissement d'une obligation générale de déclaration de détention des déchets se substitue à la déclaration volontaire pour fiabiliser davantage l'inventaire.

L'inventaire national des déchets, publié deux mois avant le rapport de la Cour, a marqué d'importants progrès dans la connaissance des déchets. Parallèlement, l'élaboration d'un plan national des déchets radioactifs et des matières valorisables, dont l'organisation a été confiée à l'Autorité de sûreté nucléaire par le Gouvernement, a pour but de donner un bilan et une vision prospective des filières de gestion à long terme des déchets radioactifs en France. On notera qu'il évoque, dans le projet rendu public en juillet 2005, l'éventualité d'un système de déclaration obligatoire.

C - La bonne attribution des déchets vitrifiés

A la Hague, l'attribution à EDF ou aux électriciens étrangers des déchets vitrifiés provenant du retraitement doit tenir compte du niveau de leur radioactivité initiale et de la date de leur production. Cela est indispensable pour garantir une équité de traitement, quelle que soit la date de reprise physique des déchets. Pour mettre fin aux incertitudes et aux doutes évoqués au rapport public particulier, une procédure a été mise en place pour mieux identifier les déchets dans le cadre d'une pré-attribution. À ce jour, une première liste de résidus vitrifiés revenant au titre des anciens contrats d'EDF a été établie à la fin de l'année 2004 en

44) Le CEA, la Compagnie générale des matières nucléaires (Cogema) et EDF.
45) « Pour s'inscrire dans la durée : une loi en 2006 sur la gestion durable des déchets radioactifs ».

vue d'une pré-attribution ultérieure, qui sera possible après des vérifications nécessitant la mise en place d'outils de calcul adaptés. Par la suite la pré-attribution des déchets vitrifiés correspondant au contrat actuel de retraitement se poursuivra à un rythme annuel. La question de la juste attribution des déchets vitrifiés est donc sur la bonne voie. Il importera parallèlement que les pouvoirs publics restent vigilants sur le retour en temps utile des déchets étrangers dans leur pays d'origine.

D - La stratégie de retraitement-recyclage des combustibles usés

La production électronucléaire française repose sur l'hypothèse d'un retraitement de tout le combustible usé, y compris le combustible à base de mélange d'oxydes d'uranium et de plutonium (combustibles Mox). Cette hypothèse suppose elle-même la continuation du programme électronucléaire et son prolongement ultérieur à des réacteurs dits de quatrième génération, eux-mêmes consommateurs de plutonium, à l'horizon des années 2040. La Cour prônait une plus grande transparence dans les hypothèses qui accompagnent cette stratégie, compte tenu de ses effets dans le calcul des provisions pour stockage des déchets à haute activité et vie longue. Dans sa réponse, le ministre de l'économie, des finances et de l'industrie, s'était borné à justifier le bien-fondé du retraitement recyclage, alors qu'il n'était pas en lui-même objet de discussion.

En fait, la Cour appelait de ses vœux une meilleure formulation de la stratégie choisie, puisque le retraitement total du combustible Mox usé n'est envisageable actuellement que pour une utilisation du plutonium ainsi extrait par des réacteurs de quatrième génération. Un chiffrage des quantités concernées de Mox usé devrait être publié, le calcul actuel des provisions pour le stockage définitif devant faire état de ces hypothèses.

Dans son document de base déposé auprès de l'AMF en juillet 2005, EDF précise que la *« stratégie du traitement-recyclage-conditionnement permet :*

- *de garder ouverte la possibilité d'utiliser dans le futur, en fonction du contexte énergétique et des développements technologiques, la ressource constituée par le plutonium concentré dans les assemblages Mox usé (futurs réacteurs rapides de quatrième génération),*
- *de maintenir la flexibilité des choix concernant le devenir des déchets de haute activité, en fonction des orientations qui seront définies en application de la loi Bataille d'ici à 2006 ».*

En d'autres termes, le document indique qu'EDF envisage de retraiter le combustible Mox usé dans l'avenir, si cela est possible. Est ainsi formulée pour la première fois dans un document financier, quoique de façon indirecte et succincte, l'hypothèse sous-tendue par la stratégie de retraitement recyclage[46].

Cette question a par ailleurs fait l'objet d'un des débats organisés par la commission particulière du débat public sur la gestion des déchets radioactifs à l'automne 2005.

La Cour n'a pas de position à prendre à l'égard des choix futurs, mais elle maintient sa recommandation d'énoncer plus clairement les conditions nécessaires à une réalisation effective de la stratégie annoncée, puisqu'elles justifient le mode de calcul des provisions pour fin de cycle des combustibles nucléaires évoquées plus loin.

II - Premières expériences de démantèlement et de stockage

A - Le démantèlement de l'usine UP1 de Marcoule

Jusqu'en 2004, la plus importante opération de démantèlement conduite en France, celle de l'usine de retraitement UP1 de Marcoule, était confiée pour la maîtrise d'ouvrage au GIE Codem - réunissant le CEA, la Cogema et EDF -, le maître d'œuvre étant la Cogema.

Dans ses conclusions relatives aux premières expériences de démantèlement et de stockage, la Cour regrettait la décision prise de confier la responsabilité du démantèlement de l'usine UP1 de Marcoule au seul CEA, alors que la Cogema, exploitant de l'installation et disposant du personnel, paraissait mieux placée pour accomplir cette tâche et sortir de la situation de blocage où on était parvenu.

En application de cette décision, le GIE Codem a été dissous à la fin de l'année 2004, un « fonds défense » a été créé au sein du CEA à la fois pour le financement du démantèlement de Marcoule et pour celui de l'usine de Pierrelatte. Au titre de Marcoule, la Cogema et EDF ont apporté respectivement 430 M€ et 1 174,5 M€, tandis qu'au sein du CEA le « fonds civil », concerné à hauteur d'environ 5 %, versait au fonds défense la contrepartie de sa participation par le transfert de titres

46) EDF avait déjà exposé sa stratégie industrielle sur ce point dans sa réponse au rapport public particulier de la Cour des comptes ''Le démantèlement des installations nucléaires et la gestion des déchets radioactifs'' de janvier 2005 (Pages 279 à 282).

correspondant à 1,77 % du capital d'Areva[47]. Pour sa part, l'État s'engageait à verser le moment venu sa quote-part dans le financement.

La Cogema et EDF se trouvent maintenant dégagés de tout engagement financier relatif au démantèlement de l'usine UP1, sauf en ce qui concerne le transport et le stockage profond des déchets à moyenne ou haute activité et à vie longue, qui ne font pas partie de l'accord.

Si EDF et la Cogema ont versé une somme correspondant aux provisions qu'elles avaient constituées, en la majorant d'une prime, le risque d'une évaluation inexacte s'agissant d'une opération unique étalée sur les 35 ans à venir pèse maintenant sur le CEA. La Cour persiste à penser que ce dernier est moins bien armé pour conduire ce type d'opération industrielle. Il l'est d'autant moins que son principal fournisseur restera la Cogema, dont l'intérêt bien compris sera de négocier les prix au meilleur niveau. À la fin 2004, le CEA évaluait à 3 735 M€ les prestations restant à effectuer de 2005 à 2040. Au milieu de l'année 2005, le détail du lot le plus important correspondant aux opérations de démantèlement à réaliser d'ici 2030 n'a pu être indiqué à la Cour, car il était en négociation avec la Cogema.

À la fin de l'année 2004, l'effectif administré par l'établissement Cogema de Marcoule était encore de 1446 agents ; dans le cadre du transfert de fonction au CEA, 307 personnes ont été mises à sa disposition au 1er avril 2005, les conditions de la mutation définitive étant en cours de négociation, puisqu'il s'agit de tenir compte de l'écart entre les grilles de salaires, des pertes d'intéressement et de diverses différences de statut entre les entreprises.

Sur le plan pratique, le CEA a repris la responsabilité du site de Marcoule le 1er avril 2005, sans attendre le transfert de la Cogema au CEA du statut d'exploitant nucléaire de l'installation nucléaire de base classée secrète (INBS) de Marcoule, qu'un décret devait entériner dans le courant du second semestre 2005. Au CEA, c'est la direction du patrimoine et de l'assainissement, c'est-à-dire le CEA civil, qui prend en charge les opérations à venir et non pas la direction des applications militaires. Paradoxalement, une installation qui n'a plus de caractère secret conserve le statut d'INBS, l'exploitation étant confiée au CEA civil, avec un financement sur un fonds « défense » pour l'instant alimenté par les seules contributions d'entreprises civiles.

47) Cette participation était évaluée à 141,8 millions d'euros, en se basant sur une valeur d'Areva de 8 Md€.

La Cour déplore qu'une décision de cette importance ait été prise sans que tous les problèmes financiers du transfert aient été réglés en amont. Elle craint que le calendrier du démantèlement ne devienne une variable d'ajustement, surtout si le financement « défense » n'est pas résolu.

B - Le stockage des déchets

1 - Les travaux du laboratoire de Bure

La Cour s'était inquiétée des retards constatés dans les travaux du laboratoire de Bure et de ses conséquences pour la remise du dossier nécessaire au débat législatif de 2006. Si le calendrier défini en 2002 lors de la reprise des travaux a été respecté, force est de constater que l'ensemble a pris près de deux années de retard par rapport au calendrier initial.

L'Andra indique que le laboratoire souterrain de la Meuse ne constitue qu'un des éléments d'un programme de recherches beaucoup plus vaste et que parler de retard a peu de sens d'un point de vue scientifique, si cette appréciation n'est pas replacée dans son cadre global.

Il convient de prendre acte de ce que la faisabilité de principe du stockage en formation argileuse serait désormais acquise selon l'Andra, même si « *quelques incertitudes technico-scientifiques restent à lever* », comme le précise le récent rapport de l'Office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et technologiques. Le retard dans la construction du laboratoire a été en partie compensé par les connaissances acquises à l'international, mais toutes les expériences prévues initialement n'auront pu être conduites à leur terme avant la fin de l'année 2005.

À ce stade, les expériences ont été conduites sur des durées très brèves, il n'a pas été procédé à des essais technologiques d'ouvrage de stockage en vraie grandeur et la caractérisation fine et détaillée de la zone doit encore être réalisée. Selon le rapport déposé par l'Andra en juin 2005, et dans l'hypothèse d'un choix positif du Parlement en 2006, cinq années seraient nécessaires pour passer d'une phase de faisabilité de principe à une phase de développement, d'optimisation et d'études détaillées. Ensuite le passage à la réalisation d'une installation industrielle permettrait d'aboutir à l'horizon 2025, voire 2030. On note un décalage par rapport aux dates avancées, quelques années auparavant (2018-2020).

2 - L'évaluation du coût du stockage profond

L'évaluation du coût futur du stockage profond est un des éléments d'incertitude des charges nucléaires futures. Le rapport avait souligné les importants écarts existants entre les différents scénarios, selon qu'ils concernent ou non des combustibles usés, et à l'intérieur de chaque scénario en fonction des hypothèses retenues. Pour tenter de minorer ces incertitudes, un groupe de travail relatif au « coût d'un stockage souterrain de déchets radioactifs de haute activité et vie longue » a été constitué et piloté par la DGEMP, réunissant des représentants des directions du Trésor et du budget, de l'Andra, d'Areva, du CEA et d'EDF. Ce groupe de travail a achevé ses travaux en mars 2005 et un rapport a été élaboré.

Les travaux ont été centrés sur le scénario dit « S1a » de l'Andra, selon lequel tous les combustibles usés font l'objet d'un retraitement, y compris le Mox. On suppose donc que les déchets les plus radioactifs n'intègrent pas de plutonium dans l'optique d'une mise en service de réacteurs de génération IV à l'horizon 2040. L'absence de prise en compte d'un stockage de combustible usé et notamment de Mox usé, ou de plutonium dans les déchets, est un choix, justifié selon ses auteurs par le fait que le retraitement de tout le combustible correspond à la stratégie aujourd'hui affichée par EDF. Or, il ne suffit pas qu'une stratégie soit affichée pour qu'elle se réalise, puisqu'elle dépendra à la fois de la décision des pouvoirs publics d'équiper la France de réacteurs de quatrième génération et de sa faisabilité.

Un certain nombre de choix ont été opérés, tel celui de l'absence de réalisation d'une barrière ouvragée pour les déchets les plus radioactifs. Compte tenu d'une possibilité de stockage des déchets B[48] après un refroidissement de 15 ans et des déchets C après 60 ans, voire 70 ans pour ceux provenant du retraitement du Mox, la période de stockage s'effectuerait des années 2020 jusque vers les années 2100. La durée d'ouverture du centre de stockage est beaucoup plus longue que celle qui était envisagée initialement.

Dans l'hypothèse d'une réalisation industrielle décidée par les pouvoirs publics, le rapport conclut à une fourchette dont la borne inférieure est estimée à 13,5 Md€ compte tenu d'un aléa de réalisation de 5 % et d'une marge pour risques et opportunités, et la borne supérieure à 16,5 Md€ compte tenu d'un taux d'aléa de 20 % et de la *« prise en compte de l'intégralité des risques identifiés sans réalisation parallèle*

48) Les déchets « B » sont les déchets de moyenne activité et à vie longue et les déchets « C » les déchets de haute activité et à vie longue.

d'opportunités », hypothèse qualifiée par le groupe de travail de ''pénalisante''. Une actualisation triennale des nouveaux chiffrages est envisagée. En l'état, la Cour ne peut se prononcer sur la validité des nouveaux chiffrages ; elle recommande que le rapport du groupe de travail soit publié dans un souci de transparence.

3 - Le nucléaire diffus

En ce qui concerne les déchets orphelins et le nucléaire diffus, la Cour recommandait de confier une mission plus explicite à l'Andra et de résoudre le problème du financement de leur collecte et de leur gestion. Cette recommandation a été suivie par les pouvoirs publics, puisque le contrat d'objectifs signé entre l'État et l'Andra pour la période 2005-2008 confie à l'Agence la mission de *« pérenniser le dispositif de prise en charge du nucléaire diffus en assurant son équilibre économique et en le complétant selon les besoins »* ; le contrat prévoit qu'un dispositif de financement public devrait être mis en place pour les missions d'intérêt général et une enveloppe a été prévue à cet effet dans le projet de loi de finances pour 2006. Enfin, le ministère de l'industrie indique que le principe d'un financement public des missions d'intérêt général de l'Andra, à savoir les interventions dans le domaine du nucléaire diffus et l'assainissement des sites pollués orphelins, pourrait être inscrit dans le cadre du futur projet de loi sur les déchets radioactifs.

III - Les provisions des trois principaux exploitants

En application des nouvelles normes comptables, les exploitants ont provisionné l'intégralité des charges futures depuis l'exercice 2002 tout en pratiquant une actualisation permettant de tenir compte de l'éloignement dans le temps des décaissements à intervenir[49]. Les évaluations fournies en valeur actualisée n'étaient pas homogènes, dans la mesure où le taux d'actualisation nette du CEA était de 2,5 % et celui d'EDF de 3 %. De plus, le niveau de détail des opérations ainsi chiffrées était notoirement insuffisant dans les comptes publiés.

49) Sauf Areva, qui n'a prévu d'actualiser ses provisions qu'à compter de 2005, premier exercice à partir duquel l'actualisation devient obligatoire en application des normes IFRS.

Pour l'avenir, la Cour avait recommandé une uniformisation des taux d'actualisation, un plus grand détail pour les deux grands types de provisions et surtout la publication des valeurs brutes avant actualisation, seul élément concret de nature à renseigner sur l'importance des prestations à réaliser, la différence entre les deux valeurs étant d'autant plus forte que l'étalement dans le temps est grand.

La Cour constate avec satisfaction que les trois principaux exploitants ont réagi positivement.

Ainsi, Areva, qui pratiquera l'actualisation de ses provisions pour les exercices 2005 et suivants, a fait le choix d'un taux net de 3 % et communiquera dans l'annexe la valeur brute des provisions pour démantèlement et fin de cycle. Anticipant le passage aux normes IFRS, Areva a fait figurer de façon indicative dans ses comptes 2004 les montants actualisés. EDF a également pris en compte la recommandation en fournissant dès l'exercice 2004 plus de détails sur les provisions et en indiquant leur montant brut. Enfin, le CEA indique qu'il a prévu de donner plus d'informations sur la décomposition de ses provisions pour la fin de cycle, par domaine et par installations, à la fois en valeur brute et en valeur actualisée dans les documents d'arrêté des comptes de l'exercice 2005, tout en adoptant à compter de 2004 un taux d'actualisation de 3 % au lieu de 2,5 %. L'alignement sur un taux uniforme conduit ainsi à une position homogène de tous les acteurs du nucléaire.

Compte tenu de la nouvelle répartition des responsabilités affectant principalement le site de Marcoule, la Cour fait le point dans le présent rapport sur les provisions des trois exploitants à la fin de l'exercice 2004, en indiquant simultanément leur montant brut ($€_{VB}$) et leur montant actualisé ($€_{VA}$),

A - Areva

Provisions d'Areva en 2003 et 2004

En M€	2003	2004	
	Valeur brute	Valeur brute	V. actualisée
Démantèlement	8 458	6 814	3 155
Dont quote-part tiers	*5 231*	*3 667*	*1 533*
Reprise déchets	3 858	1 444	1 177
Dont quote-part tiers	*2 760*	*642*	*482*
Total au passif du bilan	**12 316**	**8 258**	**4 332**
Quote-part tiers	*-7 991*	*-4 309*	*-2 015*
Provision à charge d'Areva	**4 325**	**3 949**	**2 317**

Source : d'après comptes consolidés d'Areva

L'évolution des provisions d'Areva est marquée essentiellement par une reprise de 3 945 M€$_{VB}$ correspondant au transfert au CEA des obligations concernant Marcoule. De 2003 à 2004, les consommations effectives correspondant à des prestations ne sont que de 76 M€$_{VB,}$ puisque, hormis la première usine de retraitement de La Hague, la plupart des installations du groupe sont en activité.

En 2003, l'écart entre les provisions inscrites et les provisions qui seront effectivement à la charge du groupe correspond essentiellement à la part du démantèlement et de l'assainissement des usines de retraitement de Marcoule et de La Hague, qui seront pris en charge par le CEA et EDF ; en 2004, l'écart a diminué puisqu'il ne comprend plus les dépenses afférentes à Marcoule, désormais à charge du CEA.

L'essentiel des provisions à sa charge concerne les installations du groupe Cogema :

Provisions de la Cogema par site en valeur brute en 2003 et 2004

En M€	2003			2004		
	Provision	Q-P tiers	Q-P Cogema	Provision	Q-P tiers	Q-P Cogema
La Hague	6 479	4 298	2 181	6 415	4 163	2 252
Marcoule	4 325	3 656	669	158		158
Pierrelatte	239	206	33	189	142	47
Melox	404		404	423		423
Cadarache	149		148	220		220
Eurodif	471		470	492		492
Autres	162	30	134	115	3	113
Total	**12 229**	**8 190**	**4 039**	**8012**	**4 308**	**3 705**

Source : d'après comptes Cogema

Dans ce tableau, les 158 M€ au titre de Marcoule en 2004 correspondent à la gestion des déchets, qui n'a pas été transférée au CEA. L'importance de la quote-part tiers pour La Hague correspond à la participation attendue d'EDF.

Selon ce qui avait été annoncé, les négociations conduites avec le CEA et EDF devaient permettre de finaliser un accord, au terme duquel le CEA et la Cogema devaient se trouver en charge des opérations de démantèlement et d'assainissement respectivement de l'usine de retraitement de Marcoule et de celles de La Hague, des soultes étant versées par les exploitants ainsi déchargés de leurs obligations. Si des accords sont intervenus pour Marcoule entre la Cogema, le CEA et EDF, celui La Hague est partiel puisqu'il ne concerne que la Cogema et le CEA : les négociations avec EDF n'ont pu encore aboutir, dans l'attente de la signature d'un autre accord portant sur l'activité de retraitement au delà de 2007. Aux termes de l'accord conclu avec le CEA, ce dernier transfère à la Cogema ses obligations relatives aux charges futures sur les établissements de La Hague et de Cadarache, moyennant le paiement d'une soulte évaluée à 379 M€, valeur fin 2003. C'est ce que reflète le tableau ci-dessus avec l'augmentation de la part Cogema pour La Hague et Cadarache.

B - CEA

Provisions du CEA en 2003 et 2004

En M€	Valeur actualisée		Valeur brute	
	2003	**2004**	**2003**	**2004**
Secteur civil				
Démantèlement	2 800	2 747	3 782	3 826
Assainissement	1 236	1 002	1 951	1 897
Installations et procédés	164	143	180	159
Environnement	49	52	56	61
TVA	389	323	551	492
Total civil	**4 638**	**4 267**	**6 520**	**6 435**
Secteur défense				
Marcoule & Pierrelatte hors TVA		2 713		3 939
TVA		12		18
Autres installations hors TVA		1 477		2 586
TVA		133		233
Total défense	**3 088**	**4 335**	**4 586**	**6 776**
Total	**7 726**	**8 602**	**11 107**	**13 211**

Source : CEA

La nouvelle répartition des compétences entre la Cogema, EDF et le CEA a un impact très important, que l'on remarque davantage sur le montant brut que sur le montant actualisé, d'autant plus que la valeur actualisée des provisions s'est trouvé minorée de 483,7 M€ par le passage en 2004 d'un taux d'actualisation nette à 3 % au lieu de 2,5 % précédemment. Le transfert de Marcoule se traduit évidemment par la hausse la plus importante, tandis que les cas déjà évoqués de La Hague et de Cadarache entraînent une baisse corrélative. Parallèlement, de nouveaux ajustements d'évaluation des projets du fonds civil ont conduit à une augmentation de charge de plus de 580 M€ en valeur actualisée prenant en compte notamment la sous-évaluation constatée pour la centrale Phénix.

Dans son rapport général sur les comptes annuels 2004, le commissaire aux comptes souligne que « *l'exercice 2004 a bénéficié de la mise à jour significative de certains devis et de la mise en place de moyens renforcés de contrôle* ». Néanmoins, il maintient la réserve déjà prononcée sur les comptes précédents en indiquant que « l'évaluation des provisions ainsi que le niveau des reprises comptabilisées sur l'exercice reste à conforter par un processus de rapprochement des dépenses constatées, du degré d'avancement technique et des devis relatifs au programme de démantèlement et d'assainissement ». Il serait judicieux que le CEA soit désormais en mesure de faire lever une réserve que le commissaire aux comptes a émise depuis l'exercice 2001, après la mise en place du fonds civil.

C - EDF

Le tableau récapitulatif ci-dessous se limite aux provisions de la maison mère et n'inclut pas celle de la filiale allemande EnBW. Les provisions dites de fin de cycle du combustible concernent à la fois le retraitement des combustibles irradiés et l'élimination, le conditionnement, l'entreposage et le stockage des divers déchets produits au cours du cycle du combustible ; les provisions pour déconstruction concernent le démantèlement des centrales, EDF ayant préféré le terme déconstruction à celui de démantèlement.

Provisions d'EDF en 2003 et 2004

En M€	Valeur actualisée		Valeur brute	
	2003	**2004**	**2003**	**2004**
Provisions de fin de cycle				
Provisions pour retraitement	9 287	9 593	15 827	16 311
dont déconstruction La Hague	*1 570*	*1 646*	*4 107*	*4 189*
dont retraitement combustibles Superphénix	*500*	*520*	*1 021*	*1 036*
Évacuation et stockage des déchets	3 701	3 865	7 267	7 783
dont déchets Marcoule	*nd*	*375*	*nd*	*671*
Démantèlement usine UP1 Marcoule	949	0	1 342	0
Sous-total provisions fin de cycle	**13 937**	**13 458**	**24 436**	**24 094**
Provisions pour déconstruction				
Centrales arrêtées première génération (dont ICEDA) [50]	1 094	1 449	1 445	1 916
Superphénix	975	612	1 060	748
Sous-total centrales arrêtées	**2 069**	**2 061**	**2 505**	**2 664**
Centrales REP	7 019	7 371	17 214	17 558
Derniers cœurs REP	1 602	1 617	3 542	3 509
Divers (dont Phénix)	160	198	309	362
Sous-total provisions pour déconstruction	**10 850**	**11 247**	**23 570**	**24 093**
Total général	**24 787**	**24 705**	**46 909**	**48 187**

Source : d'après comptes individuels et éléments fournis par EDF

De 2003 à 2004, les provisions d'EDF augmentent en valeur brute de 1,3 Md€ et restent quasiment identiques en valeur actualisée du fait de l'échéancier de décaissement[51].

En valeur brute, les variations à la hausse sont normalement dues aux réévaluations dues à l'inflation, aux ajustements divers, mais aussi à l'augmentation du tonnage des combustibles à traiter entraînant celui des déchets à stocker et, à la baisse, principalement à la disparition de la ligne concernant l'usine de Marcoule ainsi qu'évidemment aux reprises résultant de la réalisation de prestations. Les déchets non immédiatement évacuables et attribuables à EDF sur le site de Marcoule restent de sa responsabilité pour un montant de 375 M€VA (671 M€VB). En ce qui

50) Installation de conditionnement et d'entreposage de déchets activés.

51) Par exemple, le poids relatif de Marcoule était plus important en valeur actualisée en 2003 que celui de l'ensemble des autres dépenses : en 2003, la valeur actualisée représentait 71 % de la valeur brute, contre 52 % pour l'ensemble.

concerne La Hague, un accord définitif avec la Cogema finalisant les conditions d'une libération définitive et inconditionnelle d'EDF n'ont pu encore aboutir : lorsqu'elles aboutiront, elles permettront d'alléger les provisions de 1,6 Md€VA (4,2 Md€VB), moyennant le paiement d'une soulte dont le montant et les conditions de paiement restent à déterminer.

L'évaluation du coût du stockage profond a été établie sur la base des évaluations de l'Andra de 1996 en prenant l'hypothèse d'un stockage géologique en 2020. De 2003 à 2004, la provision pour évacuation et stockage des déchets augmente de 516 M€VB correspondant pour 214 M€VB à la production de déchets pour une année, l'augmentation la plus importante de 300 M€VB étant due à la prise en compte d'une durée de 300 ans de surveillance pour les centres de stockage de la Manche et de l'Aube, au lieu de 200 ans auparavant. Sur ce point, l'impact en valeur actualisée est évidemment négligeable.

D - Récapitulation

Les provisions des trois principaux exploitants nucléaires s'établissaient en 2004 à 69,6 Md€ en valeur 2004, soit 37,6 Md€ en valeur actualisée :

En Md€	Valeur actualisée		Valeur brute	
	2003	2004	2003	2004
Areva	nd	4 332	12 316	8 258
CEA	7 726	8 602	11 107	13 211
EDF	24 787	24 705	48 006	48 187
Total	**nd**	**37 639**	**71 429**	**69 656**

La baisse en valeur brute n'est qu'apparente. En effet, en éliminant les doubles emplois, qui se limitent maintenant pour l'essentiel aux quotes-parts respectivement attendues par Areva au titre de La Hague et par le CEA au titre de Phénix, le total effectif des provisions est de 65,2 Md€VB à comparer à 63 Md€VB en 2003[52].

Sur le total en valeur brute, la partie relative au stockage profond ou à un stockage à définir est de l'ordre de 10 Md€, EDF étant concernée à hauteur de 7 Md€ et le CEA de plus de 2 Md€. Au cours des années à venir, la part relative du stockage profond augmentera à concurrence de la production des déchets, alors que celle du démantèlement diminuera au fur et mesure des travaux réalisés sur les centrales de première génération et n'augmentera que sous l'effet des réévaluations et ajustements, tant que de nouvelles installations ne seront pas mises en service.

52) Le total, après élimination des doubles emplois, était de l'ordre de 63 Md€VB en 2003 (p. 179 du rapport).

En ce qui concerne le taux d'actualisation de 3 % généralisé à l'ensemble des exploitants, le niveau de ce taux apparaît, de l'avis général, compatible avec la performance de la gestion des actifs financiers relevée pour ces deux derniers exercices. Il mériterait d'être revu, si l'évolution combinée du rendement des placements et de l'inflation n'était pas conforme aux prévisions[53].

Les commissaires aux comptes des trois exploitants insistent tous sur les incertitudes relatives à l'évaluation du coût du stockage des déchets ultimes, laquelle repose, selon les mentions portées dans les comptes 2004, sur le chiffrage 1996 de l'Andra diminuée de 30 % pour Areva, et, sans réfaction, pour le CEA et EDF.

Compte tenu des conclusions du groupe de travail sur le coût d'un stockage souterrain, et s'agissant d'une évaluation prospective sur un horizon lointain, la prudence recommanderait d'adopter le haut de la fourchette, soit 16,5 Md€, pour le calcul des provisions. En tout état de cause, dès l'arrêté des comptes 2005, chaque exploitant devrait procéder au calcul de ses provisions par référence aux chiffrages du groupe de travail. Comme les provisions pour stockage profond sont celles qui recèlent le maximum d'incertitudes, les exploitants devraient en outre donner toutes indications utiles sur leur mode de calcul dans l'annexe de leurs comptes. Enfin, du fait de la durée exceptionnelle de l'exploitation du centre de stockage (de l'ordre de 80 ans), la différence entre valeur actualisée et valeur brute risque d'être plus importante qu'auparavant, ce qui renforce l'intérêt de la double présentation (brute et actualisée) et rend plus sensible encore la question de la sécurisation du financement.

IV - Le financement

A - Areva

Les actifs financiers affectés au financement des installations s'élevaient à 2,4 Md€ en valeur de marché à la fin de 2004. Comme la Cour l'avait déjà noté, la situation d'Areva est satisfaisante, puisque cette somme correspond à la valeur actualisée des provisions qui seront à sa charge (2,3 Md€). Areva est même dans une situation favorable, dans la mesure où le montant des actifs dédiés est au même niveau que celui des provisions actualisées y compris pour les installations en activité. Dès qu'Areva aura conclu un accord avec EDF sur le démantèlement de La Hague, la soulte versée par EDF à ce titre devrait venir abonder le montant des actifs dédiés.

53) Le taux actuel de 3 % correspond à un taux moyen de rendement des placements de 5 % diminué d'un taux d'inflation moyen de 2 %.

B - Le CEA

En sus des subventions de l'Etat attendues à ce titre, le CEA se trouve désormais doté de deux fonds, un fonds civil et un fonds défense.

La mise en place du fonds défense est présentée comme un progrès dans la mesure où il permettra d'assurer la continuité des opérations de démantèlement des usines de Marcoule et de Pierrelatte en « levant les incertitudes techniques et financières qui pesaient sur ses opérations depuis deux ans ». En réalité, cette mise en place correspond pour l'instant à un transfert au CEA des obligations de la Cogema et d'EDF compensé par le versement de soultes, tandis que les modalités de versement de la contribution de l'État ne sont pas encore connues. Ainsi, le fonds défense finance pour l'essentiel une installation qui n'a plus de caractère défense, les actifs financiers correspondants provenant à titre civil de la Cogema et d'EDF.

En définitive, le financement des opérations de démantèlement et d'assainissement du CEA suit des règles de plus en plus complexes :

1. le fonds civil assume les charges correspondant aux installations civiles à l'exception des coûts de main-d'œuvre interne, qui sont exclus du périmètre, ce qui, comme le souligne le commissaire aux comptes, ne facilite ni l'estimation des provisions ni l'analyse des dépenses ;
2. le fonds défense n'assure que le financement du démantèlement des deux installations de Marcoule et de Pierrelatte ;
3. les subventions attendues de l'État financeront les charges de main-d'œuvre interne, le démantèlement des installations défense autres que les deux usines de Marcoule et de Pierrelatte, ainsi que la quote-part de TVA non récupérable.

Au total, les financements attendus de l'État, qui sont évalués à la fin 2004 à 3 503 M€VA, ne font l'objet à ce jour, comme le précise le commissaire aux comptes dans son rapport annuel, d'aucun échéancier précis de financement.

Tableau récapitulatif et simplifié du financement des provisions du CEA au 31 décembre 2004

En M€	Fonds civil	Fonds Défense	Hors fonds	Total
Charges futures actualisées	3 587	2 713	2 302	**8 602**
Risques financiers sur soultes		201		**201**
Total provisions actualisées	**3 587**	**2 914**	**2 302**	**8 803**
VMP et disponibilités	(715)	(1 706)		**(2 421)**
Plus value latente sur valeurs mobilières de placement	*(136)*			**(136)**
Quote-part EDF sur Phénix	(105)			**(105)**
Autre quote-part attendue			(23)	**(23)**
Titres Areva valeur comptable	(196)	(26)		**(223)**
Plus value sur titres Areva	*(862)*	*(115)*		**(977)**
Reste à financer au 31/12/2004	**1 573**	**1 066**	**2 279**	**4 918**

Source : Cour des comptes

Le tableau prend en compte les ressources financières existant au 31 décembre 2004. Pour le fonds civil, il ne tient pas compte des rentrées futures de dividendes d'Areva qui ont été de 104 M€ chaque année depuis trois ans. Par ailleurs, le montant de ces dividendes diminuera, si le CEA cède une partie significative de ses titres. Le tableau intègre la valeur comptable des titres Areva détenus par les fonds, ainsi que la plus-value latente, en choisissant une valeur théorique d'Areva de 8 Md€[54]. Sous ces hypothèses, le besoin de financement total s'élève, hors rentrées de dividendes, à 4 918 €. Dans les comptes 2004 du CEA, les financements attendus de l'Etat figurent à titre indicatif pour 3 503 M€ seulement, le solde étant financé par les ressources futures du fonds civil.

En définitive, avec la création des deux fonds, on aboutit à un système à la fois complexe et peu transparent, d'autant plus que les comptes publiés du CEA ne donnent aucune indication précise sur ce point.

54) Une évaluation d'Areva de 8 Md€ correspond à un cours de 235,2 € ; une évaluation à 10 Md€, envisagée par certains analystes et correspondant à un cours de 294 €, augmente de 327 millions d'euros la valeur détenue par les deux fonds.

C - EDF

Les actifs dédiés de la maison mère correspondent à la fin 2004 à une valeur de marché de 2,6 Md€. Pour connaître les actifs, dont EDF devrait disposer pour faire face à ses obligations futures, il convient d'apprécier la nature réelle de chaque provision, en ne tenant pas compte notamment de celles qui correspondent à une activité productive, comme les provisions pour retraitement. Par ailleurs, on peut admettre que les actifs dédiés correspondant au démantèlement futur des centrales en activité soient constitués progressivement tout au long de la durée de vie des centrales. Sur cette base, on peut avancer que le montant d'actifs dédiés devrait être d'au moins 10 Md€, soit un écart de l'ordre de 7,4 Md€ avec le montant de leur valeur de marché à la fin de 2004.

La constitution d'actifs dédiés pour une entreprise dont l'endettement était encore de 19,7 Md€ à la fin de 2004 semble a priori paradoxale, mais elle permet d'afficher la volonté de consacrer ces moyens financiers aux charges nucléaires futures.

Le « document de base 2004 » d'EDF rappelle que la Cour soulignait « *qu'il convient qu'un système soit mis en place afin de garantir la disponibilité et la suffisance des fonds au moment requis, en particulier dans le cadre de l'ouverture de son capital et dans un environnement de marché devenu concurrentiel* ». Il ajoute que « *consciente de ce changement de perspective introduite par son changement de statut et l'ouverture des marchés de l'électricité, EDF travaille à la clarification de ses engagements et à la recherche de la solution adaptée à chacun des passifs, qui passe en partie par un accroissement de la dotation annuelle aux actifs dédiés relativement à ses engagements* ».

C'est la voie dans laquelle s'est engagé le conseil d'administration d'EDF qui vient de décider en septembre 2005 l'adoption d'un schéma d'abondement rapide permettant que, à l'horizon 2010, le niveau des actifs dédiés corresponde à celui les provisions constituées par EDF pour les opérations de démantèlement des centrales nucléaires de première comme de deuxième génération, les opérations de traitement pour les derniers cœurs et la gestion des déchets radioactifs.

La Cour ne peut que souscrire à une telle orientation qui doit conduire à réfléchir sur la question de la sécurisation des actifs, qui seront ainsi dédiés. Une telle réflexion, qui concerne aussi les sociétés du groupe Areva, ne peut qu'être accélérée avec les perspectives d'ouverture du capital. Un système d'externalisation pose le problème du maintien ou du transfert de la responsabilité correspondante et conduit, le cas échéant, à

distinguer démantèlement, assuré généralement par l'exploitant, et gestion des déchets conditionnés, assurée par l'Andra. Quel que soit son champ, pour être mise en place, une externalisation suppose une réforme de niveau législatif.

V - L'information du public sur les déchets radioactifs

Pour la gestion des déchets radioactifs, le rapport avait noté un échec relatif des tentatives d'information du public de la part des différents acteurs. À cet égard avait été soulignée l'absence de renouvellement du mandat des membres du Conseil supérieur de la sûreté et de l'information nucléaires (CSSIN), tout en relevant que le projet de loi relative à la transparence et la sécurité en matière nucléaire, qui prévoyait un organisme venant se substituer au CSSIN, était en souffrance depuis plusieurs années. Aucune disposition de ce projet de loi n'a finalement été intégrée, ainsi qu'il avait été un moment envisagé dans la loi de programme fixant les orientations de la politique énergétique du 13 juillet 2005.

Sans qu'aucune décision ait été prise officiellement sur le sort réservé au CSSIN, le Gouvernement a décidé d'utiliser pour la première fois les dispositions de l'article L. 121-10 du code de l'environnement selon lesquelles la Commission nationale du débat public (CNDP) peut être saisie en vue de l'organisation d'un débat public portant sur des options générales en matière d'environnement ou d'aménagement, et non pas seulement sur des projets spécifiques. Saisie en février 2005, d'une demande de « débat public sur les options générales en matière de gestion des déchets radioactifs de haute activité et de moyenne activité à vie longue », la CNDP a décidé d'organiser le débat dans diverses villes de France à partir du mois de septembre 2005 pour aboutir à un compte rendu au début de l'année 2006.

Ce faisant, une solution a été trouvée pour améliorer les conditions de l'information du public préalablement au débat législatif qui devrait avoir lieu en 2006. Il n'en reste pas moins qu'une solution reste à trouver en ce qui concerne l'existence d'une structure permanente dédiée à cette information.

* * *

Au moment où s'est engagée l'organisation d'un débat national sur les déchets radioactifs et avant la saisine du Parlement dans le courant de l'année 2006, le point qui a été fait sur les sujets évoqués dans le rapport public particulier de la Cour montre que sur un certain nombre de sujets, tels que l'organisation et les missions de l'Andra, l'inventaire des déchets radioactifs, la bonne attribution due déchets vitrifiés ou l'information financière, l'évolution est positive et que de meilleures solutions ont été trouvées ou sont en vue. Sur d'autres sujets, tels que le démantèlement de l'usine UP1 de Marcoule, l'évaluation et le suivi des provisions, le besoin d'une vigilance constante est manifeste.

Compte tenu des enjeux, la Cour fera périodiquement le point sur l'évolution des provisions et du financement du démantèlement des installations nucléaires et de la gestion des déchets radioactifs.

En matière de financement, il reviendra aux pouvoirs publics de décider la mise en place de systèmes visant à sécuriser les fonds qui auront été dédiés aux charges nucléaires futures.

Enfin, on reste toujours dans l'attente d'une solution permanente concernant l'information des personnes sur le fait nucléaire, la mission confiée à la Commission nationale du débat public étant par définition temporaire.

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

L'insertion au rapport public annuel de la Cour des comptes appelle de ma part des remarques sur les missions de l'Agence nationale pour la gestion des déchets radioactifs (ANDRA), le retour des déchets radioactifs étrangers, la stratégie de traitement de recyclage des combustibles usés, les opérations de démantèlement et d'assainissement actuellement en cours sur le site de Marcoule, les travaux d'évaluation du coût d'un stockage souterrain en couche géologique profonde, le calcul des exploitants nucléaires des provisions pour fin de cycle, la question du financement des charges nucléaires et enfin la thématique de l'information du public sur les déchets radioactifs.

1- L'Agence nationale pour la gestion des déchets radioactifs (Andra)

1.1- Evolutions des missions de l'Agence

La répartition du pilotage des axes de recherche tels que définis par la loi du 30 décembre 1991 n'était pas indiquée au sein de la loi elle-même, elle l'a été dans un courrier des ministres en charge de l'industrie et de la recherche au CEA et à l'Andra en 1995. L'expérience aujourd'hui acquise montre qu'il serait utile de déterminer dans la loi elle-même ou dans un décret d'application les responsabilités respectives des deux établissements. Dans cette perspective, il apparaît en outre que les thématiques de l'entreposage et du stockage sont fortement liées et qu'il serait donc souhaitable de confier à l'Andra le pilotage des études sur l'entreposage ainsi qu'un rôle accru sur les recherches relatives aux procédés de conditionnement. De telles dispositions pourraient donc être prévues au sein du futur projet de loi sur la gestion des déchets radioactifs ainsi que dans le cadre de l'élaboration de ses décrets d'application.

1.2- L'inventaire des déchets radioactifs

Comme le note la Cour, l'Inventaire national de référence des déchets radioactifs et des matières valorisables réalisé par l'Andra donne une vision claire et précise de la situation des déchets radioactifs présents en France et contient des données prospectives aux horizons 2010 – 2020. Si cet inventaire ne contient pas à l'heure actuelle des données financières sur le coût du stockage, il convient de noter que le contrat d'objectifs Etat – Andra pour la période 2005 – 2008 confie à l'Agence une mission d'évaluation économique des différentes filières de gestion des déchets radioactifs : "La connaissance et la maîtrise des filières de gestion des déchets radioactifs renvoient également à une appréhension de leur économie. L'Andra mettra à la disposition de la puissance publique son expertise technique de la gestion des déchets en liaison avec les aspects économiques. Dans ce cadre, l'Andra contribuera aux évaluations économiques concernant les différentes filières

de gestion. Pour ce faire, elle disposera d'une capacité d'analyse fondée sur des données scientifiques, technologiques et d'ingénierie. Elle appuiera ce travail sur son retour d'expérience industrielle et ses projets de recherche. Elle assurera également une veille internationale dans ce domaine."

2- Le retour des déchets étrangers

Le retour des déchets issus du traitement des combustibles étrangers en France et plus largement l'interdiction de stockage en France de déchets étrangers est un principe majeur édicté par la loi du 30 décembre 1991. Les pouvoirs publics se sont attachés à la mise en œuvre de ce principe, notamment par des échanges de lettres intergouvernementales, le contrôle des engagements contractuels de COGEMA vis-à-vis de ses clients étrangers, la réalisation par l'APAVE d'audits du système comptable d'affectation des résidus aux clients étrangers mis en place par COGEMA.

Ce principe sera bien entendu repris dans le cadre du projet de loi sur la gestion des déchets radioactifs. La mise en place d'un décret d'application pourrait également permettre de rendre plus explicites les modalités de mise en œuvre de ce principe.

3- La stratégie de traitement – recyclage

Le traitement – recyclage de l'ensemble des combustibles usés constitue le scénario de référence d'EDF. Pour autant, une partie seulement des combustibles usés est actuellement retraitée, ceci est lié aux contraintes portant sur le stock de plutonium séparé et aux capacités du parc nucléaire actuel de fonctionner avec du combustible MOX. Les combustibles usés non retraités à l'heure actuelle constituent une matière valorisable dont l'utilisation dépend notamment des choix futurs de la France en matière de politique énergétique. Dans ce cadre, la participation de la France au Forum International Génération IV permet à la France de mener les travaux de recherche pour maîtriser, le moment venu, les technologies de quatrième génération. Dans le cas où la France déciderait de poursuivre dans la voie nucléaire au-delà du parc actuel, ces recherches visent à donner l'opportunité à notre pays de recourir à l'horizon 2040 à des réacteurs à neutrons rapides nécessitant une réserve de plutonium qui pourrait être issue du traitement des combustibles MOX irradiés.

Comme le souligne la Cour, la définition d'une stratégie n'entraîne toutefois pas de facto sa réalisation. De nombreuses incertitudes existent encore sur les programmes de recherche relatifs aux technologies de quatrième génération et sur la date à laquelle ces dernières seront disponibles. Il semble donc indispensable de s'assurer que :

– *les installations d'entreposage de combustibles MOX ont une pérennité suffisante ;*

– *ces combustibles pourront effectivement être traités le moment venu ;*

– *dans le cas où cette stratégie ne se réaliserait pas, ils pourraient être pris en charge soit dans un entreposage de longue durée, soit dans une éventuelle installation de stockage.*

C'est pourquoi les recherches sur ces différents sujets devront se poursuivre au-delà de 2006.

4- Les opérations de démantèlement et d'assainissement de l'usine UP1 de Marcoule

Si la mise en place d'un Groupement d'intérêt économique[55] dès 1997 en charge de la maîtrise d'ouvrage et du financement des opérations de démantèlement et d'assainissement de l'usine UP1 sur le site de Marcoule a permis d'engager rapidement les travaux et d'affiner leur évaluation, l'organisation choisie s'est révélée complexe à mettre en œuvre, en particulier en ce qui concerne les processus de décision et de financement.

Cette situation a conduit les Pouvoirs Publics à décider de la mise en place d'une nouvelle structure industrielle et à créer un fonds spécifique afin d'assurer un financement pérenne des opérations de démantèlement et d'assainissement sur les sites de Marcoule et de Pierrelatte.

Les travaux menés en 2004 entre les Pouvoirs publics, le CEA, EDF et AREVA ont permis d'obtenir une vision consensuelle et consolidée du devis global des travaux à réaliser sur les sites de Marcoule. S'agissant d'un devis prévisionnel, d'une part des marges pour aléas ont été prévues, d'autre part les montants intègrent une prime de risque en contrepartie du transfert de responsabilité. Il a par ailleurs été retenu de transférer la maîtrise d'ouvrage des opérations au CEA, un transfert à COGEMA n'ayant pas été jugé opportun en raison notamment de la part minoritaire de COGEMA au sein du GIE (10% seulement). Le transfert au CEA a par ailleurs permis de mettre en œuvre de véritables synergies entre les centres de Marcoule et de Cadarache, notamment la mutualisation des capacités d'entreposage et de gestion des effluents. Par ailleurs, la maîtrise d'ouvrage confiée au CEA permet à l'établissement :

– *d'avoir un contact direct avec l'autorité de sûreté compétente, ce qui est naturellement plus efficace tant du point de vue de la sûreté que de la maîtrise globale des coûts ;*

– *de connaître précisément les coûts de support du centre de Marcoule et donc de ne pas être imputé de charges injustifiées sur ce sujet.*

---

55) GIE comprenant le CEA à hauteur de 45%, pour ses activités civiles (5%) et en tant que mandataire de la Défense (40%), COGEMA (10%) et EDF (45%).

Par ailleurs, les contributions financières effectuées par EDF et AREVA au profit du CEA, ne conduisent pas nécessairement ce dernier à supporter l'intégralité des incertitudes et aléas éventuels liés à ces opérations. En effet, tout dépend de la nature des contrats qui seront conclus entre le CEA et le groupement d'entreprises (GMES) responsable de la maîtrise d'œuvre des travaux et composé des différentes filiales impliquées au sein d'AREVA (SGN, Technicatome, COGEMA…). L'établissement d'une structure contractuelle robuste est ainsi une condition essentielle au respect des devis et des calendriers prévisionnels des opérations de démantèlement et d'assainissement. Celle-ci fait actuellement l'objet de discussions entre le CEA, maître d'ouvrage, et COGEMA, appelé à rester le principal maître d'œuvre de ce chantier. Dans ce contexte, les tutelles accordent une vigilance toute particulière à la mise en œuvre d'une structure privilégiant les contrats au forfait et laissant la possibilité au CEA d'ouvrir certaines opérations à la concurrence.

Enfin, sur ce sujet d'importance, le ministère de l'Economie, des Finances et de l'Industrie a appelé de ses vœux le maintien d'une nécessaire vigilance des tutelles civiles et militaires du CEA dans un courrier du directeur de Cabinet du Ministre de l'Economie, des Finances et de l'Industrie à l'Administrateur général du CEA en date du 8 novembre dernier.

5- L'évaluation du coût du stockage profond

Les travaux sur l'évaluation du coût du stockage menés sous l'égide de la DGEMP et réunissant la Direction du Budget, l'Agence des participations de l'Etat, l'Andra, EDF, AREVA et le CEA ont permis, au cours d'une dizaine de réunions, de parvenir à une vision partagée quant aux hypothèses structurantes, à la méthodologie de calcul, à l'établissement de coûts de référence.

La Cour note que les scénarios étudiés et chiffrés prennent tous les deux pour hypothèse un retraitement de l'ensemble des combustibles usés du parc nucléaire actuel, ce qui correspond au scénario de référence d'EDF. Il est à noter toutefois que des scénarios d'arrêt du traitement ont donné lieu à des chiffrages par l'Andra en 2003 ce qui permet de disposer d'évaluations économiques contrastées et de connaître par anticipation quelles seraient les conséquences financières d'un changement de stratégie. Dans ce cas de figure, les surcoûts liés au stockage direct des combustibles usés seraient en partie compensés par la non utilisation des provisions pour traitement. Les calculs économiques réalisés en 2000 dans le cadre du rapport Charpin-Dessus-Pellat ont d'ailleurs montré l'équivalence en termes économiques d'une stratégie reposant sur un stockage direct et d'une stratégie fondée sur le traitement des combustibles usés puis le stockage des déchets de haute activité et de moyenne activité à vie longue issus de cette opération.

Par ailleurs, il convient de garder à l'esprit que s'il a été décidé de retenir comme option de référence au sein du groupe de travail l'absence de barrière ouvragée pour les déchets de haute activité, une estimation de l'impact d'une barrière ouvragée sur le coût d'un stockage souterrain dans le cadre du scénario industriel a été réalisée.

Enfin, le Ministère de l'industrie a l'intention de rendre prochainement public le rapport du groupe de travail sur l'évaluation du coût du stockage, comme le suggère la Cour, dans un souci de transparence.

6- Calcul des provisions pour fin de cycle

6-1 EDF

Concernant les modalités de calculs des provisions relatives à la gestion de déchets nucléaires, il convient de souligner que les normes comptables imposent de rechercher « la meilleure estimation du montant nécessaire à l'extinction de l'obligation » (§36 IAS 37). Ceci suppose de faire des hypothèses raisonnables et prudentes, à adapter en fonction notamment de la progression des connaissances techniques et éventuellement de l'évolution des contraintes légales ou réglementaires.

Le groupe de travail consacré à l'évaluation du coût d'un stockage a déterminé une fourchette allant de 13,5 à 16,5Md€, qui repose sur un certain nombre d'hypothèses industrielles et techniques. Pour le calcul des provisions correspondantes, EDF a effectué, à l'occasion de l'arrêté de ses comptes semestriels 2005, « une déclinaison raisonnable des éléments issus du groupe de travail » comme l'indique la note 20.2.2 de l'annexe des comptes.

6-2 CEA

La Cour rappelle qu'une réserve du Commissaire aux comptes pèse sur les comptes annuels du CEA depuis 2001 pour ce qui concerne l'évaluation des provisions pour aval du cycle, en raison notamment de l'absence de processus de rapprochement des dépenses constatées, du degré d'avancement technique et des devis. Dans ce domaine, le CEA est en train de finaliser la mise en place d'un logiciel de gestion de projet adapté au suivi des opérations de démantèlement et d'assainissement. Par ailleurs, à la demande du Comité de surveillance du fonds dédié civil et en complément de la réévaluation de certains devis en 2004, un contrôle externe des devis de certaines opérations doit être achevé pour la fin de l'année.

7- Constitution d'actifs dédiés et réflexions sur le financement

La sécurisation des ressources nécessaires pour faire face aux charges nucléaires est un enjeu financier majeur et constitue un élément déterminant pour l'acceptation générale de la filière, qui se doit de démontrer de manière transparente que le financement de toutes les charges qu'elle pourra engendrer est garanti. Or, comme l'a relevé la Cour, en l'absence aujourd'hui de cadre législatif ou réglementaire spécifique, les

mesures prises par les différents opérateurs nucléaires sont très variables et doivent dans certains cas être renforcées.

Le Ministre de l'économie, des finances et de l'industrie et le Ministre de l'industrie ont donc sollicité une mission de réflexion sur cette problématique, confiée conjointement à l'Inspection générale des finances et au Conseil général des mines, qui a transmis ses conclusions pendant l'été.

Sur cette base, l'APE a poursuivi les échanges avec EDF, ce qui a permis d'aboutir à une proposition permettant de réduire rapidement le déficit de couverture des engagements d'EDF, tout en étant satisfaisante du point de vue de l'utilisation des cash-flows disponibles et de l'intérêt social de l'entreprise : ADF a proposé de s'engager sur un rythme de dotation permettant de rattraper à fin 2010 le niveau des provisions correspondant à ces engagements.

Le conseil d'administration a ainsi pu valider le 5 septembre une proposition de l'entreprise consistant à accélérer fortement les dotations annuelles aux actifs dédiés, qui passeront de 300 M€ par an actuellement à 2,7 Md€ dès 2006 puis 2,35 Md€ par an entre 2007 et 2010 (montants exprimés en euros 2005). Ce rythme de dotation vise à ce que l'encours des actifs dédiés rejoigne fin 2010 le niveau des provisions relatives d'une part à l'ensemble des opérations de démantèlement dont EDF a la responsabilité (y compris la part de la provision pour dernier cœur correspondant au retraitement du combustible) et d'autre part aux charges de gestion des déchets.

Cette évolution très significative pour EDF devra par ailleurs s'accompagner d'un dispositif de gouvernance amélioré et, comme le souligne la Cour, d'une réflexion sur la sécurisation pouvant prendre la forme d'un cantonnement juridique des actifs concernés pour garantir qu'ils restent effectivement dédiés à la couverture des engagements nucléaires. Pour ce faire, des réflexions sont actuellement menées par les administrations concernées afin de proposer un encadrement législatif précis sur le financement des charges nucléaires pour l'ensemble des exploitants. Les réflexions portent en particulier sur l'évaluation des passifs nucléaires, la mise en place d'actifs dédiés au financement de ces charges et leur nécessaire sécurisation.

Concernant le CEA, à fin 2004, les actifs de démantèlement inscrits en contrepartie des provisions de démantèlement non financés par des tiers industriels s'élève à 3 502,9 M€. Ces actifs sont une inscription comptable équilibrant les charges provisionnées. Parmi ces actifs, 1 223,5 M€ sont inscrits au profit du fonds dédié défense. Ils correspondent à un engagement financier de l'Etat à couvrir les charges qui lui sont imputées dans le périmètre du fonds défense. Le solde des actifs de démantèlement, 2 279,4 M€, mesure le flux actualisé de ressources de l'établissement (y compris la subvention de l'Etat) qui seront imputées aux charges de démantèlement futures.

8- L'information du public sur les déchets radioactifs

Il convient de souligner tout d'abord que les membres du Conseil supérieur de la sûreté et de l'information nucléaires ont été renouvelés par arrêté du 27 mai 2005 et que ce Conseil a tenu une séance d'installation le 28 septembre 2005.

Comme l'indique la Cour, suite à la saisine conjointe des ministres en charge de l'industrie et de l'environnement, la Commission nationale du débat public (CNDP) a accepté d'organiser un débat sur le sujet de la gestion des déchets radioactifs entre septembre 2005 et mi-janvier 2006. Au cours des onze réunions qui ont déjà eu lieu à fin novembre, les représentants des ministères concernés ont pu apprécier le rôle joué par un tel débat en terme d'information du public.

Le projet de loi sur la gestion des déchets radioactifs devrait également contenir des dispositions relatives à l'information du public sur ce sujet. Si l'information dans ce domaine existe, les interrogations formulées au cours du débat public ont montré la nécessité de structurer et de synthétiser cette information. Ainsi, il pourrait être envisagé que le Gouvernement élabore régulièrement (tous les 5 ans par exemple) un rapport global, comprenant la présentation de la stratégie nationale de gestion des déchets radioactifs et des matières valorisables, une description de l'avancement des programmes de recherche dans ce domaine et enfin, un document complet indiquant les mesures mises en œuvre sur les sujets financiers, notamment pour l'évaluation des charges de long terme, la constitution et la sécurisation des fonds destinés à les financer.

Enfin, les dispositions de la loi du 30 décembre 1991 qui participaient de l'information du public devront être maintenues et, si possible, améliorées. C'est le cas notamment du Comité local d'information et de suivi (CLIS) qui a pu jouer un rôle important en Meuse / Haute-Marne et de la Commission nationale d'évaluation (CNE) dont les travaux sont garants de la crédibilité des résultats de recherche acquis.

RÉPONSE DU MINISTRE DE LA DÉFENSE

Je souhaite appeler votre attention sur les points particuliers suivants :

Le fonds défense est aujourd'hui dimensionné pour couvrir les seuls périmètres Codem/Ardemu (hors stockage des déchets) mais le principe de prise en charge par un fonds dédié s'applique, conformément à la loi de programmation militaire, à l'ensemble des installations de production de matières fissiles exploitées pour le compte de la Défense.

Les dividendes issus des titres AREVA détenus par le CEA doivent pouvoir alimenter le fonds dédié défense. En effet, la contribution de la Défense à la constitution du capital d'AREVA légitime naturellement le fonds défense comme bénéficiaire de la répartition des dividendes d'AREVA, notamment dans le cas de dividendes exceptionnels

**

Les observations sont présentées suivant le plan de l'insertion du rapport de la Cour des comptes.

1-Point I- Champ et enjeux du démantèlement et de la gestion des déchets radioactifs

1-1 Point I- B : L'inventaire des déchets radioactifs

L'évocation, dans le projet de plan national de gestion de déchets radioactifs, rendu public en juillet 2005, de l'éventualité d'un système de déclaration obligatoire ne pose pas de problème particulier au ministère de la défense. En effet, dans l'inventaire 2004 (état au 31/12/2002), ainsi que dans l'inventaire 2005 (état au 31/12/2004), la Défense a communiqué volontairement en tant que producteur (« établissements de la défense ») les données concernant ses déchets nucléaires, en complément des données concernant les « centres d'études, de production ou d'expériences travaillant pour la force de dissuasion », fournies par le CEA/DAM.

Dans l'inventaire 2005, qui devrait être publié en fin d'année, figurera une segmentation par secteurs économiques, faisant apparaître le secteur « défense » et la notion de propriétaire des déchets. A cet égard, il est souhaitable de maintenir, au sein de ces segments, l'identification des catégories « établissements de la défense » et « centres d'études, de production ou d'expériences travaillant pour la force de dissuasion » pour la traçabilité et la précision des données.

1.2- Point I- C : La bonne attribution des déchets vitrifiés

Ce paragraphe ne concerne qu'EDF. Toutefois dans le futur, certains combustibles irradiés générés par la force de dissuasion (éléments combustibles des réacteurs tritigènes Célestin et éventuellement éléments combustibles irradiés de la propulsion nucléaire) pourront être retraités à La Hague et générer des déchets vitrifiés.

La Défense, au travers de son maître d'ouvrage délégué, le CEA/DAM, se conformera aux pratiques de gestion des déchets vitrifiés mais devra rester vigilante quant à la justesse des quantités de déchets qui lui seraient attribuées.

1.3- Point I- D : La stratégie de retraitement-recyclage des combustibles usés

Dans son insertion, la Cour évoque l'hypothèse d'un retraitement de tout le combustible usé. Cette hypothèse est reprise au point II.B.2- « L'évaluation du coût du stockage profond » lorsque sont évoqués les travaux du groupe de travail relatif au « coût d'un stockage souterrain de déchets radioactifs de haute activité et vie longue ».

Bien que la Cour ne prenne pas position à l'égard de choix de stratégie, elle souligne à juste titre que cette hypothèse de retraitement total (y compris le combustible Mox usé) conditionne le calcul des provisions pour fin de cycle.

Il est précisé que le groupe de travail évoqué ci-dessus aurait proposé, par rapport à la référence actuelle, un scénario « industriel » (SI) conduisant à diminuer d'environ 25 % le volume des déchets B (faible ou moyenne activité, à vie longue) en s'appuyant sur un inventaire et des projections plus réalistes. Les déchets B du secteur défense sont essentiellement constitués de déchets anciens (fûts de bitume entreposés à Marcoule) dont le volume est figé.

Par conséquent, la quote-part défense du stockage des déchets B pourrait évoluer de façon significative. En effet, les clés de répartition actuelles ont été validées en décembre 1998 par un « groupe de conciliation » mandaté par les directions générales d'EDF, de Cogema et du CEA.

Ces clés sont fondées sur les pourcentages de déchets B et C de chaque producteur issus de l'inventaire de 1997 qui ne prenait pas en compte le scénario SI. Elles sont les suivantes : EDF (78 %), Cogema (5 %), CEA (17 %, dont 7 % pour le CEA/DAM). Les provisions pour charge de fin de cycle prises en compte par le CEA/DAM s'appuient sur la clé de 7 %.

2- Point II- Premières expériences de démantèlement et de stockage

2.1- Point II- A : Le démantèlement de l'usine UP1 de Marcoule

Concernant le démantèlement de l'usine UP1 de Marcoule confiée au CEA, c'est pour des raisons financières que le groupe de travail piloté par le ministère de l'industrie et le ministère de la défense a recommandé la dissolution du GIE CODEM, la création d'un fonds défense et le transfert de la maîtrise d'ouvrage au CEA.

Le fait que Cogema reste, au moins dans un premier temps, l'opérateur principal des opérations de démantèlement répond, du point de vue industriel et de sûreté, aux interrogations de la Cour, cet opérateur étant effectivement le plus expérimenté dans le domaine et l'ex-exploitant de l'usine UP1. La période transitoire entre la reprise de la responsabilité du site par le CEA, le 1er avril 2005, et la parution du décret de changement d'exploitant nucléaire (début 2006) est couverte par une « convention provisoire » entre le CEA et Cogema qui a fait l'objet d'un examen particulièrement attentif du délégué à la sûreté nucléaire et à la radioprotection pour les activités et installations intéressant la Défense (DSND).

Le projet de décret portant changement d'exploitant nucléaire, qui sera signé par le Premier ministre, introduit, en son article 5.2 une obligation de moyens : « Les moyens nécessaires seront affectés à l'obtention de l'état final visé des installations démantelées. ».

La Cour rappelle que « l'Etat s'engage à verser, le moment venu sa quote-part dans le financement » du « fonds défense ». Il est rappelé que cette quote-part étatique a été établie à 1 074 M€$_{03}$ au titre du programme CODEM, auxquels s'ajoutent 77,4 M€$_{03}$ au titre de l'arriéré 2003 et 227,2 M€$_{03}$ au titre du programme ARDEMU dont une partie est couverte par les transferts du budget de la Défense prévus par la loi de programmation militaire 2003-2008.

La Cour juge paradoxal que « l'installation (UP1) qui n'a plus de caractère secret, conserve son statut d'INBS….. ». Cette remarque est inappropriée. L'INBS de Marcoule regroupe, dans un périmètre donné, plusieurs installations individuelles. Au sein de ce périmètre, la sécurité de défense et la protection physique des matières sont assurées à un niveau élevé et l'INBS de Marcoule doit encore conserver son caractère secret pour de nombreuses années. Certaines installations individuelles (réacteurs tritigènes Célestins, ATM …) conservent naturellement leur impératif de sécurité de défense et l'usine UP1, bien qu'en phase de démantèlement, exige une protection vis-à-vis du risque de prolifération.

De plus, le CEA n'est pas qu'un exploitant nucléaire civil, mais aussi défense depuis plusieurs décennies et il n'y a pas que le CEA/DAM qui exploite des INBS.

Concernant le financement du démantèlement :

- *le ministère de la défense estime que la phrase « si le financement défense n'est pas assuré » est ambiguë. Il conviendrait de préciser « le financement de la quote-part de l'Etat au fonds dédié défense » ;*
- *le ministère de la défense précise qu'il ne dispose pas encore d'une vision sur le programme de démantèlement de l'usine UP1 de Marcoule (périmètre du fonds dédié défense) par le biais du comité mixte Armées-CEA en raison des modifications intervenues dans l'organisation de la maîtrise d'ouvrage* correspondante et dans son mode de financement.

Le ministère de la défense, en tant que membre du comité de surveillance du fonds dédié défense disposera de la visibilité nécessaire sur l'avancement physico-financier du programme, ce qui n'est pas encore complètement le cas aujourd'hui compte tenu de la création récente du fonds

2.2- Point II- B : Le stockage des déchets

2.2.1- Les travaux du laboratoire de Bure

La Cour note un décalage sur les dates de réalisation industrielle d'une installation de stockage profond (2025-2030 au lieu de 2018-2020).

Le ministère de la défense précise que les programmations présentées dans les PMLT de l'ANDRA et du CEA/DAM, qui ont servi de référence « besoins » pour les travaux de programmation budgétaire de la Défense, prenaient en compte le scénario 2018 - 2020 c'est-à-dire des investissements importants débutant en 2017. L'étalement du programme qui sera assorti, sans nul doute, d'études complémentaires, induira naturellement un accroissement du coût à terminaison.

2.2.2- L'évaluation du coût du stockage profond

La Cour fait référence au groupe de travail relatif au « coût d'un stockage souterrain de déchets radioactifs de haute activité et vie longue » qui a achevé ses travaux en mars 2005 et élaboré un rapport.

Le ministère de la défense n'a pas participé à ce groupe de travail et n'a pas été destinataire du rapport qui situe le coût du stockage profond entre 13,5 G€ et 16,5 G€. Le ministère de la défense remarque que la quote-part CEA/DAM, dans l'hypothèse de la clé de répartition de 7 %, correspondant à cette fourchette serait donc comprise entre 945 M€ et 1 155 M€. Ces valeurs sont cohérentes avec le montant actuellement pris en compte par le CEA/DAM (1 043 M€).

3- Point III- Les provisions des trois principaux exploitants

La Cour signale que le CEA a prévu de donner plus d'informations sur la décomposition de ses provisions pour la fin de cycle. Le ministère de la défense ne pourra naturellement confirmer cette information, pour le secteur défense, que lorsqu'il sera en possession de l'arrêté des comptes 2005.

3.1- Point III- A : AREVA

La Cour signale que l'évolution des provisions d'Areva est marquée essentiellement par une reprise de 3 945 M€ correspondant au transfert au CEA des obligations concernant Marcoule. Le ministère de la défense n'est pas en mesure d'apprécier la cohérence de ce montant avec le transfert vers le secteur défense du CEA.

3.2- Point III- B : CEA

La valeur de l'accroissement des provisions pour le secteur défense, résultant de la nouvelle répartition des compétences entre Cogema, EDF et le CEA sur le démantèlement de Marcoule et Pierrelatte, ne peut pas, à ce jour, être validée par le ministère de la défense.

La Cour indique que « l'évaluation des provisions ainsi que le niveau des reprises comptabilisées sur l'exercice reste à conforter par un processus de rapprochement des dépenses constatées, du degré d'avancement technique et des devis relatifs au programme de démantèlement et d'assainissement ».

Le ministère de la défense souscrit pleinement à cette réserve et rappelle sa remarque précédente du § 2.1.

3.3- Point III- C : EDF

La même remarque que précédemment (§ 3.2) peut être faite sur la cohérence de la baisse de provisions sur la ligne UP1 Marcoule avec le transfert vers le secteur défense du CEA.

3.4- Point III- D : Récapitulation

La Cour recommande que, dès l'arrêté des comptes 2005, chaque exploitant procède au calcul de ses provisions en prenant en compte la fourchette haute de 16,5 G€.

Le ministère de la défense vérifiera que le CEA a pris en compte cette recommandation pour la quote-part du secteur défense.

4- Point IV- Le financement

4.1- point IV- B : Le CEA

Le point n° 1 du troisième paragraphe ne précise pas que le fonds civil inclut le stockage des déchets et le point n° 2 ne précise pas que le fonds défense exclut le stockage des déchets dont l'exutoire n'était pas connu à la date de création du fonds mais inclut les charges de main d'œuvre (initialement uniquement Cogema). Le point n° 3 omet de rappeler que les subventions étatiques devraient couvrir aussi les coûts de stockage des déchets défense.

Le ministère de la défense estime que les dividendes issus des titres AREVA doivent pouvoir alimenter le fonds dédié défense.

5- Conclusion

La Cour conclut que « sur le démantèlement de l'usine UP1 de Marcoule, l'évaluation et le suivi des provisions, le besoin d'une vigilance constante est manifeste. »

Le ministère de la défense partage ce point de vue et souhaiterait ajouter une exigence de vigilance d'une part, sur le rapprochement des dépenses constatées et du degré d'avancement technique, et d'autre part sur les devis.

Enfin, le ministère de la défense souhaiterait que soient évoqués les besoins financiers hors périmètres ARDEMU et CODEM correspondant aux activités de démantèlement ainsi qu'au stockage de déchets résultant des activités réalisées pour le compte du ministère de la défense. Ces besoins sont importants et incluent, par exemple, le démantèlement des réacteurs tritigènes Célestins et la poursuite du démantèlement des réacteurs UNGG G2 et G3 de Marcoule.

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

L'insertion au rapport public reprend en les actualisant les principales conclusions du rapport public particulier « le démantèlement des installations nucléaires et la gestion des déchets radioactifs » dont j'ai déjà eu l'occasion de noter la qualité, caractérisée par le souci d'une analyse complète et détaillée de l'ensemble du domaine couvert.

Les principales remarques que j'apporte à ce nouveau rapport public sont résumées ci-après et font l'objet de courts développements présentés en annexe.

***- Autonomie de l'Andra vis à vis des producteurs de déchets** : l'Agence étant en situation de monopole, EDF estime que l'accroissement de l'autonomie de l'Andra envisagé par la Cour doit trouver sa contre-partie naturelle dans un mécanisme de régulation économique réellement efficient de ses activités, passant notamment par un renforcement effectif de sa responsabilité tant opérationnelle que financière.*

***- Stratégie de gestion des combustibles usés** : EDF estime que le scénario actuellement retenu constitue à la fois une vision crédible de l'avenir et une référence financière raisonnablement prudente.*

***- Evaluation de la provision pour stockage profond** : EDF a pris en compte les conclusions des travaux du groupe de travail piloté par la DGEMP, réunissant des représentants des Directions du Trésor et du Budget, de l'Andra, d'AREVA, du CEA et d'EDF, dans ses comptes du mois de juin 2005. EDF a effectué une déclinaison raisonnable des éléments issus de ces travaux, en s'assurant également de la cohérence avec les données internationales. En effet, les membres du groupe de travail ont estimé qu'il revenait aux industriels de déterminer un coût raisonnablement prudent pour fonder le travail d'évaluation de leurs provisions sous le contrôle de leurs commissaires aux comptes et de leurs organes de gouvernance.*

***- Actifs dédiés** : EDF s'inscrit tout à fait dans la perspective présentée par la Cour. Il s'agit aujourd'hui de parachever le mouvement de clarification engagé par l'entreprise, notamment par sa décision du 5 septembre d'accélérer fortement le rythme de constitution des actifs dédiés : l'allocation annuelle, exprimée en euros 2005, sera de 2,7 milliards d'euros en 2006, puis de 2,35 milliards d'euros par an de 2007 à 2010, de manière à ce que leur encours soit, fin 2010, au niveau des provisions concernées. Le renforcement de la sécurisation de ces actifs dédiés pourrait passer par un cantonnement juridique qui nécessiterait une disposition législative adéquate.*

I – Champs et enjeux du démantèlement et de la gestion des déchets radioactifs

A – L'ANDRA

Concernant l'autonomie de l'Andra vis-à-vis des producteurs de déchets *:*

La Cour suggère de « modifier les modalités de la gouvernance [de l'Andra] en donnant à l'Agence une plus grande autonomie vis-à-vis des producteurs de déchets représentés à son conseil d'administration ».

EDF considère, comme la Cour des comptes, que les modalités de la gouvernance de l'Andra devraient évoluer. L'enjeu pour la France est en effet de disposer d'un opérateur efficace en charge de la gestion à long terme des déchets radioactifs, assumant pleinement toutes ses responsabilités au service de la collectivité.

Sur le plan opérationnel, ceci suppose que l'Agence soit responsable de l'ensemble des outils nécessaires à la mise en œuvre de sa mission. Pour la gestion à long terme des déchets de haute activité et à vie longue (HAVL), la suggestion de la Cour de donner à l'Andra la responsabilité des installations d'entreposage nécessaires, en complément d'un éventuel stockage, irait effectivement dans ce sens. Plaçant dans une seule main l'entreposage et le stockage, elle permettrait de fixer à l'Agence l'objectif de la mise en œuvre de la meilleure complémentarité entre ces deux solutions de gestion, enjeu essentiel dont aucun organisme n'est pour l'instant saisi.

Sur le plan économique, l'Agence étant en situation de monopole, il convient de définir un mécanisme de régulation, basé sur des objectifs de gestion, des règles de tarification, des incitations endogènes et des contrôles exogènes, afin de s'assurer qu'elle fournit le meilleur service au meilleur coût dans un souci constant d'optimisation technico-économique. Ce mécanisme de régulation n'a pas été explicitement prévu à la création de l'Andra. Il reste aujourd'hui largement à construire. Dans ce contexte, la présence des trois principaux ayants droits de l'Agence à son conseil d'administration, de même que le système de négociation actuel des conventions de financement, ont pu être conçus comme une régulation suffisante face à la situation de monopole de l'Andra. L'expérience prouve que ce dispositif manque d'efficience et qu'il conviendrait de le remplacer par un mécanisme de régulation renforcé et mieux construit.

EDF estime donc que l'accroissement d'autonomie de l'Andra envisagé par la Cour trouve sa contre-partie naturelle dans un renforcement de ses responsabilités tant opérationnelles que financières et la mise en place d'un mécanisme de régulation économique réellement efficient.

D - La stratégie de retraitement-recyclage des combustibles usés

EDF note avec satisfaction que la Cour considère que, suite à la recommandation formulée dans le rapport « Le démantèlement des installations nucléaires et la gestion des déchets radioactifs », l'entreprise a bien clarifié son option de référence en matière de gestion du combustible usé.

S'agissant d'opérations qui se dérouleront sur plusieurs décennies, EDF s'interroge sur la recommandation de la Cour demandant « d'énoncer plus clairement les conditions nécessaires à une réalisation effective de la stratégie annoncée », d'autant que, comme le souligne la Cour dans le point II-B.2 de l'insertion « L'évaluation du coût su stockage profond », des choix extérieurs à l'entreprise relevant notamment de la politique énergétique auront une influence certaine sur la réalisation du scénario présenté.

Dans ces conditions, EDF, devant retenir dès maintenant un scénario, considère que malgré les limites ci-dessus, ce scénario constitue à la fois une vision crédible de l'avenir et une référence financière raisonnablement prudente.

II – B. 2 - L'évaluation du coût du stockage profond

EDF souscrit pleinement à la recommandation de la Cour visant à rendre public l'important travail de clarification réalisé sous l'égide de la DGEMP. EDF note que les administrations parties au groupe de travail ont conclu que, dans le cas d'un scénario réaliste avec traitement du combustible usé, un chiffrage raisonnablement prudent devrait se situer dans l'intervalle [13,5 – 16,5 Md€], alors que les chiffrages comparables établis par l'Andra en 2003 et cités par la Cour dans son rapport « Le démantèlement des installations nucléaires et la gestion des déchets radioactifs » étaient compris entre 15,9 Md€ et 24,3 Md€. Par ailleurs, il est également intéressant de noter qu'une comparaison internationale, commanditée au cabinet Arthur D. Little par AREVA, le CEA et EDF, conduit à situer le coût du stockage dans la fourchette [12,4 – 14,4 Md€].

EDF considère que ces éléments illustrent notamment l'enjeu des mécanismes de régulation économique précédemment évoqués au point « Concernant l'autonomie de l'Andra vis-à-vis des producteurs de déchets ». La publication en toute transparence du rapport du groupe de travail pourrait ainsi être une composante de ces mécanismes régulateurs.

Notant que « la Cour ne peut se prononcer sur la validité des nouveaux chiffrages », EDF souhaite apporter les éléments de clarification suivants, essentiels à l'appréciation de la prudence d'ensemble des évaluations.

Il convient tout d'abord de préciser qu'un important travail de chiffrage a été effectué sur la base de données techniques détaillées (architecture de stockage, description du système d'exploitation …) en prenant comme base les études de l'Andra. A cet égard, il faut préciser que le choix mentionné par la Cour de l'absence d'une barrière ouvragée pour les déchets C correspond à l'option de référence retenue par l'Andra dans son dossier 2005, confortée par les calculs de sûreté.

Une première configuration a ainsi donné lieu à un chiffrage contradictoire par l'Andra et les industriels en retenant comme hypothèse un comportement favorable de la roche pour la construction du stockage. Ce chiffrage « de base » s'établit à 13,2 Md€ pour l'Andra et à 11,5 Md€ pour les industriels, l'essentiel de l'écart provenant de l'évaluation des moyens nécessaires en exploitation. Par rapport à ce chiffrage « de base », une analyse des risques et des possibilités d'optimisation (« opportunités ») a été menée contradictoirement par l'Andra et les industriels. Elle a abouti à un résultat conjoint, comprenant une liste d'incertitudes, leur impact financier (positif ou négatif) et leur probabilité d'occurrence à dire d'experts. L'impact maximum des risques s'élève à + 2,7 Md€ et celui des opportunités à – 2 Md€ par rapport au chiffrage « de base ». L'Andra a de plus adopté un complément de marge pour aléas de l'ordre de 0,6 Md€, évalué de manière forfaitaire. Les industriels ont souhaité approfondir cette question en complétant l'analyse des risques et des opportunités par l'évaluation d'une incertitude de réalisation fondée sur leur retour d'expérience des aléas de chantiers d'importance comparable.

On notera que la fourchette d'encadrement du coût du stockage ainsi construite entre un scénario complètement optimisé et sans aléas et un scénario sans aucune optimisation et affecté du maximum de risques et d'aléas se situe entre 9,5 Md€ et 16,5 Md€ et que l'expression finale d'une fourchette [13,5 – 16,5 Md€] apparaît comme une ultime mesure de prudence.

A partir du référentiel ainsi constitué, les membres du groupe de travail ont estimé qu'il revenait aux industriels de déterminer un coût raisonnablement prudent pour fonder le travail d'évaluation de leurs provisions sous le contrôle de leurs commissaires aux comptes et de leurs organes de gouvernance.

La borne supérieure à 16,5 Md€ étant explicitement qualifiée « d'hypothèse pénalisante de prise en compte de l'intégralité des risques identifiés sans réalisation parallèle d'opportunités », donc sans progrès technique, sa prise en compte pour l'évaluation des provisions conduirait à s'éloigner de l'évaluation la plus probable requise par les normes comptables. Ceci est conforté par le fait que cette valeur de 16,5 Md€ est significativement supérieure au haut de la fourchette résultant de la comparaison internationale (14,4 Md€). De plus, le calcul des provisions prend en compte d'autres facteurs (inventaire des déchets, date de mise en

service du stockage, quote-part des coûts indirects entre les différents utilisateurs …) qui peuvent également intégrer des marges de prudence spécifiques.

IV – Le financement

En ce qui concerne le financement des engagements, EDF s'inscrit tout à fait dans la perspective présentée par la Cour. Il s'agit aujourd'hui de parachever le mouvement de clarification engagé par l'entreprise, notamment par sa décision du 5 septembre d'accélérer fortement le rythme de constitution des actifs dédiés : l'allocation annuelle aux actifs dédiés, exprimée en euros 2005, sera de 2,7 milliards d'euros en 2006, puis de 2,35 milliards d'euros par an de 2007 à 2010, de manière à ce que leur encours soit, fin 2010, au niveau des provisions concernées.

Deux questions non encore tranchées se posent encore : qui doit gérer les actifs dédiés, d'une part, comment peut-on les sécuriser, d'autre part.

Comme le souligne la Cour, l'externalisation éventuelle des fonds est étroitement liée au portage de la responsabilité des opérations. La cohérence des responsabilités financière et opérationnelle est essentielle à une bonne maîtrise du projet, en particulier sur le plan économique. Elle est rendue plus nécessaire encore avec la généralisation des normes IFRS, qui conduiront, quel que soit le gestionnaire, à laisser engagements et actifs correspondants au bilan de l'opérateur, avec toute la volatilité sur le résultat comptable que cela induit. Comme l'indique la cour, il convient de ce point de vue de différencier démantèlement des centrales et gestion des déchets :

Le démantèlement des centrales est sous la maîtrise totale d'EDF, qui doit donc porter la responsabilité des fonds correspondants ;

Pour les déchets du combustible, la situation est plus nuancée. Il conviendrait en effet de distinguer, dans le cycle de gestion, ce qui ressort de la responsabilité d'EDF (le traitement du combustible usé, jusqu'au conditionnement des déchets inclus), de celle de l'Andra (les opérations de gestion à long terme des déchets conditionnés). La provision actuelle pourrait légitimement être couverte par une répartition entre fonds EDF et fonds Andra, sur la base de cette ligne de partage des responsabilités.

Il est cependant légitime que la collectivité se garantisse contre une utilisation abusive des fonds par l'opérateur, à la fois durant la vie de l'entreprise (éviter qu'ils ne soient mis en danger) et dans le cas, espérons le théorique, de la défaillance de l'entreprise.

EDF se propose d'adapter la gouvernance de ces fonds pour les adapter aux nouveaux enjeux.

Au-delà de cette attention interne, il semble utile de prévoir un contrôle externe, périodique et de bon niveau, pour s'assurer que la politique de funding et de gestion permettra raisonnablement de couvrir les engagements le moment venu, que les risques pris sont absorbables par l'entreprise, et que les mesures correctrices éventuelles ont été prises.

Enfin, s'il apparaissait souhaitable de « cantonner » ces actifs au bilan pour les réserver à leur objet, et les transférer en cas de défaillance de l'entreprise à l'Etat ou au repreneur éventuel de l'actif, sans que les autres créanciers puissent y prétendre, cela supposerait une mesure législative.

Cette organisation permettrait de respecter les structures industrielles, d'en optimiser les aspects économiques, de laisser une situation financièrement saine aux générations futures, et de conforter la crédibilité de la filière nucléaire en matière de développement durable.

5. Rapport des Commissaires aux Comptes

La Cour rappelle que les Commissaires aux Comptes des trois exploitants « insistent tous sur les incertitudes relatives à l'évaluation du coût du stockage des déchets ultimes … » . S'agissant de fin 2004, EDF n'a pas de remarque à formuler. En revanche EDF précise que l'observation pour incertitude relative aux provisions nucléaires n'apparaît plus dans le rapport des Commissaires aux Comptes d'EDF à fin juin 2005. Celle-ci est remplacée par une observation sur la sensibilité des provisions.

RÉPONSE DE L'ADMINISTRATEUR GÉNÉRAL DU COMMISSARIAT Á L'ÉNERGIE ATOMIQUE

Comme le relève la Cour, plusieurs évènements sont intervenus depuis la publication du rapport public particulier sur le démantèlement des installations nucléaires et la gestion des déchets radioactifs, qui ont concerné le CEA : la reprise de la gestion du site de Marcoule depuis le 1er avril 2005 consécutive à la reprise de la maîtrise d'ouvrage du démantèlement de l'usine UP1 de Marcoule depuis 1er décembre 2004, la révision des principaux devis conduisant à une augmentation significative des provisions dans les comptes 2004, qui sont désormais actualisées avec le même taux que pour EDF et AREVA, ainsi que l'amélioration du contrôle interne des opérations soulignée par le rapport annuel du commissaire aux comptes pour l'exercice 2004.

1- Le démantèlement de l'usine UP1 de Marcoule.

La Cour continue de s'interroger sur la capacité du CEA à reprendre la maîtrise d'ouvrage des opérations de démantèlement de l'usine UP1 de Marcoule conduites précédemment par le GIE CODEM.

Ce transfert répond à une double logique de pérennité du site de Marcoule où ont été regroupées l'essentiel des activités de recherche du CEA dans l'aval du cycle, et de mutualisation avec les autres opérations de démantèlement en cours. Il a fait l'objet d'une décision des Ministres des Finances et de la Défense du 3 novembre 2004.

La reprise de la gestion du site permet désormais au CEA de disposer de l'ensemble des moyens pour conduire cette opération industrielle dans les meilleures conditions de coût et de délais. L'accélération des cadences constatée en 2005 et la remise à plat de l'ensemble du schéma contractuel avec le maître d'œuvre montrent la détermination du CEA à optimiser la réalisation de ces opérations en tant que maître d'ouvrage unique.

Le CEA ne partage pas les inquiétudes de la Cour sur les risques contractuels liés à la nouvelle organisation : la constitution d'un Groupement Momentané d'Entreprises Solidaires (GMES) permettra d'avoir un seul interlocuteur pour la maîtrise d'œuvre, le lotissement par type de prestations comportera des durées et des formes de rémunération différentes selon la nature des travaux à accomplir, et l'ouverture à la concurrence sur certaines activités sera de nature à réduire les coûts.

La signature de l'ensemble des contrats de maîtrise d'œuvre début 2006 conduira à revoir les échéanciers prévus en 2004, mais ne modifiera pas le coût à terminaison ayant servi de référence pour le calcul des soultes versées par EDF et COGEMA. Le décret de transfert de la qualité d'exploitant nucléaire devrait également être publié début 2006 et confirmera le rôle de maîtrise d'ouvrage de la Direction de l'Energie Nucléaire, direction civile du CEA, déjà en charge d'autres chantiers de démantèlement sur le site.

Comme le relève la Cour, le financement de la quote-part à la charge de l'Etat devra faire l'objet de précisions sur les modalités et l'échéancier de versement, mais le CEA s'engage à ce que ce retard de versement n'ait pas d'impact sur le calendrier du démantèlement.

2- Les provisions constituées dans les comptes du CEA

Comme le relève la Cour, les trois principaux exploitants nucléaires ont aligné leur méthode d'actualisation des provisions pour fin de cycle, avec un taux de 3%.

La nouvelle répartition des compétences entre le CEA et COGEMA sur les sites de La Hague, Marcoule et Cadarache, matérialisée par les accords du 22 décembre 2004, a permis de clarifier les responsabilités et d'unifier la maîtrise d'ouvrage des opérations. L'exercice 2004 a également été marqué par une révision des principaux devis, conduisant à une augmentation significative des provisions. Un audit externe conduit en 2005 doit valider ces nouveaux devis ainsi que les options retenues en matière de gestion des projets. Le CEA sera le premier exploitant nucléaire français à avoir accepté un tel audit indépendant.

La Cour souligne que le commissaire aux comptes du CEA a maintenu sa réserve sur les comptes 2004 malgré une appréciation positive portée sur les améliorations intervenues en 2004. La poursuite des efforts en 2005, ainsi que la production de l'audit externe, devrait conduire à la levée de la réserve contre la formulation d'observations, comme dans le cas de EDF et d'AREVA.

Par ailleurs, le CEA prévoit d'améliorer la présentation des provisions pour fin de cycle à l'occasion de la publication de ses comptes 2005, en valeur brute comme en valeur actualisée. Il souhaite régler sur cet exercice la dernière opération d'échanges de responsabilité avec EDF pour le démantèlement des centrales de Brennilis et de Phénix : le CEA reprendrait la responsabilité du démantèlement de Phenix et se désengagerait du démantèlement de Brennilis. Après cette opération, il n'y aura plus de doubles emplois, au sens où l'entend la Cour, entre le CEA et les deux autres exploitants nucléaires.

S'agissant du coût du stockage des déchets ultimes et comme le suggère la Cour, le CEA tiendra compte des recommandations du groupe de travail qui a réuni en 2005 le ministère de l'industrie, les producteurs de déchets et l'ANDRA. Le CEA a retenu dans ses comptes un coût qui se situe dans le milieu de la fourchette des devis résultant du nouveau scénario validé par le groupe de travail, et un taux d'actualisation de 3%. Il considère que cette position est prudente, compte tenu des incertitudes sur la date d'entrée en service du site de stockage souterrain, et conforme aux options retenues notamment par EDF. Les impacts de ces recommandations sur la chronique des coûts seront intégrés à l'arrêté des comptes 2005 du CEA.

3- Le financement des provisions pour fin de cycle du CEA

Le CEA considère que la création d'un deuxième fonds dédié pour la couverture des charges d'assainissement et de démantèlement des installations défense de Pierrelatte et de Marcoule est un progrès majeur, qui a permis de sortir d'une période d'incertitude technique et financière qui durait depuis deux ans.

La trésorerie du fonds constituée par les soultes de EDF et de COGEMA en contrepartie de leur désengagement, a été complétée par un transfert de titres AREVA du fonds civil (1,8%), qui ont vocation à être cédés à l'occasion d'une opération de monétisation des titres. Cette trésorerie permettra au fonds défense de fonctionner si nécessaire pendant dix ans, dans l'attente d'un abondement de la quote-part des dépenses à la charge de l'Etat (40% des dépenses).

Le CEA conteste le paradoxe soulevé par la Cour d'un fonds défense pour des installations civiles alimenté par des soultes «civiles» des industriels : l'installation UP1 de Marcoule a été une installation majoritairement utilisée pour des besoins de Défense et reste une installation Défense, relevant de l'Autorité de Sûreté Nucléaire Défense (DSND).

Le CEA ne partage pas non plus l'appréciation de la Cour sur le caractère complexe du mécanisme mis en place en 2004. Le fonds défense ne gère effectivement que les anciennes installations défense de Pierrelatte et de Marcoule, mais pourrait servir de réceptacle pour les autres opérations de démantèlement des installations nucléaires de défense du CEA, s'il fait l'objet d'un financement suffisant pour les opérations transférées. Le démantèlement de l'usine de diffusion gazeuse de Pierrelatte est encore partiellement financé par la subvention de l'Etat, mais cette subvention est transférée au fonds défense dès réception par le CEA et concerne un projet dont l'achèvement est prévu d'ici fin 2009.

S'agissant du fonds civil, la Cour relève que les coûts de main d'œuvre sont financés par la subvention de l'Etat alors que les dépenses extérieures sont financées par le fonds. Le CEA partage la position de la Cour selon laquelle cette situation ne facilite ni l'estimation des provisions, ni l'analyse des dépenses. Il a proposé à ses tutelles un transfert du financement de la main d'œuvre des opérations sur le fonds dédié dans le cadre de son Plan à Moyen et Long Terme, compensé par un transfert d'actifs sous forme de titres AREVA affectés au fonds.

Enfin, la Cour souligne l'importance des financements attendus de l'Etat pour couvrir l'ensemble des provisions pour fin de cycle du CEA, dans le domaine civil comme dans le domaine défense. Le CEA considère néanmoins que les engagements pris par l'Etat lui permettent d'inscrire ces montants à l'actif de son bilan. Il ne peut accepter les critiques sur l'absence de transparence, dans la mesure où les éventuels déséquilibres de la gestion actif/passif ne peuvent être appréhendés dans les comptes, mais sous forme de simulations financières à long terme, qui sont régulièrement présentées au comité de surveillance de chaque fonds.

Chapitre III –
Suites données aux observations portant sur la gestion

La gestion administrative et financière de la préfecture de police de Paris

Les juridictions financières ont procédé, en 1997, au contrôle de la gestion administrative et financière de la préfecture de police de Paris. En raison du statut particulier de cette institution dont les moyens sont ouverts à deux budgets, celui de l'Etat et celui de la ville de Paris, la Cour et la chambre régionale des comptes d'Ile-de-France avaient à l'époque procédé à un contrôle conjoint qui avait donné lieu à de nombreuses critiques dont les plus graves avaient fait l'objet d'une insertion au rapport public de 1998[56].

Le préfet de police s'était alors engagé à mettre en chantier un ensemble de réformes destinées à remédier aux dysfonctionnements relevés. Quelques années plus tard, la Cour a considéré qu'il convenait de dresser un bilan de ces réformes et d'en mesurer la portée. Tel a été l'objet de l'enquête diligentée en 2004, à l'occasion de laquelle la Cour, dans le cadre de sa compétence qui se limite aux questions administratives et financières afférentes au cadre étatique de la préfecture de police[57], s'est efforcée d'apprécier les mesures mises en œuvre depuis 1998, tout en prenant bien entendu en compte les restructurations intervenues au sein de la préfecture de police depuis son dernier contrôle et dont les trois principales sont : la réforme de la police parisienne, entrée en vigueur en avril 1999 ; la modernisation structurelle fondée sur la réorganisation des services d'administration et de soutien, conformément au « *Plan de modernisation des services de la préfecture de police* » ; la création, par un décret du 1er août 2003, d'un secrétariat général pour l'administration placé sous l'autorité du secrétaire général pour l'administration de la police de Paris.

---

56) Rapport public 1998, pages 169 à 208.

57) Les problèmes liés au budget spécial de la ville de Paris sont de la compétence de la chambre régionale des comptes d'Ile-de-France.

Il résulte de ce contrôle que les préfets de police qui se sont succédé entre 1998 et 2005 ont mis en œuvre d'incontestables mesures de redressement dont la Cour estime nécessaire de rendre compte. Même si quelques lacunes ou insuffisances ont pu encore être observées dans certains domaines, le bilan global des réformes entreprises est très positif et la préfecture de police dispose aujourd'hui des structures, des moyens de fonctionnement et d'un contrôle interne adaptés aux missions qui sont les siennes.

I - La régularisation des procédures administratives

A - L'instauration de procédures de conventionnement

Les procédures de conventionnement ont été redéfinies et sont correctement appliquées. Même si elle n'est pas complètement achevée à ce jour, la remise en ordre des mises à disposition de moyens de fonctionnement à des organismes de droit privé a été engagée. Un nouveau dispositif conventionnel avait été mis en place avec l'établissement hospitalier qui assurait jusqu'à une date récente la couverture du centre de rétention - et la DASS de Paris. Désormais, huit des neuf associations ou amicales occupent des locaux de la préfecture de police en vertu d'une convention de mise à disposition d'une durée de cinq ans et la dernière d'une autorisation temporaire d'occupation de trois ans. A la mi-2005, plusieurs documents contractuels étaient en cours d'élaboration, dont trois avec la fondation Louis Lépine et un avec l'association sportive de la police de Paris. L'effort entrepris doit toutefois être poursuivi avec les syndicats représentatifs des personnels dont seulement trois sur douze bénéficient de conventions les autorisant à occuper des locaux de la préfecture de police.

Les modalités d'occupation des locaux des gares parisiennes par les services de police ont été régularisées, redéfinies et simplifiées. Elles s'appuient sur un double dispositif conventionnel, signé par la préfecture de police et la SNCF, qui a supprimé le 1er janvier 2004 le paiement des charges d'entretien acquittées par l'Etat et intègre directement le montant équivalent aux budgets délégués aux directions régionales de la SNCF.

A également fait l'objet d'une procédure de conventionnement la mise à disposition de véhicules par les collectivités locales de la petite couronne, des conventions de prêt ayant été conclues entre les services départementaux de police bénéficiaires et les conseils généraux intéressés. Des directives nationales ont été élaborées à l'intention de

l'ensemble des forces de police et une note de service définissant les règles d'utilisation par la police des véhicules mis à disposition était en préparation au début de 2005.

Seul, le litige qui oppose la préfecture de police et l'hôpital Sainte-Anne à propos de l'infirmerie psychiatrique n'est toujours pas réglé, les deux parties se considérant l'une et l'autre propriétaires de cette infirmerie, ce qui soulève des difficultés pour la maintenance immobilière. Dans un avis de 2002, le Conseil d'Etat a considéré que le terrain d'assiette de l'infirmerie appartenait à l'hôpital, mais il n'a pas pris parti sur la situation patrimoniale des bâtiments et s'est borné à préconiser la conclusion d'une convention. Un avant-projet a bien été élaboré au début 2005 et soumis à la ville de Paris, mais ce document ne règle pas, pour autant, la question juridique de la propriété de l'infirmerie.

B - La clarification de la répartition des charges

La participation financière de l'Etat aux charges communes a été clarifiée à la suite, d'une part, de l'élaboration d'une méthode de ventilation des charges par service et par groupe de missions, d'autre part, de la conclusion de deux conventions qui, depuis le 10 décembre 2001, définissent les modalités de financement par l'Etat (40 %) et par la ville de Paris (60 %) du service interdépartemental de la protection civile (SIPC) et du service technique d'inspection des installations classées (STIIC) ainsi que celles du remboursement par l'Etat au budget spécial de la charge nette intégrale des services concernés.

Par ailleurs, pour ce qui est des contributions forfaitaires de l'Etat relatives aux personnels de statut local, la charge exacte des rémunérations a été déterminée : une convention a été signée entre l'Etat et la ville de Paris le 30 octobre 2001, qui prévoit un mécanisme de remboursement échelonné pour chaque exercice. Enfin, les services administratifs de la préfecture de police sont aujourd'hui en mesure d'estimer les coûts salariaux des personnels en activité et utilisent à cette fin des outils de gestion appropriés.

Les financements croisés entre l'Etat et la ville de Paris et les dettes respectives qui en résultaient ont été régularisés. En 1997, l'Etat était débiteur envers le budget spécial d'un solde non apuré correspondant au financement de l'infirmerie psychiatrique (8,74 MF) car le ministère des affaires sociales n'avait pas remboursé les dépenses de fonctionnement de cette infirmerie : cette dette a été acquittée. En sens inverse, une dette de 150 MF correspondant au solde de la contribution due par la ville de Paris au titre des dépenses des services actifs de police pour 1978 a été également réglée à l'Etat en décembre 2000. L'apurement

de cette seconde dette a toutefois mis en lumière l'absence de trésorerie disponible en fin de gestion, car le montant remboursé constituait de fait, pour la préfecture de police, un fonds de roulement nécessaire au paiement des dépenses liées au budget spécial. Pour pallier cette difficulté, le préfet de police préconise l'ouverture auprès d'un organisme bancaire d'une ligne de trésorerie équivalente aux besoins financiers correspondants.

Enfin, il convient de relever la clarification des compétences des laboratoires scientifiques et les conséquences qu'elle entraîne. Depuis mars 1998, seules les commissions d'experts sur ordonnance du juge d'instruction donnent lieu à facturation. Pour ce qui est du laboratoire de toxicologie, les frais consécutifs aux expertises faites « sur réquisition » du préfet de police ne sont plus facturés. Enfin, la préfecture de police a établi la liste des « experts judiciaires » (cinq pour le laboratoire central et cinq pour celui de toxicologie), accompagnée du nombre d'expertises effectuées et des rémunérations moyennes reçues sur la période 1999 – 2003.

C - La régularisation des procédures financières

Les procédures relatives aux versements réguliers de l'Etat au budget spécial (chapitre 36–51) ont été simplifiées par l'ordonnancement direct des montants au receveur général des finances qui impute les crédits au compte approprié du budget spécial, puis unifiées dans la mesure où toutes les participations directes de l'Etat sont désormais assujetties à la même procédure.

La réforme des procédures financières a été également engagée. Elle s'est traduite, dès 2002, par l'amélioration de la capacité de pilotage budgétaire et comptable : les responsabilités financières ont été clarifiées par la formalisation des tâches alors que les procédures de commande et de traitement des factures ont été rationalisées. Un plan de réforme des 23 régies d'avances et de recettes a été mis en œuvre en 2004 et a conduit à régulariser les arrêtés de nomination des régisseurs et à redéfinir leurs attributions. Par ailleurs, un dispositif de contrôle de gestion est en cours de déploiement, l'objectif étant de recruter quatorze contrôleurs et de faire porter les priorités sur les systèmes de contrôle, les procédures de commande publique et l'intervention d'experts sur les chantiers de modernisation.

Le contrôle de la gestion financière a été amplifié par la mise en place d'un service de la commande publique au sein de la direction des services financiers, par l'extension de la globalisation des crédits aux services de police, par la clarification des procédures de commande et des

règles de gestion. Toutefois, ce dispositif n'est pas entièrement opérationnel puisque seulement deux services disposaient, en 2005, d'une application de comptabilité analytique : le service des explosifs du laboratoire central et la sous-direction de l'informatique et des télécommunications de la direction de la logistique.

D - La régularisation de la gestion des avantages en nature

Les avantages et rémunérations accessoires des policiers parisiens sont désormais régularisés. Les instructions qui accompagnaient la mise en place d'une allocation de service attribuée à compter du 1er avril 1996 aux commissaires de police précisaient que les intéressés ne pouvaient plus percevoir directement de rémunérations accessoires : ont donc été supprimées les vacations funéraires ainsi que les rémunérations complémentaires de toute nature (dont l'assistance à huissier). De même, la facturation des « services d'ordre indemnisés » effectués par les personnels de police est désormais adressée aux organismes bénéficiaires en application d'une circulaire ministérielle du 28 décembre 2000. Il n'existe donc plus de régime indemnitaire spécifique au profit des fonctionnaires de police participant à ce type de missions, considérées comme un travail courant.

Quant aux gratifications versées jusqu'en 1997 pour le compte des compagnies d'assurance, elles ont été également supprimées : une note du préfet de police a ainsi mis fin, à compter du 1er janvier 1998, à la pratique du versement par la Fondation Louis Lépine aux fonctionnaires actifs de la préfecture de police d'une somme forfaitaire de 2,29 € pour tout véhicule volé et déclaré « retrouvé ». Le préfet de police a également mis un terme, à compter du 1er janvier 1999, au dispositif irrégulier de prise en charge par le budget spécial d'une partie des frais de transport et de téléphone personnel des fonctionnaires de police en poste à Paris, pratique dont le conseil de Paris avait admis le principe dans une délibération du 20 décembre 1983.

La gestion des logements de fonction attribués par utilité ou nécessité absolue de service est désormais strictement encadrée. Dès 1997, la préfecture de police a commencé à recenser son parc de logements de service, à définir des procédures d'affectation rigoureuses et à centraliser leur gestion au sein d'une même structure. Désormais, seule une décision du préfet de police peut accorder un droit d'occupation et fixer la date d'entrée dans les lieux. La préfecture de police a également mis en œuvre la circulaire ministérielle du 30 décembre 2003 qui arrête la liste des fonctions justifiant l'attribution d'un logement, rappelle que les

dépenses accessoires au logement sont à la charge de l'occupant et précise les conséquences fiscales de cet avantage en nature. Elle a aussi satisfait à l'obligation de déclarer aux services fiscaux de l'Etat l'attribution des logements pour nécessité absolue de service, cette déclaration mentionnant les conventions conclues entre l'Etat et la ville et les modalités d'occupation individuelles des locaux.

Enfin, le préfet de police a mis fin aux situations irrégulières résultant du cumul des heures supplémentaires et de l'occupation d'un logement de fonction, conformément au décret du 14 janvier 2002 et a invité les personnels qui étaient logés à titre permanent dans des chambres de passage à les libérer. Les attributions automatiques de logement au profit des agents municipaux affectés à la préfecture de police ont été supprimées et les intéressés sont désormais logés sur la base d'un titre régulier dans les immeubles de la ville.

La seule situation qui soit restée en l'état est celle des directeurs des services actifs de police qui se voient octroyer les avantages dont bénéficie le corps préfectoral. Cette situation ne concerne qu'un nombre limité de responsables – quatre – et peut trouver sa justification dans le fait que les intéressés sont contraints, de par leurs fonctions, à loger sur place. Elle n'en demeure pas moins contraire aux dispositions d'une circulaire du ministre de l'intérieur en date du 30 décembre 2003.

II - La restructuration des moyens

A - La réorganisation des services

Le centre de gestion des télécommunications et de l'informatique (CEGETI) a été supprimé et remplacé par une sous-direction de l'informatique et des télécommunications (SDIT) par arrêté préfectoral du 6 octobre 1997. Une comptabilité analytique a été mise en place, qui permet d'assurer la répartition des dépenses de fonctionnement courant et d'évaluer le coût des prestations relevant respectivement du budget de l'Etat et du budget spécial. Ce dispositif, qui supprime les financements croisés, sera renforcé par un contrôle de gestion pour définir les coûts réels des prestations. Par ailleurs, il a été mis fin aux irrégularités constatées par la Cour lors de son précédent contrôle et affectant les achats publics de matériels informatiques.

L'évolution structurelle de la SDIT reste toutefois à parfaire. En effet, en dépit de l'élaboration d'un référentiel des compétences à partir d'un bilan individuel effectué pour chaque agent, le plan de formation accompagnant la réforme n'a pas encore été mis en place. Quant au

schéma directeur des systèmes informatiques qui devrait structurer l'architecture de la préfecture de police pour les cinq années à venir et dont la réalisation a été retardée par la mise en œuvre du plan de modernisation de celle-ci, il doit être finalisé.

Dans un domaine différent, la gestion des préfourrières a été uniformisée. Depuis le 15 décembre 2000, les dix préfourrières de la préfecture de police sont placées sous la seule responsabilité de la direction de la circulation, des transports et du commerce (DCTC). L'Etat ne supporte plus de charges indues liées au fonctionnement des préfourrières et la gestion des personnels de ces dernières est aujourd'hui homogène : tous les agents qui y sont affectés sont des personnels de la ville de Paris disposant d'un statut de fonctionnaire territorial.

Enfin, la gestion administrative et financière de l'Ecole nationale de police de Paris (ENPP) a été réorganisée. S'agissant de la régie, les irrégularités antérieures ont été corrigées et la chaîne des recettes, correspondant à l'encaissement des repas, est désormais conforme à la réglementation. Le service de l'ordinaire a été restructuré en mars 1998 : les élèves sont effectivement tenus de prendre leur repas de midi sur place et de payer à l'avance le montant mensuel des repas, sauf pour le premier mois d'incorporation. Tout achat de denrées alimentaires par les personnels a été formellement prohibé, une ligne de frais de réception a été identifiée spécifiquement sur les crédits de fonctionnement et les repas offerts aux différents intervenants extérieurs ont été supprimés.

Le garage de l'école a été fermé et toute intervention sur des véhicules particuliers interdite, de même qu'ont été prohibés le stockage des matériels autres qu'administratifs et les commandes de pièces automobiles pour des personnes privées au nom de l'école. Enfin, une convention a été conclue entre le ministère de l'intérieur et la société nationale immobilière pour régulariser le paiement des chambres des élèves du site de la « Redoute des hautes bruyères » ; l'ENPP a d'ailleurs abandonné ce bâtiment en 1999 et les élèves se voient aujourd'hui proposer un hébergement gratuit à l'internat Auguste Delaune à Villejuif.

Reste la question de la cafèterie qui n'a pas été entièrement réglée. Certes, l'association qui gère cette caféterie s'est employée à régulariser les situations les plus contestables : établissement d'une convention entre le préfet, le SGAP et le président de l'association pour la mise à disposition de locaux ; désignation d'un commissaire aux comptes ; modification du statut en conformité avec les instructions du directeur général de la police nationale relatives aux associations assurant la gestion d'un foyer – bar. Pourtant, la mise à disposition de l'association de deux fonctionnaires actifs de police ne repose sur aucune base réglementaire. Quant à la convention, évoquée plus haut, censée régler la

question immobilière, elle ne précisait pas les charges de soutien assurées par l'école et contrairement à ce qu'elle prévoyait, les inventaires du matériel et du mobilier appartenant à l'administration et qui devaient être établis annuellement, ne lui étaient pas annexés.

B - Les moyens humains

La gestion des personnels a donné lieu à la mise en œuvre de procédures valorisées. Les opérations de redéploiement des effectifs actifs de police sur des missions opérationnelles ont été engagées. En contrepartie, les services administratifs et logistiques ont pu bénéficier du recrutement de 500 agents et l'affectation de 200 fonctionnaires techniques supplémentaires a été programmée par la direction générale de la police nationale. Au total, entre 2003 et le premier semestre 2004, 380 agents actifs ont été affectés à la voie publique. Plus de 500 personnels actifs devraient être redéployés d'ici à 2008 et une opération dite de « récupération des emplois locaux », fondée sur le non remplacement systématique des fonctionnaires partants, a été mise en place.

Afin de clarifier la situation de ses effectifs et de déterminer le taux réel d'occupation des emplois budgétaires par ses personnels, la préfecture de police s'est dotée d'un outil de suivi des agents par statut, catégorie, corps, direction et service d'affectation, complété par un plan de charge annuel des dépenses de personnels qui fixe les objectifs globaux par service. Une cellule de gestion prévisionnelle de pilotage des effectifs assure le suivi de ces derniers et la gestion en termes de coût réel.

Ce dispositif est appelé à être complété par un référentiel des métiers et la définition « d'effectifs cibles » des personnels de police. Il reste que l'absence d'un effectif de référence concernant les personnels complique l'exécution des missions opérationnelles et administratives. L'adéquation entre les missions et les statuts des agents, selon qu'ils relèvent de l'Etat ou de la Ville de Paris, est difficile à mettre en œuvre dans un ensemble aussi complexe que la préfecture de police, où des compétences de nature étatique continuent d'être assumées, totalement ou partiellement, par des personnels territoriaux. Le déséquilibre des charges respectives des deux collectivités étant corrigé par une compensation financière de l'Etat appelée ‘‘forfait SGAP’’, qui rembourse le budget spécial, il convient de veiller à ce que les charges en cause soient correctement imputées.

Les unités de prestige de la préfecture de police ont vu leur organisation et leur fonctionnement valorisés dès 1998 : mise au point d'un règlement intérieur, fixation du nombre de personnels affectés en fonction de l'activité, mise en place d'un conseil d'orientation, établissement d'un planning prévisionnel d'activité pour chaque formation. Certaines irrégularités relevées par la Cour lors de son précédent contrôle ont été corrigées : en particulier, les comptes de cumul des instrumentistes de la musique des gardiens de la paix sont désormais établis et suivis régulièrement ; par ailleurs, l'exécution des prestations de « relations publiques » a donné lieu à la mise en œuvre des directives du ministre de l'intérieur du 28 décembre 2000 qui précisent notamment que les manifestations se déroulant sur la voie publique ou sur un site fermé et accessible au public doivent faire l'objet d'une procédure de remboursement. Des conventions types ont donc été établies qui prévoient les modalités de calcul du coût des prestations.

Les prestations payantes effectuées par ces formations sont cependant peu nombreuses et les recettes encaissées sont faibles. Pour tenir compte de cette situation, les équipes de gymnastique et motocycliste ont été reconfigurées en octobre 2004, et leurs personnels, outre leur activité de spectacle et de répétition, effectuent aujourd'hui majoritairement des missions de police active et spécialisées.

C - Les moyens logistiques

1 - Les matériels

La gestion des matériels a fait l'objet d'un incontestable effort de rationalisation. Un dispositif de valorisation de cette gestion, en stock et en flux, a été développé à partir d'un instrument d'inventaire des biens : il porte sur la rationalisation des fonctions de gestion et la réorganisation du suivi et de la comptabilité matière. Un fichier informatique des biens a été mis en place et, aujourd'hui, 80 % des biens sont localisés.

Pour ce qui est plus spécialement des biens mobiliers, un répertoire par catégorie a été établi et tous les meubles sont aujourd'hui numérotés, différenciés et stockés dans des lieux appropriés. L'organisation des entrepôts, des magasins et des modalités d'utilisation des matériels a été refondue et permet de distinguer les stocks de la ville de Paris de ceux de la préfecture de police. Les commandes de biens consommables sont tenues séparément et un responsable « détenteur - dépositaire » par service a été désigné.

Une mention particulière doit être faite à propos de l'impression des formulaires administratifs. Une meilleure adéquation des compétences des agents de l'imprimerie aux activités de production a été recherchée et s'est traduite par une diminution notable des effectifs et le remplacement de fonctionnaires actifs de police par des personnels administratifs ou techniques. La mise à niveau des matériels a permis d'améliorer la qualité des produits et la réduction des délais de livraison. Les imprimés personnalisés ont été supprimés et les documents utilisables uniformisés, ce qui a entraîné une réduction de 13 % de leur nombre. La procédure d'agrément pour l'impression des documents a été refondue et le département de la communication et des relations publiques a été chargé de coordonner les productions.

Cet important effort de réorganisation n'a cependant pas été suffisant puisqu'au début 2004, un nouveau plan de modernisation de l'imprimerie a été engagé : il porte sur la valorisation des matériels, la facturation des prestations aux bénéficiaires, le contrôle strict du plan de charge, la mise en place d'un comité de pilotage, la facturation différenciée des prestations entre la ville de Paris et l'Etat, un meilleur suivi des stocks et des flux et l'évaluation des coûts complets. La réorganisation de l'imprimerie est donc une question en permanente évolution.

2 - L'armement

La gestion de l'armement exigeait une sérieuse reprise en mains qui a été amorcée dès 1998 à la suite d'une mission d'inventaire des armes réalisée par la direction de la logistique au sein du SGAP de Paris, y compris dans les trois départements de la petite couronne. Les mesures consécutives à cette opération ont porté sur les conditions de gestion des armes dans les services, en particulier celle des armes en « pool » confiées aux services opérationnels. Le suivi périodique de l'inventaire des armes a permis de prendre d'utiles dispositions spécifiques en matière de stockage et de manutention.

En dépit des efforts notables qui ont été réalisés, quelques zones de fragilité subsistent : elles résident en particulier dans les difficultés de suivi par l'armurerie des armes placées sous scellés et dans l'incertitude des procédures afférentes à la perte ou à tout incident pouvant affecter l'arme de service d'un fonctionnaire ; dans ces hypothèses, les comptes-rendus ne sont pas toujours transmis à l'armurerie centrale par les services et l'inventaire général des armes n'est pas précisément renseigné au jour le jour. A l'évidence des efforts doivent être poursuivis dans ce domaine sensible.

3 - Les moyens de circulation

La refondation de la chaîne de réparation des véhicules administratifs a conduit à des résultats spectaculaires en matière de disponibilité automobile. Il est vrai que les mesures mises en œuvre ont été particulièrement énergiques : les réparations de véhicules privés effectuées jusqu'en 1997 dans les garages de la préfecture de police ont cessé dès 1998 et interdiction a été faite à l'ensemble des personnels, y compris à ceux du département des transports, d'effectuer des travaux sur des véhicules n'appartenant pas à l'administration.

L'amélioration du circuit de réparation des automobiles et du dispositif d'achat et de stockage des pièces détachées a été également entreprise, notamment par la suppression de la procédure de prêt pour un usage personnel et par la tenue d'un inventaire précis des pièces mécaniques. La récupération des pièces usagées pour une utilisation sur d'autres véhicules administratifs a été abandonnée et des règles strictes ont été édictées en matière d'utilisation des locaux et des matériels : rappel de la réglementation, vérification périodique et mise en conformité des installations, désignation d'un coordonnateur de sécurité par site, réorganisation de la sécurité incendie. Un plan de modernisation des ateliers a été également engagé, qui a permis de faire baisser de manière significative le taux d'immobilisation des véhicules : celui-ci est passé de 15,5 % en janvier 2003 à 5,6 % en mai 2005.

Toutes ces réformes ont entraîné des résultats appréciables qui ne doivent cependant pas masquer quelques insuffisances méritant d'être corrigées. On relève en particulier le nombre trop restreint de spécialistes dans certains domaines techniques et mécaniques, notamment au garage Nord où les affectations des personnels en 2003 n'ont que partiellement compensé les départs des années précédentes. Parallèlement, le « système d'information général du travail » n'était toujours pas mis en place en 2004 alors que son implantation reste nécessaire à l'utilisation rationnelle des indicateurs de production des ateliers. De même, l'application spécifique GIPA, qui est censée faciliter le suivi des véhicules et intégrer les données afférentes à leur utilisation, connaît des limites puisqu'elle ne prend pas en compte les indicateurs de charges générales pas plus que les données des carnets de bord des véhicules, au demeurant remplis de manière aléatoire. Enfin, si l'externalisation des réparations automobiles a fait l'objet d'une expérimentation récente, la réflexion n'est pas encore entièrement aboutie et se heurte à l'absence de consolidation des coûts relatifs aux réparations effectuées dans les garages publics.

Par delà les questions afférentes au fonctionnement des garages proprement dits, la gestion des moyens de circulation a été améliorée, mais l'effort doit être poursuivi pour tenir compte de la croissance du parc automobile de la préfecture de police qui a progressé de 9 % entre 1998 et 2004.

La préfecture de police a également procédé à la réforme de son dispositif d'octroi des cartes de circulation à ses fonctionnaires. Le nombre de cartes commandées, après déduction des cartes restituées, est passé de 30 425 en 1998 à 28 410 en 2004. Ce gain est appréciable car même si la préfecture n'acquitte que 7/12 du prix public, le coût des cartes représente 15 % du budget total annuel de fonctionnement délégué au SGAP.

Quant aux cartes de carburant affectées à chaque véhicule, leur répartition paraît déséquilibrée. Alors qu'une seule carte est attribuée à chaque véhicule de la ville de Paris dans le cadre d'un marché à lot unique passé sur le budget spécial (environ 560 cartes), quatre cartes de marques différentes sont affectées à chaque véhicule de l'Etat (soit près de 21 000 cartes). Le nombre de cartes octroyé à chaque véhicule « Etat », qui était de 2 en 1998 et de 3 en 2000, apparaît donc excessif et inutilement coûteux. Il devrait d'ailleurs être prochainement réduit.

4 - Les moyens immobiliers

La préfecture de police dispose d'un patrimoine immobilier hétéroclite, globalement vétuste, d'environ 780 000 m² (hors préfourrières et fourrières) situé pour l'essentiel dans Paris. Répartis sur 376 sites, les immeubles sont de configuration et de statuts divers puisqu'ils appartiennent soit à l'Etat, soit à la ville de Paris.

Afin de valoriser cet ensemble immobilier, la préfecture de police a transformé en 2002 la sous-direction des affaires immobilières et mobilières en service des affaires immobilières (SAIM) placé sous l'autorité directe du SGAP de Paris, secrétaire général de la préfecture de police. La vocation strictement immobilière de ce service a été renforcée et son périmètre d'action a été redéfini. Son organisation actuelle combine à la fois une fonction de suivi par opération et une fonction transversale de gestion. Par ailleurs, un recensement détaillé des locaux a été réalisé et distingue les bâtiments « ville » des bâtiments « Etat » et permet également de connaître le patrimoine immobilier situé dans les départements de la petite couronne parisienne.

Pour autant, une gestion immobilière opérationnelle suppose que soient surmontées des difficultés récurrentes. D'abord, la préfecture de police ne dispose pas d'un dispositif informatisé de conduite des

opérations bien adapté dans la mesure où deux instruments incompatibles entre eux continuent d'exister : l'application PIPC pour la conduite des opérations et l'application SOCRATE pour la programmation immobilière. Ensuite, le parc immobilier situé dans les trois départements de la petite couronne ne fait pas l'objet d'une gestion et d'un suivi suffisamment rigoureux, la dispersion des responsabilités entre le préfet de chaque département, le SGAP et le ministère (direction de l'évaluation de la performance, des affaires financières et immobilières - DEPAFI) rendant complexe la planification des opérations alors que parallèlement, le service immobilier est peu présent sur ce terrain. De fait, le SAIM, qui s'est pourtant fixé des objectifs rationnels, souffre de l'insuffisance de personnels techniques et de la dispersion de sa gestion financière entre plusieurs bureaux. Enfin, l'inadéquation entre le statut des immeubles et la nature des services affectataires freine l'effort général de rationalisation des missions. La clarification des conditions d'occupation des locaux relevant du patrimoine de l'Etat et de celui de la ville de Paris se révèle indispensable : elle a commencé à être mise en œuvre sur huit sites, dont quatre hôtels de police ; quinze nouvelles opérations sont à nouveau programmées, prioritairement au bénéfice de la sécurité publique, afin de permettre de désenclaver les services de police installés dans des bâtiments municipaux. Toutefois, s'agissant du regroupement fonctionnel des services, la reconfiguration générale reste à faire, la préfecture de police n'étant pas en mesure aujourd'hui de bénéficier des économies d'échelle qu'elle peut attendre des opérations de redéploiement.

Sous réserve des remarques générales qui précèdent, d'importantes réformes ont été engagées en matière d'entretien immobilier : un bureau de la maintenance immobilière a été créé en juillet 2000 ; une « ligne téléphonique d'urgence immobilière » a été mise en place pour permettre une intervention rapide des techniciens sur les sites demandeurs et de nouveaux marchés « tous corps d'Etat » ont été élaborés. Par ailleurs, les ateliers de maintenance immobilière ont fait l'objet, en 2003, d'une réforme d'ampleur destinée à valoriser l'organisation de leurs matériels et de leurs interventions. Ils ont été chargés de maintenir une capacité d'intervention immédiate de premier niveau : un atelier central a été conservé et cinq ateliers localisés et répartis dans Paris couvrent chacun une zone géographique déterminée.

Le recours progressif aux sociétés de maintenance privées a été largement développé dans une logique d'application des normes techniques aux bâtiments administratifs et de police et a été appliqué prioritairement au parc immobilier de l'Etat. On peut toutefois déplorer l'absence d'étude comparative des coûts réels entraînés respectivement par le recours aux prestations publiques et privées.

La planification des opérations immobilières s'est traduite par la réactualisation du « Schéma directeur immobilier général » engagée dès 1998, par l'élaboration d'un « Schéma directeur pour l'immobilier des services » et l'établissement, en mars 2004, d'un projet de directive afin d'arrêter la programmation des opérations et un plan patrimonial qui précise les principes d'action à long terme. Les projets arrêtés concernent cinq hôtels de police, six commissariats centraux et six structures spécialisées dont le laboratoire de police scientifique et l'école nationale de la préfecture de police. L'action de restructuration s'est soldée, en 2004, par la restitution de 1 000 m² de locaux à la ville de Paris et il est prévu de restituer une surface équivalente en début 2006.

La renégociation des baux existants témoigne d'un effort qu'il convient toutefois de confirmer. La préfecture de police l'a engagée, en liaison avec les services fiscaux, pour revoir à la baisse ses coûts de location. Deux opérations, à ce jour, ont été réalisées : les deux baux de l'immeuble de la rue du Château des Rentiers (13ème) ont été transformés en un bail unique et celui d'un commissariat de police rue des Nancy (10ème) a été révisé à la baisse à l'occasion d'un projet d'extension des surfaces occupées. Dans le premier cas, l'alignement du montant du loyer sur celui du coût du marché locatif n'a été rendu possible que par l'allongement concomitant de la durée du bail. La préfecture de police s'est fixée comme objectif de renégocier 18 baux entre 2004 et 2006 et espère retirer de la révision des baux arrivant à expiration un gain financier net de 1 M€ par an.

* * *

Le bilan globalement positif qui est à la mesure des graves critiques que la Cour avait formulées en 1998, est encore à parfaire. La préfecture de police est, incontestablement, une institution lourde et difficile à gérer et qui, par la nature même de ses activités, est en permanente mutation. Il est donc compréhensible qu'elle rencontre des difficultés récurrentes d'autant plus sensibles que ses moyens humains, financiers et matériels, qui relèvent à la fois de l'Etat et de la ville de Paris, sont étroitement imbriqués. Pour autant, des irrégularités subsistent auxquelles il doit être mis fin, les réformes amorcées doivent être poursuivies activement et parachevées, d'autres encore, régulièrement annoncées, doivent être mises en chantier. Ces exigences devraient désormais être rapidement satisfaites dans la mesure où elles s'inscrivent dans un contexte assaini.

RÉPONSE DU MINISTRE D'ÉTAT, MINISTRE DE L'INTÉRIEUR ET DE L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE

Dans son insertion sur la « gestion administrative et financière de la Préfecture de Police », la Cour des comptes constate que « le bilan global des réformes entreprises est très positif et que la Préfecture de Police dispose aujourd'hui des structures, des moyens de fonctionnement et d'un contrôle interne adapté aux missions qui sont les siennes ».

Les appréciations portées par la Cour sur les réformes qui ont été mises en œuvre à la Préfecture de Police, depuis son premier rapport produit en 1998, viennent sanctionner positivement une action continue de remise en ordre de son dispositif fonctionnel.

Engagée dans un premier temps sous l'angle de la régularité des procédures et des dispositifs de gestion, elle s'est accélérée, par la suite, avec des mesures de réorganisation interne (création du secrétariat général pour l'administration) et de rénovation des méthodes de gestion (globalisation et déconcentration des crédits) visant à améliorer l'efficience de la structure, autrement dit sa performance.

En reconnaissant la réalité des actions conduites et en mettant en avant les résultats ainsi obtenus, la Cour encourage l'ensemble des fonctionnaires de la Préfecture de Police à poursuivre ces réformes. Elle les incite dans le même mouvement à parachever le travail engagé en levant les dernières réserves que formule la Cour.

a) C'est ainsi que la Cour relève le fait que « le litige qui oppose la Préfecture de Police à l'Hôpital Sainte-Anne à propos de l'infirmerie psychiatrique n'est toujours pas réglé … ce qui soulève des difficultés pour la maintenance immobilière ».

Il est exact que l'Hôpital Sainte-Anne et la Préfecture de Police ont une appréciation divergente sur la propriété du bâti et du non-bâti de l'infirmerie psychiatrique. Pour sortir de cet imbroglio juridique la Préfecture de Police a sollicité une nouvelle expertise juridique qui sera produite d'ici à la fin de l'année. Ceci étant, considérant qu'il était nécessaire d'améliorer sans délai la sécurité du bâti, la Préfecture de Police a d'ores et déjà obtenu l'accord de la Ville de Paris pour engager d'ici à la fin de l'année une première tranche de travaux de sécurité.

b) La Cour des comptes relève le fait que le dispositif de contrôle de la gestion financière n'est pas encore « entièrement opérationnel » puisque seulement deux services disposaient en 2005 d'une application de comptabilité analytique.

C'est à un double titre que la Préfecture de Police doit s'attacher à introduire une comptabilité analytique interne.

Comme administration d'Etat elle met en œuvre la nouvelle loi organique qui impose la généralisation de ce type de comptabilité pour tout ce qui relève des dépenses de l'Etat et en l'occurrence pour les dépenses des services de police.

S'agissant par ailleurs d'une institution qui assure également des fonctions municipales et qui au total vit sur deux types de budgets – le budget spécial et le budget du ministère de l'intérieur – il lui est également indispensable de pouvoir refacturer à chacun des budgets les dépenses qui lui incombent : comme le relève la Cour cette refacturation n'existe aujourd'hui que pour les dépenses informatiques et pour les dépenses engagées par le Laboratoire Central.

A terme ce mécanisme devra s'appliquer à tout le périmètre de la dépense.

Enfin, la Préfecture de Police continue de progresser dans l'optimisation de sa gestion interne : depuis le 1er octobre 2005, le service de l'achat et de la commande publique a été renforcé par le recrutement d'un professionnel des techniques d'achat qui s'est vu assigner, comme objectif, celui d'une réduction de 5 % des dépenses de fonctionnement dans les cinq années à venir.

c) L'organisation interne de la Préfecture de Police fait l'objet d'un commentaire sur la nécessité de « parfaire l'évolution structurelle de la Sous-direction de l'information et des télécommunications (SDIT) ».

Sur la base d'un audit complet concomitant au contrôle de la Cour début 2005, l'organisation de l'ancienne SDIT a été entièrement revue. Créée le 17 octobre 2005, la nouvelle Sous-direction des systèmes d'information et de communication (SDSIC) est à présent pleinement opérationnelle. Elle est organisée en 7 départements dont tous les responsables ont été désignés il y a 4 mois. 70 % de l'encadrement supérieur a connu une mobilité. Le schéma informatique est entré depuis le mois de septembre dernier dans sa phase opérationnelle.

d) La Cour des comptes revient dans son rapport sur la cohérence entre les missions exercées par la Préfecture de Police et les statuts de ses agents en constatant que « l'adéquation entre les missions et les statuts des agents, selon qu'ils relèvent de l'Etat ou de la Ville de Paris, est difficile à mettre en œuvre dans un ensemble aussi complexe ».

La particularité de la Préfecture de Police et son efficacité résident précisément dans l'exercice par une seule et même autorité, le Préfet de Police, de compétences relevant soit de l'Etat soit de la Ville.

Cette dualité de compétences se traduit notamment par une dualité de moyens en personnels : mais le partage est déséquilibré, l'Etat allouant les postes budgétaires destinés aux fonctions d'encadrement (115 catégories A et 36 personnels d'encadrement supérieur) tandis que le budget spécial finance les postes budgétaires des catégories C et B.

Des compétences de nature étatique – telles l'entretien et la réparation de véhicules de l'Etat ou le nettoyage de bâtiments de police – se trouvent par conséquent assumées intégralement ou partiellement par des personnels territoriaux.

Le déséquilibre qui en résulte dans les charges respectives des deux collectivités est corrigé par une compensation financière de l'Etat appelée forfait SGAP qui rembourse le budget spécial.

Le montant de la compensation a fait l'objet à plusieurs reprises d'audits, dont le dernier conduit par l'inspection générale de l'administration en 2001 a conclu qu'il correspondait bien à la réalité du surcoût en personnels supporté par le budget spécial.

Reste naturellement l'objectif essentiel d'une correcte imputation des charges, ce qui renvoie aux développements précédents sur la généralisation de la comptabilité analytique.

e) La question du suivi par l'armurerie des armes placées sous scellé est considérée par la Cour des comptes comme une « zone de fragilité ». La mise en dotation progressive dans les services de police d'une nouvelle arme, le pistolet SIG SAUER permettra de corriger ce point puisqu'elle s'accompagne d'un dispositif d'inventaire informatique du matériel qui règle la difficulté relevée par la Cour.

f) La performance des garages de la Préfecture de Police est comme le souligne la Cour une condition du bon fonctionnement des services de police eux-mêmes. L'appréciation de la Cour sur le nombre trop restreint des spécialistes dans certains domaines techniques (mécanique auto notamment) illustre très concrètement la difficulté qu'il y a à substituer des personnels techniques aux personnels de police en raison de la rigidité des règles de recrutement dans la fonction publique.

g) Concernant les moyens de circulation, la Cour des comptes considère que le nombre de cartes de carburant octroyé à chaque véhicule Etat, actuellement 4 cartes de marque différente, est excessif. Outre le fait qu'en ce domaine la Préfecture de Police se borne à mettre en œuvre des marchés nationaux, c'est le nombre limité de stations services notamment sur Paris intra muros qui oblige les véhicules de police à détenir plusieurs cartes de ravitaillement.

h) Enfin traitant du sujet des questions immobilières, la Cour des comptes relève le fait que le parc immobilier situé dans les trois départements de la petite couronne ne fait pas l'objet d'une gestion et d'un suivi suffisamment rigoureux. Il est exact que les difficultés de fonctionnement rencontrées par le Service des affaires immobilières avant 2002 l'ont conduit à mettre fin à ses prestations en petite couronne.

La réorganisation conduite depuis cette date lui permet à présent d'offrir à nouveau une assistance immobilière aux préfectures de la petite couronne.

RÉPONSE DU MINISTRE DÉLÉGUÉ AU BUDGET ET A LA RÉFORME DE L'ETAT

Le rapport de la Cour des comptes sur "La gestion administrative et financière de la Préfecture de police de Paris" dresse un bilan positif des réformes entreprises à la Préfecture de police suite au rapport public de la Cour des comptes de 1998.

Il me semble qu'il pourrait être utilement complété sur quatre points.

① S'agissant de la régularisation des procédures financières, le rapport ne fait pas état des réformes induites par la préparation de l'entrée en vigueur de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF). Ces réformes comprennent la généralisation du recours à la comptabilité analytique mais également la modification de la structure du budget de la Préfecture de police.

En effet, la participation de l'État au budget de la Préfecture de police, autrefois imputée sur le chapitre 36-51 du budget du ministère de l'intérieur, est désormais répartie entre deux budgets opérationnels de programme (BOP) : les dépenses de personnel sont globalisées avec l'ensemble des crédits de ce titre alloués au programme Police nationale (BOP « Commandement et soutien ») ; les moyens de fonctionnement de la Préfecture de police font l'objet d'une unité opérationnelle spécifique du BOP « Moyens des services de la zone Île-de-France ». En loi de finances pour 2006, le montant du BOP s'élève à 166,7 M€.

② L'entrée en vigueur de la LOLF induit également une réforme du contrôle financier de la Préfecture de police. En application du décret du 27 janvier 2005, le Payeur Général du Trésor (PGT) est contrôleur financier du BOP « Moyens des services de la zone Île-de-France ». Toutefois, afin de tenir compte de la spécificité de la Préfecture de police de Paris, les conditions d'exercice de ce contrôle sont en cours d'aménagement.

Un contrôleur général sera prochainement désigné pour assister la PGT dans la tâche de contrôle de l'unité opérationnelle « Préfecture de police de Paris » ; il recevra formellement délégation du payeur général de Trésor pour exercer son contrôle sur cette unité opérationnelle et sera installé au cœur de la Préfecture de Police.

③ En matière de gestion financière, je souhaite attirer l'attention de la Cour sur les déficits d'exécution régulièrement constatés (8,451 M€ en 2004, 7,158 M€ en 2005) et les arriérés qu'ils induisent envers certains créanciers publics, principalement la RATP.

④ S'agissant enfin de la régularisation des avantages en nature et, en particulier, de la gestion des logements de fonction attribués par utilité ou nécessité absolue de service, l'effort de rationalisation entrepris par la Préfecture de police nécessite d'être poursuivi.

La gestion des crédits du Fonds social européen

La Cour a publié dans son rapport annuel 2003 (pages 11 à 34) des observations sur la gestion des crédits du Fonds social européen (FSE) qui, pour la période de programmation 2000-2006, apportent à la France un total de 6 855 M€.

Comme elle l'avait déjà fait dans son rapport annuel 1999, la Cour critiquait la lourdeur et la complexité des procédures de gestion de ces crédits. Elle relevait les retards qui en étaient résultés tant dans l'exécution de la programmation 1994-1999 que dans le démarrage de la programmation 2000-2006. En matière de contrôle, elle signalait le retard et l'insuffisance de l'adaptation des règles nationales aux exigences communautaires, fortement accrues depuis 1997, ainsi que le poids et la complexité du dispositif mis en place pour répondre à ces exigences. Elle énonçait enfin une série de recommandations pratiques.

Deux années après cette publication, la Cour a examiné les évolutions intervenues ainsi que les suites données à ses recommandations. Elle rend compte ici des constatations faites à cette occasion, ainsi que de celles résultant d'une enquête complémentaire qu'elle a effectuée entre-temps à propos d'une expérimentation de décentralisation de la gestion de certains crédits du FSE et d'autres fonds structurels européens.

1 - La lente adaptation des procédures financières

La Cour avait relevé en 2003 une importante sous-consommation des crédits européens, résultant d'une inadaptation des procédures nationales aux nouvelles règles posées par le règlement de la Commission européenne n° 1260/99 du 21 juin 1999, qui a supprimé les avances forfaitaires annuelles et imposé le principe du remboursement de dépenses effectives dûment justifiées. Or les règles budgétaires nationales interdisaient d'ouvrir des crédits supérieurs au montant des fonds reçus de la Commission ; de plus, les déclarations de dépenses tardaient à être présentées, retardant d'autant l'obtention de nouveaux fonds permettant d'engager de nouvelles dépenses.

Différentes mesures avaient été prises dans le courant de l'année 2002 par circulaires du Premier ministre, pour assurer une mise en place plus rapide des crédits et relancer la programmation. La Cour n'avait pu dès 2003 en mesurer l'impact. Il s'avère en 2005 qu'elles ont atteint leur objectif.

La procédure des fonds de concours locaux, instaurée en 2003, a permis d'accélérer significativement la mise en place des crédits auprès des préfectures de région. Le délai à partir de la réception des fonds par l'agent comptable central du Trésor est désormais de l'ordre de cinq jours en moyenne contre plusieurs mois antérieurement.

Conformément à une recommandation de la Cour, les bénéficiaires de crédits reçoivent de nouveau des versements d'un montant correspondant à leurs déclarations de dépenses, alors que la crise de trésorerie traversée en 2002-2003 avait conduit à écarter temporairement cette règle.

Une mesure décisive a consisté, par dérogation aux règles en vigueur, à permettre aux autorités gestionnaires de conclure les conventions avec les bénéficiaires de crédits du FSE sans attendre de disposer de la totalité des fonds correspondants. La mise en œuvre de la loi organique du 1er août 2001 relative aux lois de finances devrait permettre, comme le recommandait la Cour, d'obtenir le même résultat de manière régulière grâce à des autorisations d'engagement distinctes des crédits de paiement.

Une expérimentation de gestion décentralisée de certains crédits du FSE et d'autres fonds structurels

Parmi les mesures annoncées à la suite du conseil des ministres du 31 juillet 2002, en vue de remédier à la sous-consommation des crédits des fonds structurels européens, figurait une expérimentation de transfert de responsabilités à une région.

Cette expérimentation a été mise en œuvre à compter du 1er janvier 2003. La Région Alsace s'est vu confier effectivement la double responsabilité d'autorité de gestion et d'autorité de paiement[58] pour les crédits intéressant cette région au titre de l'objectif 2 (soutien à la reconversion économique et sociale des zones en difficulté structurelle) ; les programmes concernés, relevant tant du FSE que du FEDER et du FEOGA-Orientation, représentent sur la période de programmation 2000-2006 un montant total de 110 M€, soit environ 0,07 % des dotations totales allouées à la France au titre des fonds structurels européens.

Les résultats pratiques de cette expérience n'avaient pas encore été mesurés à l'époque où la Cour a effectué son enquête. Son champ très limité empêchait de toute manière qu'elle puisse avoir un impact significatif sur la sous-consommation des crédits des fonds structurels. La Cour, à ce stade, a constaté que cette expérimentation qui aurait dû, comme toute la gestion des fonds structurels, respecter à la fois le droit communautaire et le droit national, s'est mise en place dans des conditions contraires à la Constitution et aux lois françaises.

Celles-ci réservaient alors aux autorités de l'Etat, notamment aux préfets, la mise en œuvre des politiques communautaires, y compris lorsqu'elles étaient de portée locale. La faculté de transfert expérimental aux régions des fonctions d'autorité de gestion ou d'autorité de paiement des programmes relevant de la politique de cohésion économique et sociale de l'Union européenne n'a été organisée que par la loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales. Cet important changement de l'ordre juridique avait préalablement nécessité une réforme constitutionnelle du 17 mars 2003 proclamant le caractère décentralisé de la République et le vote de la loi organique n° 2003-704 du 13 août 2003 autorisant notamment des dérogations expérimentales à la répartition des compétences entre l'Etat et les collectivités territoriales. Pour prévenir les

58) L'autorité de gestion est responsable de l'emploi des fonds européens et de l'engagement des dépenses. Elle veille au respect des règles communautaires, met en œuvre un système d'information, rend compte à la Commission de l'exécution des dépenses et organise l'évaluation des programmes.
L'autorité de paiement est responsable de l'établissement et de la certification des demandes de remboursement de dépenses, de leur transmission à la Commission européenne, de la réception des versements communautaires et de leur mise en place auprès des bénéficiaires.

risques contentieux auxquels étaient exposés les actes antérieurs pris irrégulièrement dans le cadre de cette expérimentation, l'article 44 de la loi du 13 août 2004 a dû les valider rétroactivement.

L'irrégularité de l'expérimentation au regard des règles de répartition des compétences entre l'Etat et les collectivités territoriales s'est ainsi trouvée tardivement couverte, sans que l'urgence alléguée de remédier à la sous-consommation des crédits européens puisse la justifier, puisqu'elle ne portait que sur de très faibles montants et que les véritables remèdes ont été recherchés, à bon droit, dans le sens d'un allégement général des procédures.

En revanche, de graves infractions à plusieurs règles budgétaires et comptables applicables à l'Etat et aux collectivités territoriales se sont perpétuées.

La Région, désignée comme autorité de gestion et de paiement de fonds européens, est incontestablement dépositaire de ces fonds, dont elle assure la responsabilité de l'emploi au regard des autorités communautaires : les éventuelles corrections financières pouvant faire suite aux contrôles communautaires ou nationaux seraient supportées par la Région et constitueraient pour elle, en vertu de l'article 44 de la loi du 13 août 2004, des dépenses obligatoires.

Or, les décisions de programmation sont prises par un comité régional présidé par le président du conseil régional et composé de représentants des services de l'Etat et de plusieurs collectivités territoriales, la commission permanente du conseil régional en étant seulement informée.

Quant à l'exécution financière des décisions, elle est assurée non par le comptable public de la Région, mais par la Caisse des Dépôts et Consignations (CDC), à laquelle la Région a confié par convention les fonctions « d'organisme de paiement et de caissier » et qui reçoit directement les fonds versés par la Commission européenne. Ces opérations effectuées sous la responsabilité de la Région ne sont retracées ni dans son budget, ni dans ses comptes. Cette situation enfreint l'article 60 de la loi de février 1963 qui réserve notamment aux seuls comptables publics la conservation des fonds et valeurs appartenant ou confiés à l'Etat, aux collectivités locales et aux établissements publics. Elle est contraire au principe d'unité et d'universalité budgétaire qui veut que les budgets publics englobent la totalité des opérations de recettes et dépenses. Elle empêche le compte de la Région de refléter fidèlement la totalité de ses opérations. Elle comporte d'importants inconvénients en matière de contrôle, de suivi et de recouvrement des trop-perçus.

La Cour a rappelé à plusieurs reprises les principes méconnus en l'espèce, notamment dans son rapport public annuel 2001 (p. 264) qui reprochait aux offices agricoles d'inscrire les aides européennes en opérations de trésorerie, non retracées dans les comptes de résultats annuels. A la suite de ces observations, un nouveau règlement financier a prescrit l'inclusion de ces opérations dans les états prévisionnels annuels des recettes

et des dépenses des offices, dans leurs comptes financiers et dans leur comptabilité analytique. On peut relever dans le même sens que l'instruction comptable provisoire M 71, actuellement applicable aux régions, prescrit de budgétiser l'emploi des subventions globales sur crédits européens, auparavant traité hors budget.

Dès à présent et à plus forte raison si elle était appelée à s'étendre, il importe de mettre l'expérience de la Région Alsace en conformité avec le droit budgétaire et comptable.

Une autre recommandation de la Cour, tendant à un meilleur encadrement des procédures et délais de remontée vers l'administration centrale des demandes de remboursement de dépenses, n'a été qu'imparfaitement suivie d'effet. Sur l'objectif 3, auquel sont affectés 70 % des crédits du FSE, les déclarations de dépenses au 1er mai 2005 ne représentaient que 36,9 % du total des crédits alloués pour la période 2000-2006 alors que le taux de programmation, c'est-à-dire des affectations de crédits à des projets précis, atteignait 67,5 %. Ce décalage excessif, plus fort encore sur les objectifs 1 et 2, traduit une remontée encore trop lente des déclarations de dépenses.

A ce jour, la France n'a subi que des préjudices financiers limités du fait de cette situation. La procédure communautaire dite du dégagement d'office, qui se traduit par une perte définitive de crédits en cas de déclarations de dépenses insuffisantes, n'a concerné que certains programmes régionaux de l'objectif 2 pour des montants globalement faibles (dix régions concernées pour des pertes s'élevant au total fin 2004 à 2,7 % du montant des fonds alloués pour 2000-2006). Toutefois, il doit être observé qu'en 2004 la limitation des pertes tient pour une large part à des transferts définitifs de crédits non employés vers le FEDER. Pour l'avenir, le retard observé dans les déclarations de dépenses fait craindre, sur l'objectif 2 comme sur les autres programmes, des situations encore plus tendues en fin d'exercice. Il est donc souhaitable, comme le préconise la Commission interministérielle de coordination des contrôles des actions cofinancées par les fonds structurels européens (CICC), que les gestionnaires du FSE étudient tous les moyens d'accélérer la remontée des déclarations de dépenses effectives et correspondant à un service fait et vérifié, par exemple de ne pas attendre en ce cas le versement des fonds au bénéficiaire ultime ni la fixation définitive de la quote-part de frais généraux à inclure dans la dépense.

2 - Les difficultés persistantes dans la mise en place du dispositif national de contrôle

Depuis 1997, la responsabilité du contrôle de l'emploi des fonds européens a pour l'essentiel été transférée de la Commission européenne vers les Etats membres, qui doivent dans ce cadre instaurer un dispositif national de contrôle et garantir une « piste d'audit » fiable. Des règlements européens continuent néanmoins à fixer les principes à respecter. En 2003, la Cour avait relevé la complexité croissante du système français de contrôle et les difficultés rencontrées dans sa mise en place. Les progrès constatés depuis lors demeurent insuffisants. Les acteurs de la chaîne de contrôle et les gestionnaires, à tous niveaux, n'ont pas encore complètement pris la mesure des exigences nouvelles en matière de gestion et de contrôle des fonds structurels.

Les principales difficultés rencontrées par la France sont liées à l'interprétation et l'application du règlement européen n° 438/2001 du 2 mars 2001 qui ont conduit à adapter le système de contrôle en cours de programmation en prévoyant la séparation effective des autorités de gestion et des autorités de paiement, l'apparition d'une fonction de certification, l'introduction de contrôles « qualité » et le renforcement des conditions de vérification du service fait.

Une unité de certification, qui semble enfin répondre aux exigences de la Commission européenne, a été créée en 2003 au sein de la délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle (DGEFP). Dans les préfectures de région, la séparation des tâches est effective pour les programmes régionaux (objectifs 1 et 2), seulement en voie d'achèvement pour l'objectif 3 pour lequel elle a été engagée plus tardivement. L'introduction de contrôles « qualité » au sein des services gestionnaires de crédits et de ceux chargés de la certification des dépenses s'est faite très lentement, des recommandations de la CICC ayant été nécessaires pour en expliciter le contenu. La méthodologie semble désormais maîtrisée. Toutefois, le rapport annuel 2004 sur les contrôles faisait état de réalisations encore balbutiantes et d'importance variable au niveau national comme au niveau déconcentré. Le même constat s'applique au contrôle du service fait pour lequel les exigences communautaires se situent très au-delà des opérations couramment effectuées à l'égard des dépenses sur crédits nationaux. Le retard pris dans l'adaptation du système français de contrôle a conduit la Commission européenne à imposer, sous la menace d'une suspension des remboursements de dépenses, un plan de rattrapage des contrôles pour la période 2000-2004. Mobilisant jusqu'à vingt personnes pendant une moitié de l'année 2005, ce plan a constitué une importante charge de

travail pour le département FSE, responsable de la gestion du FSE au sein du ministère chargé de l'emploi. Plusieurs services ont dû recourir à des prestataires extérieurs pour faire face aux retards accumulés.

Enfin, concernant les contrôles par sondages, dits « contrôles 5 % », dont la Cour avait observé en 2003 qu'ils n'étaient pas encore organisés pour la programmation 2000-2006, des progrès ont certes été accomplis avec la désignation de corps de contrôle pour la vérification des dépenses réalisées par les ministères bénéficiaires de crédits FSE. Toutefois, en septembre 2005, aucune solution n'avait encore été trouvée pour le contrôle des dépenses de la direction générale de l'action sociale (DGAS), de l'agence nationale pour l'emploi (ANPE) et de l'association nationale pour la formation professionnelle des adultes (AFPA). De surcroît, les taux de contrôle observés au niveau central, déjà faibles au titre de la programmation 1994-1999, restent globalement insuffisants (1,3 % fin 2004) et sont parfois inexistants, y compris pour des dispositifs gérés par le ministère chargé de l'emploi. Un redressement rapide de la situation s'impose pour éviter une surcharge de travail en fin de programmation et le risque de difficultés ultérieures liées à l'insuffisance des contrôles.

Plus généralement, le système de contrôle, tel qu'il est actuellement organisé, est d'une grande complexité avec de multiples niveaux : contrôles du service fait, contrôles « qualité », contrôles par sondage, audits de système par la CICC, audits d'instances nationales ou communautaires. Les dysfonctionnements déjà relevés dans l'emploi des fonds structurels en France comme à l'étranger justifient de toute évidence un niveau de contrôle assez élevé. Toutefois, le système de contrôle doit rester proportionné aux montants en jeu. La DGEFP n'a pu fournir sur la part des contrôles FSE dans l'activité de la sous-direction du contrôle national (SDCN) et des services régionaux de contrôle (SRC) que des données en nombre de conventions ou en montants contrôlés qui ne renseignent pas sur le temps passé. Il sera nécessaire dans l'avenir de disposer d'éléments précis permettant de calculer le coût de ces contrôles, en le comparant aux crédits mis en place et de s'assurer que leur développement ne conduise pas à une diminution significative et durable du contrôle des dépenses sur crédits nationaux, ne s'effectue pas au détriment des tâches de gestion des crédits et de pilotage des programmes et ne dissuade pas les bénéficiaires potentiels de financements européens.

3 - Des efforts à poursuivre dans l'organisation de la gestion du FSE

Lors de son précédent contrôle, la Cour avait relevé que le département FSE de la DGEFP n'avait pas pleinement réussi à s'affirmer dans son rôle de pilotage du dispositif FSE et qu'il rencontrait des difficultés persistantes à faire respecter certaines de ses directives et, plus largement, les règles de gestion des fonds structurels européens. Elle recommandait un recentrage de sa mission sur le pilotage du dispositif et un renforcement de son positionnement. Or, le DFSE continue à assurer la gestion directe d'une masse encore importante de conventions, même si elle tend à diminuer (145 dossiers prévus en 2006 contre 230 en 2005). Cette situation nuit aux tâches de pilotage et à la séparation souhaitable entre celles-ci et les tâches de gestion.

Les projets de la DGEFP tendant à améliorer le positionnement du département FSE au sein de la hiérarchie administrative n'ont pas encore abouti. Il est indispensable d'associer, plus étroitement que par le passé, le département FSE et les autres services de la DGEFP au moment de la sélection des dispositifs susceptibles de recevoir des financements européens pour la période 2007-2013, afin de prévenir l'apparition, encore trop fréquente, de difficultés en cours d'exécution.

En revanche, un effort important de formalisation des relations avec les autres ministères et les organismes publics gestionnaires de crédits FSE est intervenu avec leur désignation comme autorités de gestion déléguées et la signature de protocoles ou notifications définissant précisément leurs responsabilités à ce titre. Si le processus est bien engagé, il convient de veiller à ce que les retards déjà observés dans la signature de plusieurs protocoles ne remettent pas en cause ce progrès notable dans la gestion du FSE.

La Cour avait relevé à deux reprises, en 2000 et en 2003, qu'un nombre élevé de personnels contractuels étaient rémunérés par des organismes-relais sur des crédits d'assistance technique du FSE et demandé qu'il soit mis un terme à cette pratique. Un plan d'intégration des contractuels a permis de ramener leur nombre à quinze fin 2004, un objectif de cinq étant annoncé par le ministère pour la fin 2005. Il conviendra d'achever le processus en 2006.

Concernant les moyens informatiques, la Cour avait regretté le développement coûteux de deux applications concurrentes pour la gestion du FSE, celle de la DGEFP et celle de la DATAR. Ce choix initial peu judicieux n'ayant pas été remis en cause, les autorités françaises ont cherché, non sans difficulté, à déterminer les conditions d'emploi des deux programmes. La solution d'une interface destinée à éviter les doubles saisies, dont l'expérimentation avait pris du retard et présentait des difficultés techniques, a finalement été suspendue en 2004 au profit d'une autre, plus économique, consistant à spécialiser chaque application sur des programmes européens distincts. Parallèlement, la DGEFP a poursuivi par étapes la modernisation de l'application FSE qui devrait, dans sa dernière version, permettre son utilisation au-delà des seuls services centraux et déconcentrés du ministère. Il est très regrettable que cette évolution, qui constituera un progrès notable, ne soit opérationnelle qu'en fin de programmation 2000-2006. Par ailleurs, il n'a pas été répondu à la question de l'unification des systèmes d'information précédemment soulevée par la Cour.

4 - Une mesure de l'impact et des coûts de gestion du FSE à perfectionner

Le système d'information et de suivi de la gestion a été amélioré. L'évaluation à mi-parcours de l'objectif 3, principal programme pour la période 2000-2006, comporte une analyse des réalisations physiques, qui n'avait pu être effectuée pour la programmation précédente. Cependant des lacunes demeurent tant dans l'interprétation du contenu des indicateurs que dans la saisie des données ; l'absence d'objectifs quantifiés fixés en début de programmation est également préjudiciable. En 2005, sur la base des engagements pris par la DGEFP, la Commission européenne reconnaissait une amélioration significative du système de suivi mais jugeait nécessaire un rattrapage des données pour la période 2000-2003.

L'évaluation à mi-parcours a constitué sur le plan méthodologique un progrès certain dans la connaissance jusqu'alors embryonnaire des types d'impact du FSE ; elle a eu des effets utiles puisque ses conclusions ont, sauf exceptions, été prises en compte lors de la révision à mi-parcours du programme. Toutefois, l'analyse n'a porté que sur quatre mesures[59] soit, en valeur, la moitié de l'objectif 3, ce qui limite sa portée,

59) Mesure n° 3 : « Appuyer les initiatives locales pour l'insertion », mesure n° 4 : « Faciliter le passage de l'école au travail », mesure n° 5 : « Améliorer l'information, l'orientation et l'individualisation des formations et développer l'accès à la validation » et mesure n° 6 : « Moderniser les organisations du travail et développer les compétences ».

les effets pouvant être très variables d'une mesure à l'autre. De surcroît, pour les quatre mesures examinées, compte tenu probablement du temps disponible et des moyens alloués, l'évaluateur reconnaît ne pas toujours pouvoir prouver l'existence d'un impact. Les progrès réalisés dans l'évaluation des effets du FSE sont donc encore à poursuivre.

Dans son insertion au rapport public 2003, la Cour avait recommandé qu'une évaluation soit également engagée sur les coûts réels de gestion du FSE. Dans le cadre de la présente enquête, le département FSE a fourni quelques éléments d'information concernant ses dépenses et celles des cellules FSE des directions régionales du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle (DRTEFP) mais il ne décrit pas celles des autorités de gestion déléguées du volet national (ministères) et des organismes intermédiaires tels que les régions. Cette analyse, encore extrêmement sommaire, devra être approfondie et systématisée.

5 - La clôture encore inachevée de la programmation 1994-1999

Au rapport public 2003, la Cour avait indiqué que les opérations en cours en vue de la clôture de la programmation 1994-1999 laissaient prévoir à l'époque un taux d'utilisation global des crédits de 91 % et un solde global débiteur de 33,7 M€ à l'égard de la Commission européenne. Elle avait recommandé une régularisation rapide des situations de trésorerie des administrations et organismes intéressés par cette programmation et l'exécution des corrections financières déjà décidées.

En mars 2003, comme il était prescrit, la France a transmis pour approbation à la Commission européenne son bilan de la programmation 1994-1999 qui comporte 124 soldes financiers. En juin 2005, la Commission ne s'était pas encore prononcée sur la totalité de ces soldes : deux d'entre eux concernant les programmes les plus importants (objectifs 3 et 4) n'avaient fait l'objet que d'une validation partielle et vingt-neuf restaient à approuver. Pour les programmes déjà examinés, les corrections financières décidées par la Commission sont très limitées (6,82 M€) rapportées au montant total des dépenses de la programmation 1994-1999 (4 594 M€). Cependant, compte tenu des risques plus élevés de correction qui pèsent sur les derniers programmes, il ne peut encore être porté d'appréciation pertinente sur le bilan de cette programmation.

Sur le plan interne, en attendant l'approbation de la totalité des soldes financiers par la Commission européenne, le ministère chargé de l'emploi a commencé à rembourser aux préfectures de région les soldes qui leur étaient dus sur la base du bilan arrêté en mars 2003 (huit régions ont reçu la totalité des sommes). Ses ressources actuelles de trésorerie et les risques financiers précédemment mentionnés ne lui ont en revanche pas encore permis d'effectuer les mêmes opérations vis-à-vis des ministères et organismes publics bénéficiaires de crédits FSE.

Plusieurs des redressements financiers prescrits avant la clôture de la programmation à la suite de contrôles d'instances nationales ou européennes ont fait l'objet d'un règlement de la part de la direction générale de l'action sociale, de la délégation interministérielle à la ville et de l'office national des anciens combattants. Mais, malgré plusieurs échanges de courriers au niveau ministériel, aucune décision n'avait été prise en septembre 2005 sur l'imputation de la dette de l'ancienne direction de l'artisanat qui s'élève à 22,6 M€ et sur l'échéancier de son remboursement. Cette dette fait suite à une décision de la Commission européenne de mars 2002 annulant les crédits pour inéligibilité au FSE des actions cofinancées et pour défaut de transparence comptable. D'autres dossiers concernant la direction du tourisme, la direction de la sécurité et de la circulation routière et le service des droits des femmes et de l'égalité, d'un montant moins élevé, sont également en sommeil.

Il est anormal qu'après plus de trois années la dette non réglée de l'ancienne direction de l'artisanat demeure supportée en trésorerie par les crédits FSE dont dispose la DGEFP et que les administrations compétentes n'aient pas encore déterminé sur quels crédits doit s'imputer la charge des corrections financières subies par les services de l'Etat.

***

L'enquête à laquelle a procédé la Cour fait apparaître une amélioration progressive de la gestion des crédits du FSE et une prise en compte au moins partielle de la plupart de ses recommandations.

Il faut souligner en particulier que les mesures prises en 2002 ont réussi à relancer les engagements de crédits du FSE, antérieurement freinés par des procédures financières inadaptées et que les « dégagements d'office », qui devaient sanctionner une consommation insuffisante, ont été pour l'essentiel évités.

Pourtant, les progrès constatés sont encore insuffisants sur beaucoup de points, qu'il s'agisse des procédures financières, du pilotage du dispositif par le département FSE ou encore de l'évaluation de son coût et de son impact.

Le principal sujet de préoccupation est lié aux difficultés récurrentes que rencontre la France pour s'adapter aux exigences croissantes des instances européennes en matière de contrôle et à un moindre degré en matière de séparation des fonctions de gestion, de paiement et de contrôle.

Il continue à en résulter des risques de corrections financières forfaitaires de la part de la Commission pour insuffisances des systèmes de contrôle et défaut d'« assurance raisonnable ».

Ces dysfonctionnements sont liés à trois difficultés plus fondamentales auxquelles il faudra remédier avant la mise en œuvre de la programmation 2007-2013 :

- la logique de nos structures administratives ne correspond pas à celle des règles communautaires : ainsi la séparation des fonctions d'ordonnateur et de comptable ne recouvre pas la distinction des fonctions d'autorité de gestion et d'autorité de paiement opérée par les instances européennes ; ces discordances n'ont été que partiellement surmontées et, le plus souvent, à l'aide d'expédients ; une réflexion est nécessaire pour une meilleure adaptation des structures ;
- les moyens de nos services de contrôle ne sont pas à la mesure des exigences européennes et ne paraissent pas en état d'y répondre pleinement sauf à provoquer un affaiblissement excessif des contrôles sur les actions autres que celles cofinancées par des crédits européens ; il faut définir les voies et moyens susceptibles de résoudre cette contradiction ;
- la culture encore insuffisante du compte rendu, de l'audit et de l'évaluation doit être davantage développée comme d'ailleurs l'entrée en vigueur de la loi organique relative aux lois de finances y incite fortement.

REPONSE DU MINISTRE DE L'EMPLOI, DE LA COHESION SOCIALE ET DU LOGEMENT

Les recommandations formulées par la Cour des Comptes dans son rapport annuel 2003 sur les crédits du fonds social européen (FSE) ont été prises en compte et ont servi de fondement à des adaptations des règles et modes de gestion de ce fonds structurel en France.

Les évolutions intervenues ont permis, ainsi que le constate la Cour dans son rapport sur les suites réservées à ses préconisations, une amélioration progressive de la gestion qu'il convient toutefois de poursuivre.

Tout en souscrivant à la plupart des observations émises par la Haute juridiction, le ministère de l'emploi, de la cohésion sociale et du logement, souhaite apporter des précisions complémentaires sur les différents points développés.

Des procédures financières assouplies pour favoriser la réalisation des programmes cofinancés par le FSE

La Cour précise qu'elle avait relevé en 2003 une importante sous-consommation des crédits européens imputable à une adaptation tardive des procédures nationales aux règles édictées par le règlement n°1260/99 pour la programmation 2000-2006.

Comme le souligne la Haute juridiction, diverses circulaires du Premier ministre ont, en 2002, introduit des modifications substantielles dans les procédures financières relatives aux fonds structurels.

Ainsi, la procédure des fonds de concours locaux a, à compter de 2003, réduit de manière très significative le délai de mise à disposition des crédits à l'échelon régional. Le délai moyen qui, à partir de la réception des fonds par l'agent comptable central du trésor, était de plusieurs mois est désormais de cinq jours.

Par ailleurs, la déconnexion de l'engagement juridique et de l'engagement comptable sur la ligne budgétaire du FSE (chapitre 43-72) a contribué à accélérer le conventionnement des crédits. Cette souplesse préfigure la distinction qui sera opérée, dans le cadre de la mise en oeuvre de loi organique sur les lois de finances du 1er août 2001, entre les autorisations d'engagement et les crédits de paiement.

S'agissant des remontées de dépenses dont le rythme doit, selon la Cour, être encore amélioré, il convient de rappeler que les dispositifs soutenus par le FSE ont des échéanciers de réalisation correspondant, soit à l'année civile, soit à l'année scolaire. Pour ceux qui s'inscrivent dans ce dernier type de calendrier, les remontées de dépenses acquittées, justifiées et vérifiées interviennent mécaniquement à la fin de l'année scolaire et sont intégrées à la dernière demande de paiement intermédiaire adressée aux services de la Commission européenne. En dépit des trois dates prévues de

déclaration de dépense annuelles, celle de décembre est traditionnellement la plus importante en volume. Ce rythme de remontée de dépenses qui concentre sur la fin d'année l'essentiel de la justification de dépenses induit une surcharge d'activité des services gestionnaires comme des unités en charge de la certification en fin de gestion. Et surtout, il n'autorise pas, à quelques exceptions régionales près, des déclarations régulièrement réparties sur l'ensemble de l'année.

La sous-direction du FSE de la délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle (DGEFP), dans le cadre de l'appui méthodologique qu'elle apporte aux services FSE des directions régionales du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle (DRTEFP), a préconisé, pour les régions qui n'y avait pas ou qui y avaient insuffisamment recours, d'associer les autres services de la DRTEFP ainsi que l'échelon départemental à l'instruction et au suivi des dossiers FSE de leur ressort. Cette participation d'autres services permet de démultiplier les moyens humains pour la gestion du FSE et de rapprocher les services gestionnaires des porteurs de projets. Les remontées de dépenses font ainsi l'objet d'un suivi au plus près de la part des services de l'Etat. Ces derniers effectuent, avant les dates d'arrêt des dépenses, des relances directes auprès des opérateurs (organismes intermédiaires ou bénéficiaires finals) en cas de constat de délais excessifs de remontées de dépenses, qu'il s'agisse de bilans intermédiaires ou finals.

Ceci devrait contribuer à réduire les risques de dégagements d'office qui, ainsi que le relève la Cour ont, jusqu'à présent, été circonscrits à quelques programmes régionaux de l'Objectif 2 avec un nombre de régions concernées et un volume de crédits en diminution de 2003 à 2004, soit 7 régions pour 13 millions d'euros en 2003 et 6 régions pour 10,9 millions d'euros en 2004.

La perte de crédits ainsi contenue l'an passé ne saurait être mise en relation avec les transferts opérés du FSE vers le FEDER lors de la révision à mi-parcours de la programmation dans la mesure où ces transferts de crédits ont été portés sur les tranches 2004 et suivantes des maquettes financières des programmes et ne produiront des effets au titre de la procédure du dégagement d'office qu'à partir de 2006.

En outre, la préconisation de la Haute juridiction consistant à ne pas attendre, pour les déclarations de dépenses, le versement des fonds aux bénéficiaires finals ni la fixation définitive de la quote-part de frais généraux à inclure dans la dépense paraît devoir être nuancée.

En effet, le versement aux bénéficiaires finals est opéré, en dehors des régimes d'aide ou de préfinancement par des autorités publiques, à réception des crédits FSE reçus en remboursement des dépenses et ne constitue pas, à ce titre, un facteur de ralentissement des déclarations auprès de la Commission européenne.

Par ailleurs, les déclarations de dépenses des opérateurs doivent correspondre à des dépenses effectivement encourues, la réglementation européenne interdisant toute déclaration basée sur des forfaits ou des estimations. La détermination du montant des coûts indirects (dont les frais généraux) est souvent difficile dans les bilans intermédiaires, la comptabilité des organismes n'étant pas toujours arrêtée à ce stade. La déclaration de dépense de ces opérateurs peut dès lors n'être constituée que des coûts directs liés à l'action cofinancée, les coûts indirects faisant l'objet d'une déclaration ultérieure.

Une mise en place du dispositif national de contrôle désormais assurée

La Cour souligne les difficultés rencontrées en France pour l'application du règlement n° 438/2001 du 2 mars 2001 qui a conduit à adapter le système de contrôle en cours de programmation en assurant la séparation effective des autorités de gestion et des autorités de paiement et en créant à cet effet une fonction certification.

Il convient, à cet égard, de préciser que pour les programmes régionaux, la désignation de l'autorité de paiement déléguée et la mise en place des unités de certification sont intervenus à compter de la fin 2002.

Sur l'objectif 1, seule La Réunion a décidé de confier la certification du FSE à une unité certification ad hoc au sein du SGAR. Dans les cinq autres régions un protocole de délégation de l'autorité de paiement a été conclu entre le Préfet de région et le Trésorier payeur général.

Pour l'objectif 2, les trésoreries générales de 19 régions sont chargées, en qualité d'autorité de paiement déléguée, de la certification des dépenses du FSE. Les SGAR d'Alsace et des Pays de la Loire ont une unité de certification qui exerce cette fonction au nom du Préfet de région.

Concernant les programmes nationaux (objectif 3 et Equal), une unité certification a été constituée au sein de la DGEFP en 2003. Cette unité a vu ses moyens se renforcer progressivement pour répondre aux exigences communautaires concernant l'exercice de la fonction d'autorité de paiement.

Afin de procéder au rattrapage sur la première partie de la programmation, son effectif est passé de 4 à 20 personnes pour assurer la résorption du passé dans le cadre d'un plan élaboré en liaison avec la Commission européenne début 2005. A l'issue de celui-ci, c'est-à-dire décembre 2005, l'unité certification sera dotée de moyens stabilisés à 8 agents pour assurer en continu la certification des dépenses.

S'agissant du volet régional des programmes nationaux, la circulaire de gestion du 12 mai 2004 a délégué au Préfet de région les fonctions d'autorité de paiement pour la part des crédits FSE affectée au volet régional. Elle a donné à l'autorité de paiement déléguée la possibilité de confier les fonctions de certification à une unité certification de son choix. L'unité certification du SGAR est en charge de la certification des dépenses FSE dans deux régions (Alsace et Pays de la Loire). Dans toutes les autres régions un protocole de délégation des fonctions d'autorité de paiement a été signé avec le Trésorier Payeur général.

Parallèlement aux travaux de reprise du passé en cours, des comités de pilotage ont été constitués afin de disposer de toutes les assurances quant à la réalité et l'éligibilité des nouvelles dépenses déclarées. Un comité interministériel a été créé auprès de la CICC (commission interministérielle de contrôle sur les fonds structurels) avec le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie (direction générale de la comptabilité publique), le ministère de l'intérieur et de l'aménagement du territoire (direction de la modernisation et de l'action territoriale) et mon département ministériel (DGEFP). Ce comité suit les travaux menés en région par les instances composées des préfets de région, des trésoriers payeurs généraux et des directeurs régionaux du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle chargées de s'assurer que toutes les dépenses de 2005 ont fait l'objet d'un contrôle de service fait effectif et d'une certification respectant les prescriptions réglementaires.

Le plan d'action ainsi mené pour reprendre le passé et garantir les dépenses déclarées en 2005 sera prolongé par une certification en continu des dépenses sur les exercices suivants.

En amont de la certification, des dispositions ont été prises afin de s'assurer du strict respect des exigences communautaires en matière de pistes d'audit et de contrôle de service fait.

Les contrôles qualité gestion que la DGEFP a engagé courant 2005 et qui seront poursuivis en 2006 ont précisément pour but, d'analyser la conformité de leurs interventions avec les normes en vigueur et sur la base d'un échantillon de dossiers, de détecter les défaillances éventuelles pour y remédier sans délai et d'effectuer des préconisations de nature à sécuriser et optimiser la gestion du FSE.

A la fin décembre 2005, 8 régions ont fait l'objet d'un contrôle qualité gestion formalisé et en 2006 l'accent sera mis sur les autres régions ainsi que sur les ministères et opérateurs nationaux bénéficiant d'une délégation de gestion.

Par ailleurs, concernant les contrôles par sondage, dits « contrôles 5 % », menés par des corps de contrôles ou auditeurs indépendants, la Cour relève les progrès accomplis.

Bien que des retards, à des degrés divers selon les autorités de gestion déléguées, soient encore observés, il convient de souligner que l'effort national en la matière s'est accru puisque le taux de contrôle de l'objectif 3 au 31 juillet 2004 s'élevait à 3,1%.

Le taux de contrôle du volet national de l'objectif 3 est en progression (1,9% au 31 juillet 2005 contre 1,4% au 31 décembre 2004) tout en demeurant inférieur au taux requis par la réglementation communautaire. Ce taux ne prend toutefois pas en compte les données relatives aux contrôles menés par l'IGAS, l'IGIC et le service d'audit interne de la recherche qui n'ont pas été renseignées par ces services à la date de référence.

Afin d'atteindre le taux de contrôle cible de 5% minimum des dépenses, l'effort des services nationaux de contrôle devra être effectivement accru sur les dernières années d'exécution du programme.

La Haute juridiction souligne, par ailleurs, l'absence d'éléments précis, dans les données statistiques produites par la DGEFP sur la part des contrôles FSE par sondage dans l'activité de la sous-direction des politiques de formation et du contrôle (SDPFC) - anciennement sous-direction du contrôle national - et des services régionaux de contrôle (SRC), permettant de renseigner le temps passé sur ces contrôles et d'en calculer le coût.

Ces éléments d'information ne sont, en effet, pas disponibles. L'évaluation de la durée et du coût des contrôles 5% peut être envisagée mais nécessiterait la mise à disposition d'outils de gestion du personnel appropriés.

La Cour préconise aussi que le développement des contrôles 5% ne conduise pas à une diminution significative et durable du contrôle des dépenses sur crédits nationaux, qu'il ne s'effectue pas au détriment des tâches de gestion des crédits et de pilotage des programmes et qu'il ne dissuade pas les bénéficiaires potentiels de financements européens.

Si les contrôles 5% représentent une part non négligeable de l'activité de la SDPFC et des SRC, ils n'engendrent pour autant pas de diminution notoire du contrôle des dépenses sur crédits nationaux.

Il faut à cet égard préciser que les contrôles opérés par les agents de contrôle des SRC et de la SDPFC sur les conditions d'exécution des actions de formation financées par l'Etat (article L. 991-2 et L. 991-1-3° du code du travail) ne constituent qu'une part, somme toute mineure, de leur activité de contrôle qui porte essentiellement sur les dépenses de formation des entreprises, les activités de formation professionnelle conduites par les organismes de formation et les organismes paritaires collecteurs agréés (article L. 991-1-1°et 2°du code du travail).

En réalité, les contrôles 5%, comme les contrôles de service fait, assurent le renforcement du contrôle des dépenses sur crédits publics nationaux. En effet, toute convention qui fait l'objet d'un contrôle par sondage étant cofinancée par le FSE et des crédits nationaux, le contrôle porte sur la réalisation des dépenses financées par l'ensemble des ressources mobilisées et pas seulement par le FSE.

S'agissant d'un équilibre à rechercher entre les fonctions de pilotage et de contrôle, le ministère de l'emploi, de la cohésion sociale et du logement partage l'analyse de la Cour en rappelant toutefois que les différents types de contrôles constituent une exigence réglementaire.

Si le risque de dissuasion des bénéficiaires potentiels de financements européens peut être souligné, il n'en demeure pas moins que les contrôles sont le gage d'une gestion efficiente des crédits publics.

Une adaptation effective de l'organisation de la gestion du FSE

Tout en reconnaissant les évolutions positives intervenues, la Cour rappelle sa recommandation relative à un recentrage de la sous-direction du FSE sur le pilotage du dispositif et un renforcement de son positionnement.

Le processus de réorganisation de la DGEFP a débouché sur une nouvelle organisation de la délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle (arrêté du 12 octobre 2005 –JO du 27 octobre 2005).

L'organisation qui a été arrêtée repose sur une coordination renforcée de l'ensemble des sous-directions par deux chefs de services sous l'autorité du délégué général et du délégué adjoint.

Dans ce cadre, le département FSE, transformé en sous-direction, est rattaché au chef de service du financement et de la modernisation.

Cette organisation a pour objectif notamment d'optimiser les coopérations et les capitalisations de savoir-faire professionnel et de renforcer le travail entre les missions transverses et les missions opérationnelles.

Elle est de nature à assurer une meilleure articulation entre l'action des services opérationnels et celle de la sous-direction du FSE tout en assurant une meilleure lisibilité et visibilité de celui-ci en tant que sous-direction.

S'agissant des relations avec les autres ministères et organismes publics gestionnaires de crédits FSE, la formalisation des relations dans le cadre de protocoles ou notifications définissant les responsabilités des délégataires est en voie d'achèvement. Huit d'entre eux sont d'ores et déjà signés et trois autres le seront d'ici la fin 2005. Les réunions bilatérales de dialogue de gestion organisées en novembre et décembre 2005 avec chacun des onze signataires constituent l'occasion de rappeler les conditions de leur mise en oeuvre.

Pour ce qui concerne l'intégration des contractuels rémunérés par des organismes-relais sur des crédits d'assistance technique, le plan mis en oeuvre suite à la demande de la Cour sera achevé fin 2005.

Enfin, s'agissant des moyens informatiques, la Haute juridiction déplore le développement de deux applications dans la gestion du FSE, celle de la DGEFP (application FSE) et celle de la DATAR (Presage).

Il importe, sur ce sujet, de rappeler que les conditions de suivi des fonds structurels ont été arbitrées par la circulaire du Premier ministre du 15 juillet 2002 qui a fixé les principes suivants :

- Presage constitue l'outil de référence pour les programmes pluri-fonds (FEDER-FSE-FEOGA-IFOP) relevant des objectifs régionaux 1 et 2 ;

- L'application FSE est le dispositif de suivi des programmes nationaux (objectif 3 et Equal).

Pour les actions cofinancées par le FSE relevant des programmes objectifs 1 et 2, la circulaire du 15 juillet 2002 prévoyait que les données FSE devaient être transférées dans Presage au moyen d'un interfaçage informatique entre les deux applications. Cette interface devait être réalisée rapidement, l'objectif final poursuivi étant de parvenir à une saisie unique avant fin 2003.

Compte tenu des difficultés de réalisation de cette interface et en concertation avec la DATAR chargée de sa réalisation, il a été décidé, en mai 2004, de mettre fin à ce projet.

Par lettre en date 3 juin 2004, les préfets de région ont été informés de la décision ainsi prise. Depuis cette date, les crédits des programmes régionaux relevant des Objectifs 1 et 2 sont donc intégralement gérés sur Presage. L'application FSE demeure, en revanche, en vigueur pour les programmes nationaux objectif 3 et Equal.

Pour cette application, confirmée dans son rôle d'outil de référence pour les programmes nationaux, il a été estimé indispensable d'engager un processus de refonte destiné à remédier à certaines insuffisances mises en évidence dans le cadre d'un audit réalisé fin 2003 à l'initiative de la DGEFP. Le chantier, en voie d'achèvement, est destiné à compléter et fiabiliser les données enregistrées dans l'application, à répondre aux besoins d'accès des différents acteurs du FSE de l'objectif 3 et d'Equal et enfin à faciliter le pilotage et le suivi des programmes.

Il n'en demeure pas moins que pour la prochaine période de programmation 2007-2013, le ministère de l'emploi, de la cohésion sociale et du logement a le souci de contribuer à la mise en place un outil unique pour le suivi de l'ensemble des fonds européens.

Afin de garantir le succès d'un tel projet, un implication de toutes les parties prenantes est indispensable. A cet effet, la DGEFP s'est rapprochée de la DATAR afin d'engager une réflexion sur les conditions d'intégration du FSE dans le périmètre d'un nouveau dispositif.

Dans un contexte où la qualité de la gestion du FSE revêt une importance accrue, il importe, en effet, que la DGEFP soit très étroitement associée à la conception d'un système commun aux différents fonds.

Une mesure de l'impact et des coûts de gestion du FSE à poursuivre et à renforcer

Après avoir reconnu une amélioration du système d'information et de suivi de la gestion, la Cour signale certaines insuffisances et effectue diverses recommandations pour mieux mesurer les résultats des programmes et évaluer les coûts de gestion.

Le ministère de l'emploi, de la cohésion sociale et du logement partage les objectifs qu'il convient ainsi de poursuivre mais souhaite apporter des éléments de réponse sur les différents points soulevés par la Haute juridiction.

En matière d'indicateurs et de saisie de données pour lesquels des lacunes ont été observées, la DGEFP s'est efforcée d'apporter les clarifications nécessaires à travers deux actions précises :

- la production, à destination des services gestionnaires, d'un guide de saisie rappelant les règles en la matière en avril 2004.

- Une adaptation des indicateurs spécifiques figurant dans le DOCUP mais qui, de par leur nature, n'étaient pas ou peu renseignés. En effet, il s'agissait essentiellement d'indicateurs de résultats qui ne peuvent pas être renseignés par les bénéficiaires finals porteurs de projet au moment où ils transmettent leurs bilans d'exécution. Cette action a été menée en juin 2005 et a fait l'objet d'une information en Comité national de suivi.

Quant à l'absence d'objectifs quantifiés fixés en début de programmation, notée par la Cour, elle est liée à la nature des programmes notamment le DOCUP Objectif 3 dont la finalité est de compléter, d'amplifier les politiques nationales d'éducation, de formation et d'emploi. Or, les crédits du FSE ne représentent qu'une infime partie de l'ensemble des crédits nationaux intervenant sur ces champs (en moyenne de l'ordre de 3%). Il est, dès lors, difficile de fixer des objectifs quantifiés car les résultats du programme dépendent dans une large mesure de ceux des politiques nationales. En revanche, des orientations stratégiques ont été fixées dans le DOCUP, notamment en terme d'objectifs de ciblage sur certains types de publics. L'évaluation finale montre, par exemple, que l'objectif de cibler les formations des salariés sur les publics les moins qualifiés et les plus éloignés de la formation est vérifiée au regard du pourcentage de bénéficiaires (autour de 60%) relevant de ces catégories dans les actions cofinancées par le FSE.

Pour ce qui concerne le rattrapage, dans le système d'information, des données 2000-2003, il peut être précisé que cette demande de la Commission n'est pas liée aux résultats de l'évaluation à mi-parcours. L'évaluateur a reconnu disposer de données suffisamment fiables et complètes pour pouvoir réaliser son analyse évaluative. La demande de la Commission était donc davantage basée sur la recherche d'une information exhaustive, notamment sur certains indicateurs spécifiques non renseignés. Le travail mené par la sous-direction du FSE a consisté en une reprise partielle des données sur la base d'indicateurs de qualité de saisie, complétée par une extrapolation statistique permettant de disposer d'états chiffrés complets. Ce travail a été accompagné d'une reconfiguration des indicateurs spécifiques (cf. supra) dont le renseignement n'était pas assuré.

S'agissant du champ de l'analyse évaluative, la Commission européenne avait, en début de programmation 2000/2006, fixé des orientations méthodologiques en matière d'évaluation du FSE (Document DG Emploi de juillet 1999). Il était notamment prévu de centrer l'étude sur un panel de mesures suffisamment représentatif pour permettre des appréciations sur l'ensemble du programme, afin notamment d'éviter des missions d'évaluation trop coûteuses. C'est pourquoi l'évaluation à mi-parcours n'a retenu que certaines mesures pour une analyse plus approfondie portant sur les effets.

D'un point de vue méthodologique, pour l'objectif 3, il est difficile de dissocier l'impact des politiques nationales de l'impact du FSE.

L'évaluation finale, en cours actuellement, a permis pourtant de mettre en avant un certain nombre d'effets qualitatifs :

- un meilleur ciblage sur les premiers niveaux de qualification, sur les femmes et les seniors (demandeurs d'emploi dont de longue durée, apprentissage, formation des salariés…) ;

- un enrichissement de l'offre d'insertion pour les publics les plus éloignés du marché du travail ;

- une diversification de l'offre de formation et un allongement des durées de formation, en particulier pour les salariés ;

- un développement de sessions de mise à niveau dans le cadre de l'apprentissage ;

- un renforcement des démarches d'individualisation de l'accompagnement des publics cibles ;

- un développement de nouvelles pratiques pédagogiques ;

- une professionnalisation des acteurs.

Ces éléments permettent d'apprécier l'impact du FSE. A ceci s'ajoute l'évolution des pratiques de gestion publique, notamment grâce aux règles des fonds structurels, vers une plus grande rigueur.

L'évaluation des effets du FSE ne peut, par ailleurs, être dissociée de la lisibilité du programme. Le DOCUP combine, en effet, des logiques diverses (actions d'aide aux personnes, actions d'aide aux structures, logique de projet, logique de cofinancement de dispositifs) qui rendent l'évaluation difficile. De plus, une plus grande concentration du FSE faciliterait une évaluation centrée sur les impacts.

Comme le recommande la Cour, l'étude des coûts réels de gestion du FSE doit être approfondie et systématisée. Le ministère de l'emploi, de la cohésion sociale et du logement souscrit à cette préconisation et a, pour ce faire, dans le cadre de la circulaire du Premier ministre du 29 septembre 2005 relative à la mise en place du programme d'audits de modernisation, sollicité un audit des coûts de gestion des crédits FSE, tant global que par nature de dispositif et par type de gestionnaire, qui aurait pour objectif de mieux maîtriser les coûts de gestion pour la prochaine génération de programmes.

Les difficultés de la clôture de la programmation 1994-1999

Le ministère de l'emploi, de la cohésion sociale et du logement confirme les constats de la Cour quant au retard pris dans la clôture des opérations relevant de la programmation 1994-1999 et aux difficultés de recouvrement des créances - en particulier de la direction du commerce, de l'artisanat, des services et des professions libérales (ex-DECAS) à hauteur de 22,6 M.€. - qui obèrent la trésorerie destinée à payer les bénéficiaires en attente de crédits et à régler les notes de débit émises par la Commission européenne.

La clôture des interventions portant sur la précédente période de programmation portait sur 124 programmes cofinancés par le FSE. Seuls 13 programmes n'ont pas donné lieu, à ce jour, à une proposition de clôture de la Commission européenne.

S'agissant des mouvements financiers internes à la France, la DGEFP a payé à 90% les crédits FSE attendus par les Préfectures de région sur la base des besoins exprimés en mars 2003. Vingt et une des vingt six régions éligibles ont reçu l'intégralité des sommes attendues.

L'expérimentation de gestion décentralisée des crédits du FSE et d'autres fonds structurels

L'expérimentation de la gestion décentralisée des crédits du FSE et d'autres fonds structurels par le Conseil régional d'Alsace appelle diverses observations de la part de la Cour liées notamment au dispositif budgétaire et comptable mis en œuvre à cette occasion au regard des règles de la comptabilité publique.

Le ministère de l'emploi, de la cohésion sociale et du logement prend acte des remarques formulées par la Haute juridiction et, s'agissant de questions relevant essentiellement de la compétence du ministère en charge des collectivités locales, s'en remet à l'argumentation développée par ce département ministériel dans son courrier au Premier Président en date du 17 août 2005.

***

Le ministère de l'emploi, de la cohésion sociale et du logement a tiré les enseignements des difficultés de mise en œuvre de la programmation 2000-2006 et a adapté son système de gestion et de contrôle aux conclusions des différents audits nationaux et communautaires réalisés depuis 2000 et a pris en compte, à ce titre, les recommandations de la Cour des Comptes dans son rapport public 2003.

La gestion du fonds social européen s'inscrit désormais résolument dans une logique de sécurisation et d'optimisation que la DGEFP s'attache à conforter pour assurer de façon satisfaisante la clôture de la programmation actuelle mais aussi dans la perspective de la prochaine génération de programmes.

A cet effet, le ministère de l'emploi, de la cohésion sociale et du logement s'appuiera sur les demandes et suggestions de la Haute juridiction ainsi que sur les conclusions de l'audit sur l'organisation et sur les coûts de gestion du FSE qui sera mené dans le cadre du programme d'audits de modernisation décidé par le Premier ministre.

La réforme de l'Agence pour l'enseignement français à l'étranger

La loi n° 90-588 du 6 juillet 1990 qui a institué l'Agence pour l'enseignement français à l'étranger marquait sans ambiguïté la volonté d'assurer une meilleure coordination entre les quelque quatre cents établissements scolaires situés à l'étranger qui dispensent l'enseignement selon les règles édictées pour la France par le ministère de l'éducation nationale, et particulièrement entre les 74 établissements dits en gestion directe regroupés au sein de l'AEFE.

Cette loi ne visait pas à remodeler leur implantation pour mieux tenir compte des modifications éventuelles portant sur le nombre de nos nationaux présents dans telle partie du monde ou même en fonction des orientations de la politique de la France en faveur de la promotion de notre langue et de notre culture. Elle avait pour objectif une recherche de plus grande efficacité en confiant à un établissement public administratif qui, par définition, exercerait ses compétences hors la tutelle étroite du ministère des affaires étrangères, les grandes décisions à prendre concernant les divers établissements d'enseignement répartis dans le monde, tant en ce qui concerne les conditions de leur gestion, les moyens de leur action et – c'est le point délicat qui fut d'emblée le plus critiqué – les dispositions visant à réduire les écarts spectaculaires, et trop souvent injustifiés, du coût de l'enseignement mis à la charge des familles.

Etait notamment prévu le regroupement comptable des 74 établissements dits « en gestion directe ». Or, faute de dispositif d'application de cette loi, les textes réglementaires antérieurs qui reconnaissaient l'autonomie administrative et financière des établissements, sans pour autant leur accorder la personnalité morale, sont restés en vigueur. La Cour en a fait l'observation à trois reprises, dès 1995.

C'est alors que la Cour portait ce constat de carence au rapport public annuel de 2003 qu'est intervenu le décret n° 2003-1288 du 23 décembre 2003 relatif à l'organisation administrative, budgétaire et comptable de l'Agence pour l'enseignement français à l'étranger modifiant l'organisation financière de certains établissements ou organismes de diffusion culturelle et d'enseignement dépendant du ministère des affaires étrangères.

Cependant on ne peut manquer de relever que, si ce texte consacre en principe la gestion directe des établissements désormais assurée dans le cadre de l'AEFE, il institue pour chacun d'eux un ordonnateur et un comptable secondaires, ce qui vient justifier l'octroi d'une certaine autonomie de gestion à leur profit. Il ne doit pas en résulter en revanche que l'AEFE renonce à assurer la plénitude de ses responsabilités consacrée par la consolidation des comptes des lycées à son niveau.

La Cour, en tout cas, ne manquera pas, à l'occasion de son prochain contrôle, d'examiner les conditions dans lesquelles après plus de treize ans d'atermoiements ont enfin été réalisées les conditions d'application de la réforme instituée par la loi de 1990 dont l'objectif était de conférer à l'ensemble de nos lycées et collèges à l'étranger les conditions d'une meilleure administration.

RÉPONSE DU MINISTRE DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES

La publication du décret du 23 décembre 2003 relatif à l'organisation administrative, budgétaire et comptable de l'agence pour l'enseignement français à l'étranger (AEFE) est l'aboutissement d'un processus de mise au point d'une réglementation nouvelle ; processus lancé par l'agence et ses tutelles dès que sont apparues des difficultés dans la mise en œuvre de la loi du 6 juillet 1990 portant création de l'AEFE, et de son décret d'application.

La Cour ayant tranché par lettre du 28 mai 1999 sur l'incompatibilité entre la notion de gestion directe des établissements par l'agence et celle de leur autonomie financière, ce n'est qu'à partir de cette date, au lendemain de la fusion du ministère des affaires étrangères et du ministère de la coopération, que la mise au point de nouvelles dispositions a pu être engagée de façon effective.

Le décret du 23 décembre 2003 définit les nouvelles relations instituées entre les services centraux de l'agence et les établissements placés en gestion directe.

L'agence, conformément aux dispositions de ce décret a engagé la consolidation de ses comptes. Un premier compte financier unique retraçant les opérations de l'exercice 2004 des services centraux de l'agence et celui des 73 établissements en gestion directe a été adopté par son conseil d'administration dans sa séance du 24 novembre 2005.

Si l'unicité de l'établissement public, désormais doté de services déconcentrés, est effective, il importait, d'une part, d'intégrer au bénéfice des établissements en gestion directe des modalités de gestion utilisées dans les établissements publics locaux d'enseignement en France, et, d'autre part de prendre en compte la spécificité de leur localisation à l'étranger. L'institution d'un ordonnateur et d'un comptable secondaires, et les délégations de pouvoir et de signature qui ont été prises, visent ainsi à permettre une bonne administration des établissements sans remettre en cause la construction réglementaire nouvelle de l'établissement public.

RÉPONSE DU MINISTRE DÉLÉGUÉ AU BUDGET ET Á LA RÉFORME DE L'ÉTAT

Suite à la publication du décret du 23 décembre 2003 relatif à l'organisation administrative, budgétaire et comptable de l'Agence pour l'enseignement français à l'étranger (AEFE), le compte financier de l'exercice 2004 a pu être présenté de façon unifiée, en agrégeant les opérations relatives au siège et celles relevant des établissements en gestion directe (EGD). A partir du budget primitif 2005, les documents budgétaires ont également été présentés sous cette forme agrégée.

L'agrégation actuellement pratiquée n'est qu'une première étape. Des travaux, rendus complexes notamment par l'existence de comptes en devises différentes, doivent aboutir à une solution plus satisfaisante sur le plan comptable, permettant de limiter le gonflement des masses globalisées, lié aux opérations croisées entre le siège et les EGD, d'un montant non précisément chiffré mais pouvant être estimé à 100 millions d'euros, telles que :

- *les subventions et les bourses scolaires inscrites en charges par l'administration centrale et perçues en recettes par les EGD ;*
- *les reversements pour participation aux rémunérations des personnels résidents sur les droits d'écolage, inscrites en charges dans la comptabilité des établissements et en produits dans celle du siège.*

Enfin, la mise en place d'ordonnateurs et d'agents comptables secondaires auprès des EGD et des groupements de gestion se justifie par l'éloignement géographique et le poids des structures concernées. Cependant, je partage le souhait de la Cour qu'il n'en résulte pas que l'AEFE renonce à assurer la plénitude de ses responsabilités.

- France Télévisions Publicité – Les nouveaux contrats d'échange

Dans son rapport particulier de mars 2005 sur les comptes, l'activité et la gestion de France Télévisions Publicité, pour les exercices 1996 à 2002, la Cour avait observé que la régie publicitaire du groupe France Télévisions avait souscrit avec des pools d'annonceurs des contrats d'échange d'espace publicitaire contre des biens ou prestations de service. Cette pratique présentait un risque non seulement pour elle mais aussi pour la société holding. Après que des premières mesures ont été prises par le comité d'audit du groupe, le ministre de l'économie, des finances et de l'industrie a informé la Cour des décisions arrêtées pour limiter les risques actuels et pour les éliminer à l'avenir.

1 - Les nouveaux contrats d'échange

L'objet de ces contrats n'est pas, comme dans les contrats d'échange classiques (dits « accords chaînes »), une relation directe entre une chaîne (par l'intermédiaire de la régie) et un annonceur. Dans ce nouveau mécanisme, la chaîne vend des espaces publicitaires à des sociétés d'échange qui s'acquittent du prix pour partie en numéraire, pour partie par l'octroi à la chaîne de crédits d'achat. Ces crédits d'achat sont utilisables pour le règlement partiel de l'acquisition de biens ou services produits ou fournis par les annonceurs. En effet, les contrats en cause stipulent que le règlement de ces acquisitions doit s'opérer en partie par l'utilisation de crédits d'achat, en partie (de 50 à 90 %) en numéraire. Dans l'hypothèse où la part en numéraire est de 50 %, la chaîne contracte donc une quasi obligation d'achat d'un montant double du prix des écrans acquitté sous la forme de crédits d'achat.

Ces relations ont fait l'objet de différents contrats dont les plus significatifs ont été conclus avec deux sociétés. Pour la première, deux contrats cadre, signés les 20 février 2002 et 15 août 2003 pour trois ans et prorogeables un an, sont respectivement d'un montant de 7,6 M€ et de 18 M€. Avec la seconde société, des accords spécifiques à chaque opération ont conduit à une consommation de publicité de 4,6 M€ en contrepartie d'achats à hauteur de 1,5 M€.

2 - Des risques non négligeables

Ces contrats, dont les montants dépassaient en 2003 ceux des contrats d'échange classiques, dans lesquels la chaîne négocie avec les annonceurs, par l'intermédiaire de la régie, des accords de troc non assortis d'obligations d'achat supérieures au prix des écrans cédés, conduisent à créer des situations de « fournisseurs obligés », qui peuvent battre en brèche les principes de mise en concurrence et de regroupement des commandes qui fondent la politique des achats du groupe. Ils peuvent également entraîner une sous-utilisation des droits d'achat des chaînes. Ainsi, au 30 novembre 2003, le solde non utilisé des droits d'achat s'établissait à 12,4 M€.

La réponse à la Cour a permis d'actualiser les données. Au rythme de consommation de ces crédits tel qu'il apparaissait au cours du premier semestre 2004, le stock de crédits au 31 décembre 2003 aurait été « consommé » en plus de 9 ans.

La Cour avait en outre noté que ni le conseil d'administration ni la direction financière du groupe France Télévisions n'avaient été informés de la signature de ces engagements pluriannuels, que la direction financière du groupe et les commissaires aux comptes s'étaient d'ailleurs inquiétés de cette situation lors de l'arrêté des comptes 2002 et que, dans un rapport de décembre 2003, la direction de l'audit interne du groupe avait appelé à une remise à plat des contrats impliquant une plus grande transparence comptable et la mise en œuvre de plans d'achats intégrant en amont les contraintes afférentes à ces mécanismes.

3 - Mesures prises à la suite des interventions de la Cour

Lors de la contradiction précédant le rapport particulier, le directeur du Trésor avait souligné qu'il était « *très attaché à ce qu'il soit mis fin à la pratique des contrats d'échange* » et rappelait, ainsi que le contrôleur d'Etat, que le comité d'audit du groupe avait demandé que ces contrats soient suspendus, voire dénoncés.

Dans une lettre du 21 avril 2005, le ministre de l'économie, des finances et de l'industrie a informé la Cour qu'il partage son avis sur les risques et les inefficacités de gestion associés à cette pratique et qu'il a demandé à l'Agence des participations de l'Etat de veiller à ce que les recommandations du comité d'audit soient mises en oeuvre.

La direction du groupe est entrée en négociation durant l'année 2004 avec la société qui avait signé les deux contrats cadre en 2002 et 2003, afin d'y mettre un terme aussi rapidement que possible dans des conditions financières acceptables. En janvier 2005, ces discussions ont débouché sur la conclusion d'un avenant au contrat d'août 2003 liant France Télévisions à cette société. Cet avenant accroît la part des paiements en numéraire de la société sur l'espace publicitaire consommé en 2003 et 2004, et reporte l'échéance d'utilisation des crédits d'achat résiduels de la mi-2006 au 31 décembre 2007. Par ailleurs, l'engagement a été pris devant le comité d'audit de ne plus signer à l'avenir de contrats de ce type.

RÉPONSE DU MINISTRE DE LA CULTURE ET DE LA COMMUNICATION

Le ministère de la culture et de la communication partage les critiques formulées par la Cour sur les risques induits par le recours de France Télévisions Publicité aux contrats d'échange. En effet, outre que cette pratique ne permet pas d'offrir toutes les garanties de mise en concurrence qui doivent fonder la politique d'achats du groupe, le ministère de la culture et de la communication relève, à l'instar de la Cour, qu'elle a conduit à l'accumulation de crédits d'achats non-consommés dans des proportions préoccupantes.

A cet égard, le ministère de la culture et de la communication se félicite des mesures prises à la suite de l'intervention de la Cour et des administrations de tutelle, s'agissant du recours aux nouveaux contrats d'échanges. Le groupe France télévisions s'est en effet attaché à renégocier les contrats d'échanges conclus en 2002 et 2004. Ces discussions ont permis la conclusion d'un avenant augmentant la part des paiements en numéraire et reportant l'échéance d'utilisation du reliquat de crédits d'achat au 31 décembre 2007.

Par ailleurs, le ministère de la culture et de la communication relève que la procédure qui a conduit France télévisions Publicité à recourir à ces contrats n'est pas satisfaisante. Comme le souligne la Cour, ni le conseil d'administration du holding ni la direction financière du groupe n'avaient été informés de la signature de ces contrats.

De ce point de vue, le ministère de la culture et de la communication souhaite préciser que l'administrateur représentant la Direction du développement des médias (DDM) au comité d'audit de France Télévisions veillera à ce que le comité d'audit obtienne la mise en place au sein du groupe France télévisions de procédures adéquates afin que ces pratiques contractuelles ne se renouvellent pas.

En outre, le ministère de la culture et de la communication s'attachera, dans le cadre de la négociation du prochain contrat d'objectifs et de moyens qui liera l'Etat et le groupe France Télévisions, à déterminer les voies et moyens d'une amélioration de l'audit et du contrôle interne du groupe.

RÉPONSE DU DIRECTEUR GÉNÉRAL DE FRANCE TÉLÉVISIONS PUBLICITÉ

Les contrats d'échange d'espace publicitaire contre des biens ou prestations de service ont été signés avec des sociétés d'échange. Ces sociétés mettent en relation leurs clients, fournisseurs de biens et de services, avec d'autres sociétés. Elles apportent aussi du chiffre d'affaires aux chaînes en présentant à France Télévisions Publicité des annonceurs.

Le paiement est délégué à la société d'échange, qui paie pour partie en numéraire, pour partie en crédits d'achats. Ceux-ci doivent être consommés par les chaînes dans un délai donné.

Il est important de rappeler que les échanges effectués le sont ***uniquement*** *avec des annonceurs qui investissent ainsi des budgets supplémentaires sur les chaînes de France Télévisions, ou de nouveaux annonceurs. Ce sont donc bien des budgets* ***supplémentaires*** *qui ont été apportés grâce à ces contrats d'échange.*

Il existe effectivement des risques de non-consommation des crédits d'achats par les chaînes, au regard du rythme de consommation sur les deux dernières années.

Il n'y a par contre pas de risque d'un point de vue comptable. En effet, le chiffre d'affaires généré par ces contrats d'échange n'est comptabilisé dans les recettes des chaînes que lorsque le crédit d'achat est consommé. Seule la partie de chiffre d'affaires correspondant à la partie réglée en numéraire est immédiatement comptabilisée.

L'exécution des contrats de concession passés entre l'Etat et la Compagnie financière et industrielle des autoroutes (Cofiroute)

En matière de concession autoroutière, peu de dispositions sont d'ordre public ; le contrat a donc une particulière importance. Dans son rapport public 2003 publié en janvier 2004, la Cour avait observé que les documents contractuels entre l'Etat et la Compagnie financière et industrielle des autoroutes (Cofiroute), alors la seule société à capitaux exclusivement privés concessionnaire d'autoroutes, manquaient de clarté à la suite de plusieurs décisions du Conseil d'Etat et que l'Etat avait été peu diligent pour les mettre à jour alors que leur application donnait lieu à de profonds différends.

La Cour avait en outre observé que les travaux d'extension du réseau interurbain de Cofiroute étaient pour certains très en retard et que l'écart tarifaire entre Cofiroute et les autres sociétés concessionnaires était important, alors que le besoin de financement de l'A 86, à l'ouest de Paris, ne le justifiait plus.

1 - La mise à jour des documents contractuels

Le dispositif contractuel liant l'Etat et Cofiroute avait été bouleversé par la censure partielle par le Conseil d'Etat, en février 1998, des décrets d'approbation des 7ème et 8ème avenants à la convention de concession du 26 mars 1970, puis par la réforme de la fiscalité autoroutière en 2000. Fin 2003, ce dispositif n'avait pas été remis à jour[60], ce qui engendrait de nombreuses difficultés d'interprétation entre l'Etat et Cofiroute sur leurs droits et obligations respectifs. La Cour estimait que l'Etat avait été insuffisamment diligent.

a) La convention de concession et le cahier des charges associé

Depuis, un nouvel avenant, le 11ème, négocié entre l'Etat et Cofiroute, a été approuvé par un décret du 29 juillet 2004[61].

Cet avenant a eu pour objet principal :

- De fixer les conditions techniques et financières définitives et les délais de réalisation des sections Alençon - Le Mans – Tours (A 28), Tours – Vierzon et Angers –Tours (A 85), y compris les contournements nord de Langeais et d'Angers (A 11) ;
- de retirer les dispositions concernant l'A 86 à l'ouest de Paris devenues caduques à la suite de la décision du Conseil d'Etat de supprimer l'adossement du financement de cet ouvrage sur les recettes des sections d'autoroutes en service du réseau interurbain..

La convention et le cahier des charges associé ne concernent donc plus que la concession des sections interurbaines. Les relations entre l'Etat et la société concessionnaire sont de nouveau pourvues de bases juridiques formellement solides.

60) Deux avenants avaient été conclus après le 8ème avenant. Ils ne portaient, que sur des questions limitées. Le 9ème avenant, approuvé par décret du 26 décembre 1997, avait pour objet de prendre en compte le doublement de la taxe dite d'aménagement du territoire. Le 10ème avenant, approuvé par décret du 30 décembre 2000, avait pour objet de modifier les tarifs de péage pour tenir compte de la réforme du régime de la TVA et d'inclure la nouvelle classification tarifaire des véhicules.

61) Décret du 29 juillet 2004 publié au JO du 1er août 2004 approuvant le 11ème avenant à la convention de concession et au cahier des charges du 26 mars 1970.

b) Le contrat de plan

En outre, un contrat de plan pour la période 2004 - 2008 a été signé entre l'Etat et Cofiroute le 29 juillet 2004. Il précise le programme d'investissement et les dates de mise en service des nouvelles sections. Il fixe les modalités d'évolution des tarifs du réseau interurbain, explicite des orientations et définit des objectifs de qualité pour l'exploitation des autoroutes, assortis d'indicateurs particuliers de suivi.

c) La fin du « contentieux contractuel »

A la suite de l'assujettissement des péages à la TVA, le ministre délégué au budget avait décidé d'accorder 85,4 M€ à Cofiroute en 2003 au titre du « crédit de départ », en application du droit fiscal. Pour autant, la société ne s'était pas désistée d'un autre recours qu'elle avait engagé sur les effets de cette réforme fiscale au regard de l'équilibre du contrat. La Cour avait considéré injustifiée la dissociation du règlement du contentieux sur le crédit de départ de celui « contractuel » sur l'équilibre du contrat, dont l'origine commune était l'application de la réforme de la TVA autoroutière.

Cofiroute s'est désistée de ce dernier recours en août 2004 et le tribunal administratif lui en a donné acte en octobre.

2 - La réalisation des investissements prévus par le précédent contrat de plan (1995-1999)

Pour diverses raisons, Cofiroute avait retardé l'engagement de près de 1,5 Md€ de travaux. La Cour avait souligné qu'ainsi la société avait, pour les exercices concernés, économisé des frais financiers importants dépassant le manque à gagner des péages correspondant aux sections retardées.

Désormais, chaque trimestre, Cofiroute doit adresser à l'Etat « un état d'avancement des liaisons nouvelles » et ce dernier lui a imposé des « réunions trimestrielles de suivi de l'avancement des chantiers ».

Par ailleurs, le cahier des charges contient deux nouvelles clauses permettant à l'Etat de sanctionner financièrement Cofiroute en cas de manquement à ses obligations de réaliser aux échéances prévues le programme d'investissements arrêté d'un commun accord avec l'Etat. A ce jour, aucun retard susceptible de remettre en cause les dates de mise en service n'est constaté.

Sur le plan financier, Cofiroute a pris à sa charge le surcoût des travaux par rapport aux estimations initiales**,** surcoût qu'elle avait estimé à 457 M€ HT (valeur octobre 2002), abandonnant toute revendication sur la compensation de ce surcoût.

3 - L'évolution du tarif des péages

a) Les dispositions du cahier des charges

Le 11ème avenant a apporté des modifications substantielles aux dispositions de l'article 25 du cahier des charges relatif aux péages.

La référence à la notion de tarif kilométrique moyen interurbain théorique (TKMIT), peu claire, a été abandonnée. La référence est désormais le tarif kilométrique moyen interurbain (TKMI).Toutefois, le concessionnaire a gardé la possibilité de moduler de plus ou moins 20 % le tarif de chaque section par rapport au TKMI. Du fait de cette modulation, l'évolution de la recette moyenne par kilomètre parcouru sur le réseau est différente de celle du TKMI, fixée dans le cahier des charges.

Les principes d'évolution annuelle du TKMI sont désormais fixés pour toute la durée de la concession, alors qu'auparavant seule l'évolution des années couvertes par un contrat de plan figurait dans le cahier des charges. Selon ces principes, le tarif kilométrique moyen augmentera moins que l'indice des prix à la consommation (hors tabac) : 90 % de cet indice en 2004, 85% de 2005 jusqu'en 2009, 70% de 2010 à la fin de la concession en 2030.

b) Le différentiel tarifaire avec les autres sociétés concessionnaires

La Cour avait constaté que le différentiel tarifaire entre Cofiroute et les SEMCA avait presque triplé entre 1990 et 2000 et plus que doublé pendant le contrat de plan (1995-1999) pour atteindre un peu plus de 23 % à la fin des années 90.

Le tableau ci-après retrace, depuis 2001, la valeur du tarif kilométrique interurbain (TKMI) appliqué sur le réseau autoroutier concédé à Cofiroute ainsi que les valeurs des tarifs kilométriques moyens (TKM) sur les réseaux concédés aux sociétés ASF, Sanef et APRR.

TKMI et TKM appliqués aux véhicules de la classe 1

Centime €/km	2001	2002	2003	2004	2005	2005/2001
Cofiroute	6,21	6,24	6,34	6,44	6,53	5,1 %
ASF	5,22	5,28	5,39	5,54	5,64	8 %
Sanef	5,17	5,24	5,33	5,44	5,53	7 %
APRR	4,88	4,92	5,03	5,23	5,35	9,6 %

Source : direction générale des routes – ministère de l'équipement

La hausse du tarif kilométrique moyen (TKMI) de Cofiroute a été inférieure à celles des autres sociétés concessionnaires. Sans porter d'appréciation d'ensemble sur la hausse des tarifs autoroutiers ces dernières années, il apparaît que les tarifs de Cofiroute sont encore supérieurs à ceux des autres sociétés, mais que l'écart ne s'est plus accru en valeur absolue.

Toutefois, entre 2001 et 2004, pour Cofiroute, la hausse de la recette moyenne par kilomètre parcouru a été de 7,6 %, soit environ le double de celle du TKMI (3,7 %) [62].

4 - L'équilibre financier de la concession

a) Le maintien d'une annexe relative à l'équilibre financier de référence

L'article 3 de la convention de concession disposait que « *l'équilibre financier de référence* […] *est illustré en annexe A, par un scénario conduisant, dans les conditions économiques de la date de signature de l'avenant 8*[63]*, à une rentabilité et un endettement acceptables par les parties* ».

La Cour avait relevé que le statut et la portée de cette clause et de son annexe, ambigus, étaient interprétés de façon divergente par l'Etat et par Cofiroute. Dans leurs réponses au rapport public, ces derniers en donnaient toutefois une interprétation voisine en la qualifiant de simple « illustration ».

62) La recette moyenne par kilomètre parcouru est égale au rapport entre les recettes totales de péage et le nombre de kilomètres parcourus par l'ensemble des véhicules.
63) Le 8ème avenant avait été approuvé par décret du 26 septembre 1995.

L'annexe A à la convention relative à l'équilibre financier de référence, introduite par le 8ème avenant, a été maintenue dans le 11ème avenant, à la demande du concessionnaire. Toutefois, la convention ne renvoie plus à un scénario conduisant à une rentabilité et un endettement « *acceptables par les parties* » et, par conséquent, l'annexe A ne comporte plus de scénario. En revanche, le paragraphe de cette annexe A relatif à la rentabilité se réfère à des paramètres portant sur l'ensemble de la société et non la seule concession interurbaine. Or les résultats de la société sont affectés par l'ensemble de ses activités et non par cette seule concession. En ne limitant pas les paramètres d'appréciation de la rentabilité de la concession interurbaine aux seules données la concernant, l'annexe A n'est pas cohérente avec la décision du Conseil d'Etat mettant fin à l'adossement. Cofiroute est ainsi la seule société concessionnaire à avoir obtenu de l'Etat un accord sur des données quantitatives utiles à l'appréciation de l'équilibre financier d'une concession, qui plus est avec une référence au taux de rémunération des capitaux investis (TRCI) dans la société concessionnaire.

b) Les nouvelles modalités de suivi financier de l'exécution de la concession

A l'article 35 du 11ème avenant a été ajoutée l'obligation pour Cofiroute de produire chaque année, comme les autres sociétés concessionnaires : « *une étude financière prévisionnelle pro forma portant sur l'équilibre de la concession et comprenant pour la durée restant à courir de la concession : un plan de financement ; un compte de résultat ; l'évolution de la dette* » et divers ratios. Ainsi l'Etat devrait mieux connaître les conditions économiques et financières d'exécution de la concession.

La première étude financière de ce type a été transmise par Cofiroute, le 1er décembre 2004, au directeur des routes, au directeur du budget et au directeur du Trésor. Cette étude porte sur la seule concession interurbaine : elle ne peut donc être rapprochée, sans précautions, de la simulation figurant à l'annexe A du 8ème avenant qui portait sur l'ensemble interurbain et A 86.

L'article 35 représente un progrès par rapport à la situation antérieure qui ne répond pas à une recommandation particulière de la Cour, mais à sa critique générale des défauts de la surveillance exercée par l'Etat sur son concessionnaire.

Les hypothèses sur lesquelles reposent ces prévisions ne sont que partiellement fournies par Cofiroute. Elles ne peuvent donc pas être analysées et, en particulier, comparées dans le temps ou avec celles des autres sociétés concessionnaires.

La Cour estime indispensable d'élaborer, en concertation avec toutes les entités privées et publiques concernées, un guide applicable à tous pour l'établissement de ces études financières prévisionnelles. Ce guide pourrait être utilement incorporé dans une instruction générale sur le contrôle des sociétés concessionnaires d'autoroutes.

c) La prise en compte de la fin de l'adossement et du changement de régime de TVA

En 1998, le Conseil d'Etat a annulé les dispositions du 8ème avenant relatives à l'A 86. Toutefois, les dispositions financières de cet avenant ont été maintenues, alors qu'elles avaient notamment pour objet de faire contribuer les usagers du réseau interurbain au financement de l'A86. En effet, selon la pratique de l'adossement alors en usage, une partie des recettes procurées par les sections d'autoroute en service du réseau interurbain devait servir à financer la construction de sections nouvelles du réseau interurbain et de l'A86. En 1999, lorsque l'Etat a de nouveau confié à Cofiroute la construction et l'exploitation de l'A86, par une concession entièrement nouvelle, les dispositions de cette concession ont été définies pour qu'elle soit intrinsèquement équilibrée. Dans ces conditions, le maintien des dispositions financières du 8ème avenant laissait à la disposition de Cofiroute la contribution du réseau interurbain initialement prévue pour financer l'A 86, mais sans nécessité désormais de l'y affecter. Selon certaines études diligentées par la direction générale des routes, l'avantage retiré par Cofiroute du maintien des dispositions financières du 8ème avenant dépassait 923 M€, valeur 1998, sur la durée de la concession, c'est-à-dire jusqu'en 2030.

Des mesures ont été prises entre 1999 et 2004 pour atténuer cet avantage. Elles consistent, d'une part, dans une limitation des hausses tarifaires sur le réseau interurbain, et d'autre part, dans la prise en charge par Cofiroute, sans compensation, d'un surcoût des travaux sur le réseau interurbain, par rapport aux hypothèses de 1995. Au total, la direction générale des routes estime la valeur de ces mesures à 660 M€.

Par ailleurs, l'Etat a négocié avec Cofiroute le 11ème avenant, finalement approuvé le 29 juillet 2004, qui, outre ses dispositions techniques, prévoyait d'aménager la concession interurbaine pour tenir compte du changement de régime de TVA à compter du 12 septembre 2000 [64]. La direction générale des routes estime que le concessionnaire, par rapport à ses prétentions initiales, a accepté une perte significative de résultat net à court terme (2001-2010) [65] et une augmentation limitée de la valeur de la société.

Selon les simulations présentées à la Cour, cette augmentation de valeur, rapportée à l'année 2001, est de 160 M€. La Cour considère qu'il s'agit d'un effet d'aubaine pour le concessionnaire, cet accroissement de valeur ayant pour seule cause de nature juridique, la modification de la fiscalité.

d) Les résultats de Cofiroute

La Cour avait considéré que le taux de 15 % retenu pour le TRCI en 1995 comme référence de rentabilité de la société Cofiroute était élevé du fait que « *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* ». Ni le ministre, ni le président de Cofiroute n'ont fait de commentaires sur le taux en cause ou sur l'appréciation de la Cour.

Les résultats de la société Cofiroute ont été, depuis l'exercice 2000, largement supérieurs aux résultats prévisionnels du scénario annexé au 8ème avenant illustrant l'équilibre financier de référence.

Alors que sur la période 1995-1999, les résultats de la société Cofiroute avaient été inférieurs de 30 M€ aux prévisions, sur la période 2000-2004 ils ont été supérieurs de 549 M€, comme le montre le tableau suivant :

En M€ courants	Total 1995-1999	Total 2000-2004
Bénéfices constatés (I)	630	1080
Bénéfices prévisionnels (II)	660	531
Ecart (I)-(II)	-30	549

64) Ce changement induisait en effet, « toutes choses égales par ailleurs », de 2001 à 2010, une diminution des résultats de la société, suivie par une augmentation de ceux-ci jusqu'à la fin de la concession et, globalement, une augmentation importante de la valeur de la société.

65) Notamment, l'abandon du « contentieux contractuel », l'abandon des demandes de compensation des surcoûts de travaux et une certaine modération tarifaire.

En bref, en 1995, l'Etat et Cofiroute étaient parvenus à un accord contractuel pour l'extension du réseau interurbain, la construction de l'A86 et l'exploitation de ces autoroutes, dans des conditions qui conduisaient à une rentabilité prévisionnelle des capitaux investis d'environ 15%, sur toute la durée de la concession, avec, en particulier, un résultat net prévisionnel de Cofiroute de 1 191 M€ courants pour la période 1995-2004. Sous des formes juridiques différentes, Cofiroute a gardé les mêmes missions. Toutefois, en raison des divers événements des années 1998 à 2004, sur la même période 1995-2004, le résultat net de Cofiroute a été de 1 710 M€ courants, soit 519 M€ de plus que prévu.

5 - La prise en compte de circonstances nouvelles au bénéfice des usagers

En conclusion, la Cour avait formulé la recommandation suivante : l'Etat « *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* ». Dans sa réponse, le ministre de l'équipement indiquait que « *l'Etat est sensible aux recommandations de la Cour* » et que des dispositions allant dans le sens recommandé figuraient dans les conventions de concession du viaduc de Millau et de l'autoroute A 28 Rouen-Alençon.

Pour Cofiroute, le 11ème avenant n'a apporté aucune modification à la convention de concession sur ce point.

***

Les observations de la Cour publiées début 2004 ont été, dans une très large mesure, suivies d'effet.

La conclusion du 11ème avenant à la convention de concession et au cahier des charges associé et celle du contrat de plan pour la période 2004-2008 ont mis fin à six ans d'incertitudes juridiques. Des dispositions ont été prises pour que les constructions prévues soient réalisées dans les délais. L'évolution des tarifs de Cofiroute a été contenue.

Les modifications intervenues depuis dix ans dans les concessions et leur exécution ont néanmoins sensiblement contribué à améliorer la rentabilité du concessionnaire. Faute d'une négociation d'ensemble, le 11ème avenant n'a pas permis de revenir à l'équilibre convenu en 1995.

RÉPONSE DU MINISTRE DES TRANSPORTS, DE L'ÉQUIPEMENT, DU TOURISME ET DE LA MER

La Cour des comptes a décidé de contrôler les suites qui ont été réservées à ses observations sur l'exécution des contrats de concession passés entre l'Etat et la société Cofiroute. Elle relève, dans la conclusion de son apport public annuel pour 2005, que ses observations « ont été, dans une très large mesure, suivies d'effet », ce dont je me réjouis. Pour autant, quelques critiques demeurent, qui appellent les observations suivantes.

1 - L'évolution du tarif des péages

La Cour souligne que le 11ème avenant négocié entre l'Etat et Cofiroute a apporté des modifications substantielles aux dispositions de l'article 25 du cahier des charges du 26 mars 1970 modifié relatif aux péages mais note que « le concessionnaire a gardé la possibilité de moduler de plus ou moins 20% le tarif de chaque section par rapport au tarif kilométrique moyen interurbain ».

Conformément à l'article L.122-4 du code de la voirie routière, le montant du péage est destiné à assurer la couverture des dépenses de toute nature liées à la construction, à l'exploitation, à l'entretien, à l'aménagement ou à l'extension de l'infrastructure ainsi que la couverture de la rémunération du capital investi par le concessionnaire. C'est ainsi que chacune des sections autoroutières de référence composant le réseau concédé à la société Cofiroute présente un tarif kilométrique différent reflétant les coûts de construction, d'exploitation et de financement propres à chacune d'elles.

Toutefois, ces écarts sont encadrés afin de garantir une certaine cohérence de la tarification sur l'ensemble du réseau concédé à cette société dans la mesure où celui-ci présente des caractéristiques techniques relativement homogènes (autoroutes de plaine). C'est ainsi que les tarifs kilométriques moyens des sections de référence (TKMR) ne peuvent s'écarter de plus de 20% du tarif kilométrique moyen interurbain (TKMI) applicable sur l'ensemble du réseau.

Par ailleurs, il convient de noter que sur les dix sections de référence actuelles, seule une section présente un TKMR supérieur de près de 17% au TKMI, deux sections présentent des TKMR supérieurs de 8% au TKMI, les TKMR des sept autres sections de référence s'écartant du TKMI dans des proportions variant entre +3% et –6%.

Pour autant, ce n'est pas tant cette possibilité de modulation du TKMR par rapport au TKMI qui permet la hausse des recettes mais la pondération par les longueurs des trajets. En effet, le TKMI est égal à la moyenne des TKMR du réseau en service pondérés par les longueurs des trajets de ces sections.

S'agissant de l'évolution annuelle du TKMI, l'avenant 11 impose une règle tarifaire particulièrement stricte pour la société Cofiroute : elle est inférieure à l'inflation sur toute la durée de la concession, soit jusqu'en 2030, et s'élève à 85% de l'inflation de 2005 à 2009 et à 70% de l'inflation de 2010 jusqu'à la fin de la concession. Ces taux de hausses sont les plus bas qui aient été accordés à la société Cofiroute et constituent, à partir de 2010, le seuil minimum de majoration des tarifs fixé par le décret n°95-81 du 24 janvier 1995 relatif aux péages autoroutiers. Les autres sociétés concessionnaires bénéficient toutes de hausses tarifaires supérieures à 85% de l'inflation. La conséquence est que le différentiel tarifaire de la société Cofiroute avec les autres sociétés concessionnaires d'autoroutes, non seulement « ne s'est plus accru en valeur absolue », comme l'indique la Cour, mais diminue bel et bien.

2- L'équilibre financier de la concession

2-1- Le maintien d'une annexe relative à l'équilibre financier de référence

La Cour indique que « Cofiroute est (…) la seule société concessionnaire à avoir obtenu de l'Etat un accord sur des données quantitatives utiles à l'appréciation de l'équilibre financier d'une concession, qui plus est avec une référence au taux de rémunération des capitaux investis (TRCI) dans la société concessionnaire ».

Tout d'abord, il convient de préciser que cette annexe « A » relative à un équilibre financier de référence préexistait à l'avenant 11 du 29 juillet 2004. Elle avait d'ailleurs déjà fait l'objet de critiques de la Haute juridiction dans son rapport public annuel de 2003.

Or, l'Etat a profondément remanié cette annexe A lors des négociations de l'avenant 11 : le scénario chiffré de référence ainsi que les hypothèses ayant servi à l'établissement de ce scénario ont été supprimées pour ne laisser qu'une dernière partie relative à l'appréciation de l'équilibre financier. Les ratios maintenus dans cette partie sont ceux de 1995 (avenant 8) et s'avèrent obsolètes au vu des simulations réalisées lors des négociations de l'avenant 11. Par ailleurs, la Cour reconnaît aujourd'hui que la portée de cette annexe est limitée, dès lors que l'Etat et la société Cofiroute l'interprètent comme une simple illustration.

Enfin, la Cour relève que l'annexe A de l'avenant 11 se réfère à des paramètres relatifs à la société Cofiroute et non à la seule concession interurbaine. Ce point n'a pas été modifié par rapport à l'annexe A de l'avenant 8.

2-2- La prise en compte de la fin de l'adossement

L'avenant 11 entre l'Etat et la société Cofiroute se devait de tirer les conséquences, notamment, du retrait des dispositions relatives à l'autoroute A86 de la concession interurbaine et du passage au régime de droit commun de TVA sur les péages autoroutiers.

S'agissant du retrait des dispositions relatives à l'autoroute A86, la Cour considère que « selon certaines études diligentées par la direction générale des routes, l'avantage ainsi retiré par Cofiroute du maintien des dispositions financières du 8ème avenant dépassait 923 M€, valeur 1998, sur la durée de la concession, jusqu'en 2030. Des mesures ont été prises entre 1999 et 2004 pour atténuer cet avantage (…). Au total, la direction générale des routes estime la valeur de ces mesures à 660 M€ ».

En citant le montant de 923 M€, la Cour donne à cette estimation le statut d'une évaluation officielle de l'avantage retiré par la société Cofiroute du maintien des dispositions financières de l'avenant 8 alors que la direction générale des routes a déjà indiqué dans sa réponse au rapport public annuel de 2003, et réitère fermement cette position aujourd'hui, qu'il est impossible de tirer des résultats incontestables quant à l'appréciation de l'avantage financier retiré par la société Cofiroute. Le montant de 923 M€ correspond à une première estimation de la banque conseil de la direction générale des routes. Cette estimation, préalable à l'engagement des négociations avec la société Cofiroute, était volontairement élevée et ne peut être considérée comme une mesure certaine de l'avantage de la société Cofiroute. D'ailleurs, cette société n'a jamais accepté l'estimation de 923 M€ et avançait des résultats très sensiblement inférieurs.

Comme l'indique la Cour, la direction générale des routes estime que le total des mesures prises constitue une bonne approximation de l'avantage résultant du retrait des dispositions de l'autoroute A86 de la concession interurbaine.

2-3- La prise en compte du changement de régime de TVA

S'agissant du passage au régime de droit commun de TVA sur les péages autoroutiers, la Cour considère qu'il s'agit « d'un effet d'aubaine pour le concessionnaire ». La Cour minimise ainsi le résultat des négociations menées entre l'Etat et la société Cofiroute pour neutraliser les impacts de ce changement, résultat qui est, en réalité, très positif pour l'Etat.

Avant le 1er janvier 2001, les sociétés concessionnaires d'autoroutes étaient soumises à un régime dérogatoire de TVA. Suite à la condamnation de ce régime par la Cour de justice des communautés européennes dans un arrêt du 12 septembre 2000 et à l'entrée en vigueur du régime de droit commun de TVA sur les péages autoroutiers le 1er janvier 2001, des négociations ont été entreprises entre l'Etat et la société Cofiroute sur le fondement de l'article 32 du cahier des charges annexé au contrat de concession de la société Cofiroute. Cet article dispose qu'« en cas de

modifications ou de créations, après la signature du 8ème avenant, d'impôts, taxes et redevances spécifiques aux concessionnaires d'ouvrages routiers à péage ou aux concessionnaires d'autoroutes (…), l'Etat et la société concessionnaire arrêtent d'un commun accord les compensations, par exemple tarifaires, qui devront être apportées pour assurer la neutralité de ces modifications ou créations ».

En effet, le changement de régime de TVA conduisait à dégrader le résultat net de la société Cofiroute de 160 M€ sur la période 2001-2010. Cependant, l'Etat a refusé de considérer que la neutralisation de la mesure fiscale nouvelle soit effectuée sur la seule appréciation du résultat net à court terme, car les effets de cette mesure nouvelle étaient également très positifs sur la valeur de l'entreprise à long terme.

Le tableau ci-dessous compare la situation financière de la société Cofiroute, tant à court terme au niveau du résultat net qu'à long terme au niveau du gain de valeur de l'entreprise, suite à la signature de l'avenant 11 :

	Impact du seul changement de régime de TVA avant négociations de l'avenant 11	*Impact du changement de régime de TVA après négociations de l'avenant 11*
Résultat Net 2001-2010	***- 160 M€***	***- 230 M€***
Valeur d'entreprise	***+398 M€***	***+ 160 M€***

Ainsi, loin de constituer un « effet d'aubaine pour le concessionnaire », la négociation a, en réalité, permis de ne pas neutraliser la perte de résultat net à court terme mais de l'aggraver, tout en diminuant sensiblement le gain de valeur à long terme.

2-4- Les résultats de Cofiroute

La Cour compare les résultats de la société Cofiroute aux résultats prévisionnels du scénario de l'annexe A de l'avenant 8 pour en conclure qu'ils sont « largement supérieurs ».

La formation du résultat net est influencée par de nombreux facteurs qui permettent d'expliquer l'écart mis en évidence par la Cour :

- *des facteurs défavorables tels la constatation de volumes de trafic inférieurs aux prévisions de l'avenant 8, une inflation modérée qui a amoindri l'effet des hausses tarifaires, une évolution plus forte du coût des travaux qui a alourdi le poids des investissements et par conséquent des amortissements, de l'endettement et des charges financières, la réforme de la fiscalité autoroutière et la nouvelle classification des véhicules lourds ;*

- *mais aussi des facteurs favorables comme le versement du crédit de départ de TVA, obtenu en 2003, qui a réduit la base amortissable sur les immobilisations en service à la date du changement de régime, le décalage des travaux prévus dans le cadre de l'avenant 8 (pour l'interurbain et l'A86) qui a eu un impact positif sur les investissements et donc sur les amortissements mais aussi sur l'endettement et les charges financières, l'évolution à la baisse des taux d'intérêt qui a contribué à améliorer le résultat financier.*

D'une manière plus générale, l'équilibre financier d'une concession ne peut se juger sur le court terme et des résultats meilleurs que prévus sur une période donnée ne doivent pas masquer que le cas inverse peut se produire à l'avenir ou s'est déjà produit dans le passé. En constatant de façon quasi-mécanique des écarts positifs ou négatifs apparaissant sur de courtes périodes par rapport à un scénario de référence daté portant sur toute la durée de la concession, la Cour semble méconnaître le principe de concession « aux risques et périls » dans lequel s'inscrit la concession de la société Cofiroute, comme toutes les concessions autoroutières. Le taux de rentabilité réel des capitaux investis se calculera in fine après matérialisation des risques, par exemple le risque trafic, qui ont été valorisés dans les études financières prévisionnelles. Le fait que ce taux soit aujourd'hui supérieur aux prévisions ne peut qu'être accepté par l'Etat, même si le cas inverse aurait naturellement été plus facile à admettre. Cette configuration signifie simplement que, parmi les aléas anticipés sur la durée de la concession, les aléas positifs se sont concrétisés davantage que les aléas négatifs, ceux-ci ne s'étant pas produits à hauteur des prévisions les plus pessimistes.

L'avenant 11 a actualisé les conditions techniques et financières des opérations restant à construire : l'A11 contournement Nord d'Angers, l'A28 Alençon / Tours, l'A85 contournement Nord de Langeais et l'A85 Tours / Vierzon, pour un montant total d'environ 3 545 M€ TTC valeur 2002. Il en est résulté un montant de travaux supplémentaires à la charge de Cofiroute de 800 M€ par rapport à ce qui était prévu dans l'avenant 8, sans pour autant qu'une compensation tarifaire lui soit accordée.

La majeure partie de ces travaux doit être réalisée d'ici à 2008, ce qui amènera la société Cofiroute à réaliser entre 2005 et 2008 un montant d'investissements compris entre 800 et 900 M€ HT courants, soit entre 85 et 100% de son chiffre d'affaires pour la même période.

***

Au-delà des observations que la Cour des comptes porte sur l'exécution des contrats de concession passés entre l'Etat et la société Cofiroute, qui ont retenu toute son attention, le ministère des transports, de l'équipement, du tourisme et de la mer entend souligner que la conclusion de

l'avenant 11 au contrat de concession du 26 mars 1970 a permis de renforcer notablement le cahier des charges et, ainsi, le contrôle de l'autorité concédante sur son concessionnaire.

En premier lieu, les dispositions financières et tarifaires ont été révisées. Outre la refonte de l'annexe A et l'abandon de la référence à la notion de tarif kilométrique moyen interurbain théorique (TKMIT), une obligation de remboursement par le concessionnaire de l'avantage financier découlant du retard de réalisation d'un investissement programmé a été introduite afin d'éviter que ne soit réalisé un gain indu, quelles que soient les causes de ce retard. En outre, le dispositif de « pénalités et autres mesures coercitives » a été modernisé. Il précise la procédure à suivre en cas d'application de pénalités et distingue des barèmes de pénalités différents selon les manquements envisagés.

En second lieu, les obligations du concessionnaire en matière d'exploitation ont été consolidées, que ce soit les objectifs de qualité d'exploitation, qui sont désormais fixés dans le contrat de plan, l'obligation de fournir aux usagers une information routière en temps réel aussi fiable que possible ainsi que d'échanger cette information avec les services de l'Etat, ou les échanges et la coordination nécessaires entre gestionnaires de réseaux et autorités publiques en matière de gestion globale du trafic et d'assistance éventuelle aux usagers en cas de crise.

En troisième lieu, les procédures de suivi et de contrôle d'exécution de la concession ont été sensiblement renforcées. Les dates contractuelles de mise en service des nouvelles opérations sont déterminées de manière précise et sont assorties d'un dispositif de sanction adapté. La liste des informations que le concessionnaire est tenu de communiquer à l'Etat a été actualisée et complétée. Ces informations sont de nature technique (suivi des opérations d'investissement), financière (étude financière annuelle complète), comptable (comptes sociaux et annexes, rapports des commissaires aux comptes). Elles concernent également la qualité du service, les données d'exploitation et les opérations de maintenance et d'entretien du réseau.

Il me paraît important que le bilan effectué par la Cour de l'évolution des relations contractuelles entre la société Cofiroute et l'Etat depuis son rapport public annuel de 2003 tienne compte des améliorations significatives des moyens de l'autorité concédante apportées par l'avenant 11. Si ces améliorations sont le résultat de négociations qui tiennent compte bien évidemment de la situation acquise par le concessionnaire au cours des avenants précédents, et notamment de l'avenant 8 de 1995, il n'en reste pas moins que le contrôle de l'autorité concédante est, depuis l'avenant 11, considérablement renforcé. Le concédant estime disposer ainsi d'outils de contrôle lui permettant de s'assurer du respect par son concessionnaire des obligations qui découlent du cahier des charges et de veiller au maintien, sur la durée de la concession, de la qualité du service public autoroutier délégué à la société Cofiroute.

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DIRECTEUR GÉNÉRAL DE LA SOCIÉTÉ COFIROUTE

L'examen réalisé par la Cour des suites données au rapport de 2003 sur « l'exécution des contrats de concession passés entre l'Etat et Cofiroute » appelle de notre part plusieurs observations.

a) Sur l'évolution des tarifs de péage

1. *Comme le souligne la Cour, la clause tarifaire du contrat de Cofiroute a été substantiellement modifiée depuis la publication du rapport public pour l'année 2003. Les règles tarifaires arrêtées prévoient notamment une évolution des tarifs à un niveau inférieur à celui de l'indice des prix à la consommation. Cette évolution est inférieure à celle récemment consentie par l'Etat lors des derniers avenants conclus avec d'autres sociétés concessionnaires, et ce alors même que Cofiroute est engagée dans un programme majeur d'investissements.*

2. *La Cour fait ensuite état d'un différentiel entre la hausse du tarif kilométrique moyen des véhicules de la classe 1 et celle de la recette moyenne par kilomètre. Cofiroute ne partage pas les conclusions de la Cour, le différentiel constaté étant en réalité moins élevé. Il doit en outre s'analyser en tenant compte de l'évolution différente des tarifs appliqués aux poids lourds.*

3. *Enfin, Cofiroute tient à rappeler, comme elle l'avait fait dans sa réponse au rapport public annuel de 2003, qu'il convient d'examiner les tarifs d'une concession au regard de l'ensemble des paramètres définissant l'équilibre financier du contrat, et notamment de la durée de concession ou des frais mis à la charge de la société. A ce titre, on constatera que les récents contrats de concessions autoroutières conclus par l'Etat incluent soit des subventions publiques, soit des tarifs plus élevés que ceux appliqués sur le réseau Cofiroute, voire les deux.*

b) Sur l'équilibre financier de la concession

La Cour a émis un certain nombre d'observations sur l'équilibre financier des contrats de concession. Cofiroute avait commenté ce thème dans les réponses qu'elle a formulées à l'occasion du rapport public 2003 et maintient sur ce sujet l'ensemble des observations qu'elle avait alors exprimées.

1. *Cofiroute avait souligné, comme l'Etat, le caractère illustratif et non contractuel du scénario de référence.*

2. *La Cour s'était interrogée sur les conséquences, notamment financières, qui ont été tirées des arrêts du Conseil d'Etat du 20 février 1998 annulant les dispositions du 8ème avenant, relatives à l'A86. Cofiroute rappelle que des mesures ont été prises par l'Etat pour neutraliser tout avantage financier résiduel. Elles ont en particulier consisté en une limitation des hausses tarifaires, en la prise en charge par Cofiroute de l'augmentation de la taxe d'aménagement du territoire et la prise en charge, sans compensation, d'investissements supplémentaires résultant de la modification des projets interurbains concédés.*

3. *S'agissant enfin de l'équilibre financier global résultant du réajustement rendu nécessaire par la modification du régime de TVA, Cofiroute souligne qu'elle a été amenée à accepter un compromis consistant en un équilibre entre les effets à court terme et ceux à long terme.*

c) Sur les documents contractuels régissant les rapports entre Cofiroute et l'Etat

La Cour des Comptes constatait dans son rapport public de 2003 que les relations entre l'Etat et son concessionnaire avaient été entachées d'une forte instabilité juridique et contractuelle. Cofiroute se réjouit avec la Cour de la mise en ordre, depuis la publication du rapport de 2003, des documents contractuels régissant les rapports entre l'Etat et Cofiroute.

1. *Le onzième avenant au contrat de concession, conclu entre l'Etat et Cofiroute et approuvé par décret du Conseil d'Etat en date du 29 juillet 2004, a notamment permis de tirer définitivement les conséquences des différents évènements qui avaient perturbé l'exécution des contrats en vigueur.*

Cet avenant a notamment eu pour objet le retrait des clauses relatives à l'ancienne concession de l'A86, la prise en compte du changement de régime de TVA et de la nouvelle classification des véhicules appliquée au secteur autoroutier. Il a eu également pour objet la définition et l'amélioration des caractéristiques techniques et des calendriers de réalisation des sections de l'A28, l'A85 et du contournement nord d'Angers. Il convient de noter que le montant des investissements à réaliser par la société concessionnaire sur ces sections a été, à cette occasion, augmenté de près de 804 millions d'euros HT, valeur 2002 par rapport à l'avenant 8.

2. *La Cour relève ensuite à plusieurs reprises les nouvelles clauses introduites dans le contrat de concession. Cofiroute a en effet contribué à une profonde modernisation de son cahier des charges, permettant à l'Etat de renforcer et rénover le pilotage du contrat de concession.*

Au-delà des obligations relatives aux travaux neufs évoquées précédemment, les obligations relatives à l'exploitation ont également été modifiées, intégrant notamment le principe d'objectifs particuliers de qualité d'exploitation. Les dispositifs de compte-rendu d'exécution et de prévision financière ont été renforcés et précisés. Sur ce dernier point, Cofiroute est en permanence à la disposition des services de l'Etat pour apporter toute précision sur les hypothèses employées dans ces exercices de prévision.

Cofiroute a également accepté de réviser les différentes clauses relatives aux pénalités financières. En particulier pour ce qui concerne l'exécution des travaux, une disposition spécifique prévoyant, cumulativement aux pénalités de retard, une compensation des éventuels décalage de réalisation des travaux a été introduite dans le cahier des charges de la concession.

Ces innovations importantes et positives pour l'Etat, et que la Cour souligne à juste titre, ont permis de redéfinir le cadre des relations contractuelles et de renouer avec un esprit de partenariat. Il nous semble d'ailleurs que les évolutions contractuelles du 11ème avenant ont constitué une avancée importante dans le paysage des contrats de concession d'autoroutes en France.

3. *Le contrat de plan signé avec l'Etat contribue également à la transparence des relations entre l'Etat et son concédant. Son exécution fait ainsi l'objet d'un suivi régulier par l'Etat. La Cour a souligné pour les sections nouvelles la mise en place de « réunions trimestrielles de suivi de l'avancement des chantiers » avec l'Etat. Le contrat de plan contient également des indicateurs de suivi précis et des bilans intermédiaires d'avancement sont de plus prévus annuellement.*

***

En conclusion, pour Cofiroute, qui est un des premiers contributeurs à l'aménagement du territoire français par la mise en œuvre d'un programme d'investissement actuellement de l'ordre de 800 millions d'euros courants par an, chiffre comparable à ses recettes, l'existence d'un cadre contractuel clarifié et apaisé est un élément tout à fait essentiel au bon exercice de sa mission de service public.

Cofiroute s'est donc réjouie, depuis la publication du rapport public de la Cour pour l'année 2003, de la signature du 11ème avenant à son contrat de concession et de la conclusion d'un contrat de plan avec l'Etat. Cofiroute s'attache au strict respect de ses obligations ainsi définies sur des bases juridiques solides.

La gestion du patrimoine immobilier du ministère de la culture

Dans le rapport public 2001 publié en janvier 2002, la Cour avait procédé à l'analyse critique de la gestion du patrimoine immobilier du ministère de la culture pendant deux décennies, tout en relevant que d'autres ministères étaient dans une situation comparable.

Les principaux thèmes évoqués avaient été : la méconnaissance du patrimoine, le défaut d'entretien des immeubles source de coûteuses réparations ultérieures, l'absence de stratégie immobilière, la répétition des mêmes erreurs et anomalies dans les grandes réalisations nouvelles, la mauvaise organisation de la maîtrise d'ouvrage et de la maîtrise d'œuvre, les abus résultant des monopoles des architectes en chef des monuments historiques (ACMH) et des vérificateurs des monuments historiques (VMH) et de certains comportements des architectes des bâtiments de France (ABF) ainsi que les dérives dans l'octroi et la gestion des logements de fonction.

A - La politique immobilière du ministère

La Cour avait en particulier souligné que le ministère de la culture ne conduisait pas une stratégie d'ensemble destinée simultanément à conserver, restaurer, utiliser et valoriser les différents éléments de son parc immobilier, et céder ceux dont la détention ne se justifie plus et qu'ainsi, contrairement aux instructions interministérielles, il ne gérait pas en "quasi-propriétaire" les immeubles que lui confie l'Etat. A ce titre, elle avait notamment relevé que, faute de moyens de gestion adaptés, le ministère de la culture ne disposait pas de données homogènes, complètes et actualisées sur ses immeubles ; qu'il n'était pas en mesure de distinguer clairement les crédits qu'il consacrait exclusivement à l'immobilier de l'Etat de ceux qu'il affectait aux monuments historiques détenus par les collectivités territoriales et les personnes privées ; qu'il était incapable de dégager des ratios de gestion physico-fianciers et donc de connaître et contrôler ses coûts de revient immobiliers au m² ; qu'il continuait à consacrer la majorité de ses crédits d'investissement à la création de nouveaux immeubles culturels, alors que les besoins urgents de travaux d'entretien et de restauration sont considérables.

A la suite de ces critiques, le ministère de la culture a d'abord refondu complètement sa base de données immobilières. Par ailleurs, le service des domaines du ministère des finances a entrepris de substituer à la gestion manuelle antérieure des fiches immobilières par ministère, une gestion informatisée et interactive à l'aide d'un serveur, le STGPE (serveur du tableau général des propriétés de l'Etat). Il reste toutefois, à cet égard, à homogénéiser et fiabiliser les évaluations de superficies (la Cour avait constaté dans son rapport que la superficie totale construite des immeubles détenus par le ministère de la culture et ses établissements publics était probablement plus proche de 4 600 000 m² SHOB que des 6 000 000 m² estimés jusque là) et à comptabiliser les besoins réels annuels et pluriannuels d'entretien et de grosses réparations.

Certes, depuis le rapport public, le ministère a également entrepris de relever progressivement les montants annuels de crédits immobiliers d'entretien et de réparation et ceux de restauration. Mais ces crédits sont toujours sans commune mesure avec les besoins et même avec les travaux déjà engagés, puisqu'en 2004 encore, leur insuffisance a conduit à suspendre différentes opérations en cours, comme à l'église de la Madeleine à Paris ou à l'abbaye de Fontevraud. Le ministère de la culture continue de consacrer l'essentiel de ses crédits d'investissement à des opérations lourdes de création, d'extension et d'aménagement d'immeubles, le dernier exemple étant le futur Centre des archives nationales à Pierrefitte-sur-Seine, avec toutefois une tendance nouvelle à réutiliser des monuments laissés jusque là totalement ou en grande partie vides depuis des années, ce qui s'accompagne donc de leur restauration, comme le Grand Palais (à l'affectation finale encore imprécise), la future Cité de de l'architecture et du patrimoine dans l'aile Paris du palais de Chaillot, la réhabilitation et l'extension des espaces utilisables au palais de Tokyo, etc.

Enfin, dans un contexte favorisé par la LOLF et la loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales, une réflexion a été engagée, pour la première fois, sur la justification de la détention par l'Etat de la propriété de certains des monuments affectés au ministère de la culture ou à ses établissements publics, principalement le Centre des monuments nationaux. Le 17 novembre 2004, le ministre a finalement arrêté une liste de 178 monuments mais aussi de sites historiques ou archéologiques de l'Etat dont il propose de transférer la propriété aux collectivités territoriales qui seraient intéressées[66].

66) Le décret n° 2005-836 du 20 juillet 2005 fixe la liste et les conditions de transfert de propriété aux collectivités territoriales ou à leurs groupements des immeubles et objets immobiliers appartement à l'Etat ou au Centre des monuments nationaux.

B - Les questions concernant les personnels

Depuis les critiques faites par la Cour sur l'organisation et le fonctionnement des services patrimoniaux et architecturaux de l'Etat et sur certains aspects des monopoles conférés à ses fonctionnaires hommes de l'art, le ministère de la culture a entrepris une importante réorganisation des services centraux et territoriaux de la direction de l'architecture et du patrimoine (DAPA) et reconnu, tant devant la mission d'évaluation et de contrôle de la commission des finances de l'Assemblée nationale, que devant la commission des finances du Sénat, la nécessité de remédier aux anomalies et aux surcoûts relevés dans le fonctionnement des monopoles des architectes en chef des monuments historiques (ACMH), des vérificateurs des monuments historiques (VMH) et des architectes des bâtiments de France (ABF).

Pour autant, les regroupements, simplifications et redéfinitions des compétences des services départementaux de l'architecture et du patrimoine (SDAP) et des différents services régionaux au sein d'un service régional de l'architecture et du patrimoine restent à confirmer et, à ce stade, les projets laissent subsister d'inutiles cloisonnements au regard des enjeux et des conséquences logiques de la décentralisation et de la déconcentration. Les redéploiements des effectifs des services centraux du ministère vers les services territoriaux restent modestes. Enfin, l'affirmation, sous l'autorité du préfet de région, de la primauté du directeur régional des affaires culturelles sur les questions culturelles patrimoniales et architecturales de toute la région reste plus un projet qu'une réalité, compte tenu notamment des compétences des préfets de départements à l'égard des SDAP et de la volonté d'autonomie des différents services et établissements publics concernés. La Cour sera attentive à l'aboutissement des projets en cours et à leur mise en œuvre à moyen terme.

Quant aux monopoles des hommes de l'art, les critiques concordantes de la Cour et du Parlement ont certes conduit, en deux temps, à l'interdiction, désormais totale, faite aux ABF d'assurer des maîtrises d'œuvre rémunérées à titre privé. En revanche, les monopoles des ACMH et des VMH continuent de fonctionner pour l'essentiel comme auparavant, malgré les engagements pris par le ministère devant les commissions des finances des Assemblées. Les ACMH restent juge et partie du bien fondé de la nature et des coûts des travaux qu'ils estiment nécessaires sur les monuments historiques, les VMH continuent de contrôler l'estimation de ces coûts tout en relevant des équipes de maîtrise d'œuvre des ACMH. Enfin, les rémunérations des premiers comme des seconds, tous fonctionnaires, sont pour l'essentiel composées par les honoraires qu'ils perçoivent, à taux élevés, sur les montants des travaux définis par eux-mêmes.

Le plan national pour le patrimoine, adopté en Conseil des ministres le 17 septembre 2003, a connu sa première suite juridique sous la forme de l'ordonnance du 8 septembre 2005 relative aux monuments historiques et aux espaces protégés. La Cour portera une attention particulière aux textes d'application prévus en 2006 et plus particulièrement aux dispositions susceptibles de mettre fin aux anomalies constatées.

B - Les logements de fonction

En dernier lieu, les constatations de la Cour concernant la gestion fréquemment irrégulière de centaines de logements de fonction ont suscité des réactions en chaîne. Déjà, pendant l'instruction, la direction de l'administration générale du ministère de la culture avait mis à profit les questions que lui posait la Cour, pour remédier immédiatement aux anomalies détectées, à chaque fois que c'était possible. Ensuite, le bureau des affaires immobilières, créé au sein de cette direction, a procédé à toute une série de redressements : déclaration au fisc à partir de 2002 avec effet rétroactif pour les années 1999, 2000, 2001, de l'avantage en nature dont bénéficient les agents logés gratuitement pour nécessité absolue de service (NAS) ; exigence du versement des redevances locatives non payées pour des logements attribués pour utilité de service (US) ou en occupation précaire ; actualisation des montants des redevances applicables ; facturation rétroactive de redevances aux occupants de logements sans titre et établissement de concessions d'occupation précaire (COP) en régularisation, notamment pour cinq ACMH et un ABF occupant sans titres de vastes locaux dans des monuments historiques, comme le château de Versailles ou le Grand Palais ; établissement progressif d'un fichier exhaustif du parc de logements du ministère, 882 logements étant recensés au 1er septembre 2003 (429 pour NAS, 324 pour US, 19 pour COP, et 110 étant vides) ; tentative, toutefois non encore aboutie à ce jour, d'élaborer en concertation avec tous les services et les syndicats du ministère une circulaire définissant l'ensemble des principes de la gestion des logements domaniaux.

Ainsi, à une longue indifférence de la plupart des directions du ministère à l'égard des logements de fonction relevant de leur gestion ou de leur tutelle, a succédé une réelle volonté de remise en ordre, mais qui se heurte à des difficultés techniques et à de fortes résistances. Comme l'ont établi de récentes enquêtes de la Cour et de l'inspection générale de l'administration des affaires culturelles, le cas du Centre des monuments nationaux est à ce double égard exemplaire. D'un côté, la détermination montrée depuis 2002 de mettre enfin en place une gestion des logements dont cet établissement a la charge dans environ 150 monuments a permis

de doubler le nombre de logements régulièrement concédés qui s'élève maintenant à plus de 320. Mais d'un autre côté, les obstacles juridiques et humains qui freinent la régularisation de la situation de plusieurs dizaines de logements occupés sans titre, notamment dans le domaine de Saint Cloud, à Rambouillet et à Fontainebleau, n'ont pu être encore surmontés.

Parallèlement, le Premier ministre, auquel la Cour avait fait part en juillet 2002 de l'importance des constatations faites au ministère de la culture et de la probabilité de situations similaires dans d'autres administrations, a confié le 30 juin 2003 à un groupe de travail interministériel la charge d'analyser la meilleure façon d'y répondre pour l'ensemble des 137 000 agents de l'Etat bénéficiaires de tels logements. Le 24 décembre 2003, le rapport du groupe de travail a analysé les causes des anomalies constatées et exposé les réformes qui lui paraissaient souhaitables, rejoignant ainsi un grand nombre de recommandations que la Cour avait faites, en particulier sur les conditions d'attribution de ces logements et les redevances qui devraient être perçues.

Sur ces bases, le rapport de la mission d'évaluation et de contrôle de l'Assemblée nationale dont les conclusions ont été approuvées le 6 juillet 2005 confirme la nécessité d'une profonde réforme de la gestion du patrimoine immobilier de l'Etat et de ses établissements publics. Le ministre délégué au budget et à la réforme de l'Etat a exprimé la volonté du Gouvernement de la mettre en œuvre rapidement.

Reprenant les termes d'un référé qu'elle avait adressé en 1994 au ministre de la culture, la Cour, à la suite d'un nouveau contrôle, avait rappelé en 2003 que l'occupation permanente par le Parlement de quelque 25 000 m² de locaux divers et appartements de fonction dans le château de Versailles contrevenait aux dispositions de l'ordonnance du 17 novembre 1958 qui limitait les dépendances parlementaires aux surfaces nécessaires à la réunion du Congrès (soit environ 5 500 m²) et à la seule durée des sessions constitutionnelles.

Les réponses des administrations avaient confirmé que la présence extensive des services de l'Assemblée nationale et du Sénat à Versailles pénalise le développement du musée et la planification de ses travaux. Elles rappelaient toutefois que le législateur, agissant par la voie d'un amendement d'initiative parlementaire inséré dans une loi relative à la rénovation des quartiers en difficulté en 2003, avait finalement choisi d'entériner la situation existante en modifiant l'ordonnance de 1958.

Cette nouvelle disposition a fondé l'attribution au Parlement de la jouissance des 25 728 m², dont 4 236 m² de logements de fonction, à l'égard desquels il ne disposait jusqu'alors que d'une possession de fait, des conventions pouvant être passées «à titre exceptionnel » en vue de faciliter la gestion du château.

La loi pérennisait donc une importante enclave, à la fois étrangère à la vocation contemporaine du château et peu compatible avec la réforme statutaire de cet établissement public effectuée en 1995. Elle ne pouvait donc que compliquer la nécessaire modernisation du musée, renchérir ses coûts et diminuer ses recettes.

La loi du 26 juillet 2005 revient sur cette disposition : elle affecte "la salle des séances du Congrès et ses accès à l'Assemblée nationale et au Sénat" et prévoit que "les locaux qui ne sont plus affectés à l'Assemblée nationale et au Sénat sont destinés à l'accueil du public ou, lorsqu'ils ne s'y prêtent pas, à l'exercice par l'établissement public du musée et du domaine de Versailles de ses autres missions, définies par décret, à l'exclusion de toute affectation en logements de fonction".

Elle permet donc d'engager les procédures destinées à restituer à l'établissement public du musée et du domaine de Versailles les espaces en cause.

***

En dénonçant ces graves et nombreux dysfonctionnements, en s'attachant à obtenir le redressement juridique et financier des multiples situations irrégulières constatées et en formulant des recommandations de réformes, la Cour a suscité une série de réactions gouvernementales et parlementaires, qui, à partir de l'exemple du ministère de la culture, ont eu également des effets sur les autres ministères et continuent à en produire. Mais les actions engagées doivent être poursuivies et beaucoup reste à faire.

RÉPONSE DU MINISTRE DE LA CULTURE ET DE LA COMMUNICATION

La Cour des Comptes relève certains points comme n'ayant pas abouti ou avancé suffisamment.

1. La réforme du régime de la maîtrise d'œuvre des travaux sur les monuments

Le plan national pour le patrimoine adopté en conseil des ministres le 17 septembre 2003 a retenu les orientations d'assouplissement pour les conditions d'exercice de la maîtrise d'œuvre des travaux sur les monuments historiques (augmentation du nombre des ACMH, ouverture du concours aux ressortissants communautaires, création d'un tour extérieur, faculté de choix de son ACMH par le propriétaire).

La mise en œuvre de ces mesures par voie réglementaire a nécessité l'intervention préalable du législateur pour donner un fondement législatif clair et indiscutable à l'existence d'une maîtrise d'œuvre spécialisée sur les travaux relatifs aux monuments historiques classés. C'est désormais chose faite depuis l'intervention de l'ordonnance n°2005-1128 du 8 septembre 2005 relative aux monuments historiques et aux espaces protégés qui a modifié profondément la partie législative du code du patrimoine en application de la loi n°2004-1343 du 9 décembre 2004 de simplification du droit.

L'avancement concomitant des travaux de réflexion sur les modalités de mise en œuvre des orientations arrêtées le 17 septembre 2003 a permis la préparation des décrets d'application de cette ordonnance (relatifs aux missions de l'Etat en matière de travaux et de contrôle scientifique et technique de ceux-ci) et de la réforme du statut des ACMH. La publication de l'ensemble de ces textes est prévue au premier semestre 2006.

La réforme de régime de la maîtrise d'œuvre des travaux sur les monuments historiques suit donc son cours normal.

2. La réforme des services déconcentrés

Cette réforme est en cours de préparation et de concertation avec les acteurs sociaux concernés ; elle non plus ne s'improvise pas au regard des exigences de maintien du climat social s'agissant du sort de plusieurs centaines d'agents des services déconcentrés du ministère.

Les orientations du Ministre de la culture et de la communication au regard des évolutions en cours du rôle de l'Etat (un Etat davantage régulateur et prescripteur, partenaire et prestataire notamment au plan scientifique, contrôleur et évaluateur, qu'acteur direct sur tous les sujets liés aux monuments historiques), et au regard des conséquences de la LOLF et des nécessités de la réforme de l'Etat, tiennent en trois principes qui seront mis en œuvre au début de l'année 2006.

En premier lieu, le rapprochement entre les directions régionales des affaires culturelles (DRAC) et les services départementaux de l'architecture et du patrimoine (SDAP) qui seront regroupés sous l'autorité du directeur régional des affaires culturelles.

Ensuite, le développement des missions de l'échelon de proximité qui constitueront, au sein des directions régionales, l'échelon départemental qui leur sera rattaché.

Enfin, la réorganisation au sein de l'échelon régional, des services en charge des missions au niveau régional en matière d'architecture et de patrimoine au sein d'un service unique compétent en matière d'architecture et de patrimoine.

Les textes réglementaires correspondant sont en cours de préparation et devraient être publiés au premier semestre 2006. Leur mise en œuvre concrète s'échelonnera sur deux années.

3. Le serveur du tableau général des propriétés de l'Etat (STGPE)

La Cour relève qu' "il reste toutefois à homogénéiser et fiabiliser les évaluations des superficies (la Cour avait constaté dans son rapport que la superficie totale construite des immeubles détenus par le ministère de la culture et de ses établissements publics étaient probablement plus proche de 4 600 000m2 SHOB que des 6 000 000m2 estimés jusque là) et à comptabiliser les besoins réels annuels et pluriannuels d'entretien et de grosses réparations".

Sur ce point précis, il convient de souligner que le bureau de la politique immobilière au sein de la direction de l'administration générale mène au travers de l'ouverture du bilan comptable, dans le cadre de la mise en place de la LOLF un important travail de fiabilisation. Cet enrichissement des données concerne dans un premier temps les biens dits "contrôlés ou utilisés par l'Etat » qui figureront dans le bilan d'ouverture. Il s'effectue en liaison étroite avec les services gestionnaires de l'immobilier en directions sectorielles et en services déconcentrés.

Les informations recueillies sont analysées et comparées à celles renseignées dans les fiches d'auditabilité servant au contrôle de la valorisation des biens. Elles concernent en priorité les informations relatives aux données physiques du bien, à son état d'entretien et aux travaux immobilisables.

4. La gestion des logements de fonction

La Cour souligne que "882 logements étant recensés au 1er septembre 2003 (429 pour NAS, 324 pour US, 19 pour COP et 110 étant vides) ; tentative, toutefois non encore aboutie à ce jour, d'élaborer en concertation avec tous les services et les syndicats du ministère une circulaire définissant l'ensemble des principes de la gestion des logements domaniaux".

Afin de parfaire la connaissance du parc de logements, la direction de l'administration générale a adressé, le 5 juillet 2005, une nouvelle enquête auprès de l'ensemble des directions et établissements publics, affectataires de logements. Elle vise en priorité à mieux identifier la consistance des logements (surface, nombre de pièces, état d'entretien) ainsi qu'à vérifier la nature de la concession attribuée au regard des fonctions et astreintes des agents logés. A ce jour, un décompte précis a permis d'identifier près de 875 logements répartis à Paris et en régions. Par ailleurs, il a été rappelé que l'actualisation du fichier central nécessitait :

- *une information immédiate du bureau de la politique immobilière concernant tout projet de modification d'attribution d'un logement de fonction ;*
- *la transmission, pour toute nouvelle attribution, d'une fiche de poste et des astreintes correspondantes ;*
- *la réalisation d'un état des lieux de l'ensemble des logements de fonction par le service affectataire et l'organisation d'une visite annuelle afin de constater l'état général du parc. Il a également été rappelé que l'entretien courant du logement demeurait à la charge du locataire.*

Le projet de circulaire relatif aux logements de fonction a été présenté au CTPM du 17 mars 2005. A l'issue des débats, la direction de l'administration générale a entrepris à la demande des organisations syndicales une réflexion sur le cadre général des astreintes.

La Cour relève la situation du CMN qui "n'a pu surmonter les obstacles juridiques et humains qui freinent la régularisation de la situation de plusieurs dizaines de logements occupés sans titre, notamment dans le domaine de Saint-Cloud, à Rambouillet et à Fontainebleau."

A plusieurs reprises, le ministère de la culture a appelé l'attention du Centre des Monuments Nationaux sur les difficultés qui sont apparues quant au suivi et à la gestion des logements de fonction des personnels dans certains domaines.

Le ministère souhaite informer la Cour de l'état d'avancement des régularisations entreprises par le CMN depuis 2004. Ainsi, certains titres d'occupation ont d'ores et déjà été délivrés (ou sont en cours) sur le domaine de Saint-Cloud; il en est de même pour d'autres domaines figurant sur la convention de gestion de 1998 tels le domaine de Saint-Germain ou Fontainebleau.

Pour ce dernier, le ministère de la culture et le CMN restent en attente d'une dizaine de concessions demandées à la direction des services fiscaux de Seine et Marne ainsi que des évaluations du montant des redevances (pour utilité de service) correspondantes. Il apparaît ainsi que l'évolution positive dans laquelle le ministère de la culture et de la communication s'est engagé est freinée par l'engorgement des services fiscaux lié à la mise en place du STGPE.

RÉPONSE DU MINISTRE DÉLÉGUÉ AU BUDGET ET Á LA RÉFORME DE L'ÉTAT

J'ai pris connaissance avec le plus grand intérêt de l'insertion au rapport public annuel relative « à la gestion du patrimoine immobilier du ministère de la culture», qui fait suite à celle publiée dans le rapport public annuel 2001et pour laquelle la Cour des comptes avait formulé des critiques.

Cette nouvelle insertion appelle de ma part les observations suivantes.

Tout d'abord, vous notez que la part ***des crédits affectés à l'entretien et à la restauration des monuments historiques*** *est inférieure aux besoins, et que le ministère de la culture et de la communication (MCC) continue à privilégier les opérations nouvelles de création ou d'extension au détriment de la couverture des engagements passés.*

Je partage entièrement cette analyse. A cet égard, la direction du Budget veille, dans le cadre des négociations budgétaires annuelles, à ce que les crédits ouverts soient prioritairement affectés à la couverture des engagements passés.

D'autre part, vous relevez que le ministère a entrepris une importante ***réorganisation des services chargés de l'architecture et du patrimoine.*** *Vous estimez néanmoins que le processus de regroupement, de simplification et de redéfinition des compétences entre les services départementaux de l'architecture et du patrimoine (SDAP), les conservations régionales aux monuments historiques (CRMH) et les directions régionales des affaires culturelles (DRAC) n'est pas abouti.*

S'agissant des questions organisationnelles, le MCC précise que les DRAC et les SDAP seront rapprochés sous l'autorité du directeur régional des affaires culturelles, aux compétences unifiées et rénovées, en 2006.

Mon département ministériel a appelé l'attention du ministère de la culture et de la communication sur cette question à plusieurs reprises. J'estime en effet que l'exercice de rapprochement des DRAC et des SDAP doit être poussé aussi loin que possible afin d'engendrer des économies d'échelle.

Enfin, vous soulignez ***des abus résultant des monopoles des architectes en chef des monuments historiques (ACMH) et des vérificateurs des monuments historiques (VMH), et de certains comportements des architectes des bâtiments de France (ABF).***

Pour ces derniers, il leur est désormais interdit d'effectuer des prestations de main d'œuvre, rémunérées à titre privé.

Un audit de modernisation portant sur la rationalisation de la maîtrise d'ouvrage et de la maîtrise d'œuvre sur les monuments historiques, dont l'un des objectifs est d'envisager l'évolution des missions dévolues aux ACMH et aux VMH, sera d'ailleurs prochainement lancé.

La cité internationale universitaire de Paris

La Cour a évoqué dans une communication adressée en 2004 au ministre de l'éducation nationale la situation patrimoniale de la cité internationale universitaire de Paris (C.I.U.P.). Elle y soulignait la nécessité de parvenir enfin au règlement de la question de la propriété des biens que gère la fondation.

L'université de Paris était à l'origine propriétaire de ce site, dont la gestion a été confiée par conventions successives à une fondation reconnue d'utilité publique par un décret du 6 juin 1925. Ce dispositif n'a pas été modifié au moment de la mise en œuvre de la loi d'orientation de l'enseignement supérieur du 12 novembre 1968, qui a eu pour effet de faire disparaître l'université de Paris et de créer treize nouvelles universités parisiennes auxquelles ont été transférés ses droits et obligations, ainsi que les biens lui appartenant en propre. Un décret du 30 novembre 1971 a précisé par la suite que les chancelleries des universités étaient chargées d'administrer les biens indivis entre plusieurs universités. Cette mission a été confirmée, mais à titre seulement transitoire, par un décret du 10 octobre 1972. Un décret du 27 février 1976 a enfin défini les modalités selon lesquelles les biens indivis devaient être transférés aux nouvelles universités parisiennes. Toutefois, dans le cas de la cité internationale universitaire, la procédure prévue par ce décret de 1976 n'a jamais été mise en oeuvre. Plus de 28 ans après la date butoir qui était fixée, le transfert aux universités parisiennes n'a pas été prononcé et la chancellerie des universités de Paris administre toujours la cité internationale en application de dispositions transitoires.

La complexité de la situation foncière de la cité internationale explique en partie la persistance de cette situation. La dévolution en indivision de la cité internationale aux universités parisiennes ne peut en effet intervenir sans qu'au préalable ait été opérée une clarification complète de sa situation patrimoniale, opération qui implique, outre un découpage parcellaire délicat, l'intervention d'un accord entre la Ville de Paris et l'Etat sur la situation de parcelles en cours d'échange depuis plusieurs décennies.

La spécificité de la cité internationale amène par ailleurs à s'interroger sur l'opportunité de sa dévolution aux universités parisiennes. D'une part, en effet, le code de l'éducation ne confie pas aux universités l'hébergement étudiant, cette compétence incombant uniquement aux œuvres universitaires. D'autre part, la dévolution de la propriété à treize établissements indivisaires ferait reposer toutes les décisions concernant la cité internationale sur les délibérations de treize conseils d'administration, ce qui générerait des procédures d'une extrême lourdeur. La Cour observait en conséquence que les dispositions générales du décret de 1976 n'étaient pas adaptées pour régler le devenir du patrimoine de l'ancienne université de Paris et demandait que des dispositions réglementaires adaptées fussent prises afin de permettre la désignation d'un propriétaire unique.

En réponse à cette communication, le ministère de l'éducation nationale a reconnu la complexité du statut juridique du domaine foncier occupé par la C.I.U.P., qui comprend des terrains appartenant à l'ancienne université de Paris, à la Ville de Paris et à l'Etat, et qui a été aggravée par le fait que la construction du boulevard périphérique a été réalisée sur des terrains appartenant à l'Etat, sans que l'échange des parcelles entre ce dernier et la Ville de Paris ait pu être entériné à ce jour. Le ministère a toutefois indiqué que la clarification complète de la situation foncière de la C.I.U.P. était désormais en voie d'aboutir entre toutes les parties concernées. Il a également précisé qu'il partageait les interrogations de la Cour sur l'adaptation au cas particulier de la C.I.U.P. des dispositions du décret du 27 février 1976, car celles-ci ne permettraient pas d'éviter la dévolution du patrimoine utilisé par la cité internationale à des propriétaires multiples (Etat, universités, Ville de Paris). Le ministère a en conséquence fait part de son accord avec la solution préconisée par la Cour d'une dévolution à un propriétaire unique, qui interviendrait après une étude conjointe entre le ministère, la chancellerie de l'académie de Paris et la fondation. La Cour constate cependant que cette étude n'est pas encore disponible, plus d'un an après son engagement.

RÉPONSE DU MINISTRE DE L'ÉDUCATION NATIONALE, DE L'ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR ET DE LA RECHERCHE

A la suite d'un contrôle sur la Fondation Cité Internationale Universitaire de Paris (C.I.U.P.), la Cour a émis des observations sur la situation patrimoniale de la C.I.U.P dans un référé adressé le 27 avril 2004 au ministère de l'éducation nationale. Elle y soulignait la complexité du statut juridique du domaine foncier occupé par la C.I.U.P et formulait des interrogations sur l'adaptation au cas particulier de la C.I.U.P. des dispositions du décret du 27 février 1976, car celles-ci ne permettraient pas d'éviter la dévolution du patrimoine utilisé par la Cité à des propriétaires multiples.

La Cour rappelle que, dans sa réponse datée du 12 août 2004, le ministère évoquait la perspective de la « clarification complète de la situation foncière de la C.I.U.P. entre toutes les parties concernées » et faisait part de son accord avec la solution préconisée par la Cour d'une dévolution du patrimoine utilisé par la C.I.U.P. à un propriétaire unique, qui interviendrait après une étude conjointe entre le ministère, la chancellerie de l'académie de Paris et la Fondation.

Elle constate cependant que cette étude n'est pas encore disponible, plus d'un an après son engagement.

En raison de sa complexité, la clarification complète de la situation foncière de la cité internationale universitaire de Paris n'a pu aboutir à ce jour. Le patrimoine foncier utilisé par cette dernière appartenant à des propriétaires multiples (Etat, Ville de Paris et ancienne université de Paris), l'établissement d'un découpage parcellaire, dont la Cour a relevé le caractère délicat, s'avère plus difficile que prévu, en raison, notamment, du manque de traçabilité relatif aux titres de propriété de l'Etat et de l'ancienne université de Paris. Les recherches foncières sont actuellement en cours afin de déterminer avec précision la contenance exacte des parcelles de terrain appartenant à ces derniers.

L'absence de clarification complète de la situation foncière de la cité internationale n'a pas permis d'engager une étude conjointe entre le ministère, la chancellerie de Paris et la Fondation, en vue de la désignation d'un propriétaire unique du patrimoine utilisé par cette dernière. En l'état actuel de l'examen de ce dossier très complexe, il n'est pas certain que des dispositions de nature réglementaire puissent à elles seules permettre une telle dévolution.

Chapitre IV –
Suites données aux observations portant sur l'exercice par l'Etat de certaines fonctions

Le contrôle de la navigation aérienne

Après avoir procédé à un examen approfondi du système français de contrôle de la navigation aérienne[67], la Cour lui a consacré un rapport public particulier en novembre 2002.

Depuis cette date, le transport aérien a repris une croissance interrompue à la suite des attentats du 11 septembre 2001, de profondes évolutions institutionnelles du contrôle aérien ont été introduites par la Commission européenne et le cadre financier de l'aviation civile a été bouleversé par la mise en œuvre de la loi organique relative aux lois de finances du 1er août 2001. La Cour dresse aujourd'hui le bilan des suites données aux recommandations qu'elle avait formulées dans son rapport. Elles concernent l'organisation et le financement du contrôle de la navigation aérienne, sa gestion et ses personnels.

67) Le contrôle de la navigation aérienne peut être défini comme la fourniture des services nécessaires à la sécurité et à la régularité du trafic aérien. Il comprend le contrôle d'aérodrome exercé dans des tours de contrôle, le contrôle d'approche qui se fait dans des salles d'approche des aérodromes et le contrôle en route, service rendu dans des centres en route de la navigation aérienne pour le vol de croisière. On utilisera aussi le terme de « contrôle aérien ».

A - L'organisation et le financement du contrôle de la navigation aérienne

1 - L'organisation générale

En 2002, constatant que le contrôle aérien français était géré directement par une administration d'Etat, chargée à la fois de réglementer et de rendre des services dans des conditions complexes et confuses, la Cour rappelait qu'elle demandait depuis 1991 une réorganisation d'ensemble de la direction générale de l'aviation civile (DGAC) distinguant clairement les activités de nature régalienne et les activités de prestation de services.

En 2004, plusieurs règlements européens relatifs au "ciel unique" ont prévu une séparation des tâches de réglementation, de surveillance et de prestation.

La réorganisation générale de la DGAC, finalement mise en œuvre par cinq décrets du 3 mars 2005, tient compte du nouveau cadre communautaire et répond également aux recommandations antérieures de la Cour. Ces textes distinguent l'exercice des fonctions réglementaires et régaliennes, désormais assuré au sein de la direction des affaires stratégiques et techniques (DAST), les fonctions de surveillance dévolues à la direction du contrôle de la sécurité (DCS) et la tâche d'opérateur intégré des services de navigation aérienne - séparée fonctionnellement de celle d'autorité de surveillance - confiée à la direction des services de la navigation aérienne (DSNA).

La Cour avait également dénoncé en 2002 la dispersion des rôles entre le service du contrôle du trafic aérien (SCTA) ayant autorité sur les centres ''en route'', les contrôles d'approche relevant des services déconcentrés de la DGAC et la direction des opérations aériennes d'Aéroports de Paris (ADP), ainsi que le non rattachement du service technique de la navigation aérienne (STNA) à la direction de la navigation aérienne (DNA). La DSNA regroupe désormais l'ensemble des unités de contrôle ''en route'', mais aussi d'approche et d'aérodrome, pour tous les aérodromes y compris les aéroports parisiens. Par ailleurs, sa direction de la technique et de l'innovation rassemble les compétences du STNA et du centre d'études de la navigation aérienne.

Les deux améliorations de l'organisation administrative recommandées dans le rapport public particulier ont donc été réalisées.

2 - L'organisation financière

Le mode de financement du contrôle aérien avait été aussi critiqué par la Cour. Elle regrettait la confusion au sein du budget annexe de l'aviation civile des activités de prestation de services de contrôle aérien avec toutes les autres activités de la DGAC, ce qui ne permettait ni d'identifier clairement les dépenses et les recettes de la fonction de contrôle aérien ni d'apprécier la qualité de sa gestion. Ce mélange rendait complexe l'adéquation des redevances aéronautiques au seul financement des biens et services fournis aux usagers et entraînait la mise en œuvre d'une comptabilité analytique toujours discutée et source de contentieux avec certaines compagnies aériennes.

En outre, la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) du 1er août 2001 condamnait à brève échéance cette organisation financière dans la mesure où le législateur réservait pour l'avenir la formule des budgets annexes aux « seules opérations des services de l'Etat non dotés de la personnalité morale résultant de leur activité de production de biens ou de prestation de services donnant lieu au paiement de redevances, lorsqu'elles sont effectuées à titre principal par lesdits services ».

Quel que soit le mode de financement envisagé, la Cour n'estimait pas sain qu'un même service détermine le niveau de la dépense et ajuste, en conséquence, le montant des redevances aéronautiques.

Dans la nouvelle organisation budgétaire de la DGAC, l'activité régalienne relève désormais du budget général, tandis que le contrôle aérien demeure dans le nouveau périmètre du budget annexe. Cette identification financière du contrôle aérien répond aux prescriptions des règlements européens relatifs au "ciel unique".

S'agissant des redevances, l'opérateur, c'est-à-dire la DSNA, propose et justifie leur taux unitaire tandis que le directeur général de l'aviation civile, au titre de ses compétences de régulation économique, prépare leur fixation par arrêté interministériel.

La Cour prend acte de ces évolutions substantielles qui vont dans le sens de ses recommandations et de celles de l'Union européenne.

B - La gestion du contrôle de la navigation aérienne

1 - La gestion de l'espace aérien

L'efficacité du contrôle dépend fondamentalement des modalités de gestion de l'espace aérien.

A cet égard, la DGAC a indiqué que la modernisation du fonctionnement des organismes de contrôle s'est poursuivie au cours des années récentes avec plusieurs projets majeurs de restructuration de l'espace aérien, comme celui réalisé en 2002 et 2003 en Ile-de-France. Elle souligne que la répartition des zones de compétence entre centres en route a connu une profonde évolution depuis dix ans et elle ajoute que ces mesures seront complétées par un dispositif plus réactif d'adaptation à la demande de trafic.

Cependant le découpage en deux zones du centre en route Sud-Ouest, prévu initialement entre 2003 et 2005, a pris du retard et n'est maintenant annoncé que pour 2007.

Au plan européen, l'organisation Eurocontrol[68] jouait un rôle fondamental d'impulsion et de coordination des contrôles aériens nationaux, mais elle ne disposait d'aucun pouvoir normatif contraignant. Pour sa part, la Commission européenne avait proposé la mise en place d'un « ciel unique européen » supposant un large transfert au niveau communautaire des pouvoirs de réglementation exercés par les Etats.

La Cour considérait qu'il serait paradoxal pour l'administration française de l'aviation civile de ne pas prendre toute sa part à la construction d'un système européen unifié alors même que notre pays est le premier en Europe pour les flux de circulation aérienne.

Les règlements européens adoptés en 2004 ont modifié les principes de gestion de l'espace aérien ainsi que la mise en œuvre des systèmes techniques. Ils s'inscrivent dans une perspective d'harmonisation et de coopération plus poussées mais préservant les prérogatives de chaque Etat sur son espace national. Dans ce contexte, la DGAC a entrepris plusieurs projets de coopération avec des pays voisins de la France. Une étude de faisabilité a été lancée par la DSNA avec son homologue suisse pour définir un projet de gestion commune de l'espace aérien transfrontalier autour de Genève et une démarche de coopération industrielle franco-italo-suisse a été engagée pour le développement d'un système futur de traitement des plans de vol.

68) Organisation européenne spécialisée du contrôle aérien, créée en 1960.

La Cour constate donc que la DGAC tend à mieux prendre en compte la dimension européenne de la gestion de l'espace aérien.

Pour ce qui concerne les relations entre les contrôles civil et militaire qui, en France, sont séparés, la Cour avait observé en 2002 qu'une coordination étroite des deux circulations aériennes constituait la condition même d'une gestion efficace de l'espace aérien. La DGAC, favorable à la mise en œuvre d'une coordination automatique directe des deux contrôles, se montrait plus réticente que l'état major de l'armée de l'air à la co-implantation des organismes de contrôle que pratiquent certains pays européens. L'état major de l'armée de l'air avait pourtant indiqué qu'une telle évolution permettrait des synergies importantes.

La DGAC évoque aujourd'hui un renforcement de la coopération avec le ministère de la défense, la cellule de programmation des zones militaires devant être implantée dans les locaux de la DSNA avec l'actuelle cellule nationale de gestion de l'espace qui associe les deux parties.

Mais elle maintient sa préférence pour une coordination directe automatisée de contrôleur civil à contrôleur militaire sans co-implantation des deux organismes. Une telle expérimentation de coordination tactique est en cours entre le centre civil de Reims et le centre militaire de Drachenbronn.

La DGAC indique qu'elle n'est cependant pas opposée à une co-implantation lorsque les besoins militaires sont compatibles avec les surfaces disponibles dans les centres civils et si les conditions techniques requises par les militaires sont réalisables. Des accords permettant à des militaires de contrôler depuis des centres civils ont d'ailleurs été conclus pour Brest et un projet est en cours d'examen à Bordeaux.

Au total, des progrès sont perceptibles dans la gestion de l'espace aérien mais le rapprochement encore fort partiel des deux contrôles civil et militaire demande à être accentué.

2 - La politique des investissements

Malgré l'importance des sommes en jeu (180 à 200 M€ par an) et alors que la DGAC présentait les investissements du contrôle aérien comme contraints par les besoins techniques ou les programmes d'Eurocontrol, il n'existait, pour la période postérieure à 1999, ni plan d'investissement ni document de synthèse reliant équipements, effectifs et service à rendre.

La DSNA ne dispose toujours pas d'un plan pluriannuel d'investissement ni d'un document stratégique. Cependant, l'établissement d'un « plan d'entreprise » sur cinq ans est requis de chaque fournisseur de services de contrôle aérien par un nouveau règlement européen en cours d'élaboration. La première édition du plan pluriannuel conforme aux exigences européennes est prévue au printemps 2006.

La Cour considérait que l'insertion future du contrôle aérien français dans un dispositif d'achat de plus en plus européen constituait également un enjeu majeur.

La prise en compte de cet enjeu semble progresser dans le cadre du programme EATMP[69] d'Eurocontrol et du nouveau programme SESAR[70] de l'Union européenne. L'entrée en vigueur du règlement européen relatif à l'interopérabilité des systèmes de navigation aérienne devrait encourager les fournisseurs de services à se grouper pour réaliser le développement ou l'acquisition de nouveaux systèmes. La DGAC indique que le projet franco-italo-suisse de développement en commun d'un système futur de traitement des plans de vol s'inscrit dans ce mouvement et que ce type de coopération est appelé à se développer largement au cours des prochaines années.

Enfin, même si un certain nombre de redressements avaient été engagés, les contrôles menés par la Cour montraient que l'organisation de la commande publique et la gestion des marchés par le service technique de la navigation aérienne (STNA) restaient défaillants en 2002. Depuis, le STNA a fait l'objet d'une profonde réorganisation sur la base d'un rapport remis au ministre par l'inspection générale de l'aviation civile en janvier 2004.

Ainsi, dans le domaine de l'investissement, plusieurs évolutions positives sont amorcées, à la fois sous l'effet des règlements européens "ciel unique"de 2004 et des recommandations de la Cour.

69) European Air Traffic Management Program.
70) Système européen de nouvelle génération pour la gestion du trafic aérien.

3 - Les modes d'organisation du travail des contrôleurs aériens

En relevant de graves carences dans le fonctionnement des organismes de contrôle, la Cour notait que les principes de l'organisation du travail du contrôle aérien n'avaient guère évolué depuis dix ans. Les mesures salariales consenties en faveur des contrôleurs aériens n'avaient pas trouvé de contrepartie dans les conditions d'emploi qui demeuraient trop rigides et amputaient le potentiel de travail.

Appelant à une vigoureuse modernisation du fonctionnement des organismes de contrôle, la Cour soulignait notamment le nombre annuel insuffisant, la durée trop longue et la périodicité inadaptée des « vacations »[71].

La DGAC fait particulièrement valoir la souplesse introduite dans la gestion des vacations par le protocole triennal 2004-2007[72] : une vacation par an et par agent peut désormais être mobilisée par les chefs d'organismes afin d'adapter le potentiel offert aux besoins du trafic, cette vacation étant compensée par un repos à prendre en période de moindre trafic.

S'agissant des modulations saisonnières des tours de service, dont le principe a été réaffirmé, la DSNA indique qu'elle s'attache à les rendre plus efficaces par la définition de plages distinctes dans le calendrier.

Pour les services techniques, l'amélioration de la couverture horaire pour renforcer la disponibilité des systèmes a été décidée mais sa mise en œuvre se heurte à une forte résistance syndicale.

Si la volonté d'améliorer le fonctionnement des organismes est donc manifeste, les réformes plus profondes recommandées par la Cour en 2002 n'ont pas été mises en œuvre.

Le nombre annuel de vacations fixé à un jour de travail sur deux, soit 155 vacations en tenant compte de 54 jours de congés, n'a pas été revu[73] et la durée des vacations peut toujours atteindre jusqu'à 11 heures en journée ou 12 heures la nuit. Ce système, qui combine un nombre restreint de jours de présence et des vacations longues et a pour effet d'éviter aux personnels des déplacements plus fréquents entre leur domicile et leur lieu de travail, n'est pas en harmonie avec les impératifs de sécurité invoqués pour justifier la faible durée du travail et ne rend pas aisée l'adaptation des « tours de service ».

---

71) Les vacations sont les plages de travail des contrôleurs aériens.
72) Voir infra sur ce point.
73) Le rapport public particulier indiquait que les vacations étaient au nombre de 211 en Allemagne et de 197 au centre Eurocontrol de Maastricht.

De plus, l'amplitude des modulations horaires n'a pas été accrue autour de la moyenne hebdomadaire de 32 heures.

Quant à la moyenne du temps de contrôle effectif, elle demeure généralement inférieure à 20 heures dans les centres de contrôle, cette situation étant en partie liée aux temps de formation, mais surtout à la faible durée du travail et à son organisation en vacations longues justifiant des temps de pause importants.

Au total, la Cour constate que les progrès accomplis demeurent très insuffisants.

C - Les personnels du contrôle de la navigation aérienne

1 - Le mode de gestion des relations sociales

Bien que soumises en principe aux règles de la fonction publique, les relations sociales de la DGAC étaient encadrées par des « protocoles triennaux » nés d'une histoire sociale agitée. Ils expliquaient à eux seuls 58 % de l'augmentation des charges de personnel de la DGAC entre 1994 et 2000.

Après que le protocole 2001-2004 se fût traduit par un nouveau dérapage catégoriel, la Cour recommandait que soit posée la question de la pérennité, ou tout au moins du rythme, des protocoles.

Elle estimait en tout état de cause nécessaire de limiter les effets de ces protocoles sur les charges de personnel et de mettre l'accent, en priorité, sur la question des contreparties mesurables en termes de qualité et de souplesse d'adaptation du service.

L'établissement d'un bilan préalable des précédents accords lui paraissait nécessaire avant l'ouverture de toute nouvelle négociation qui devrait faire l'objet d'une véritable concertation interministérielle.

Le principe et le rythme des protocoles n'ont pas été remis en cause, un nouvel accord triennal ayant été signé le 17 mars 2004. La DGAC estime pour sa part que la croissance du trafic aérien rend possible la négociation de protocoles et que cette démarche « assure un climat social apaisé au sein de la DGAC ».

L'accord de 2004, signé par une forte majorité d'organisations représentatives des personnels de la direction, prévoit notamment 1 091 recrutements sur trois ans nécessitant 273 créations d'emplois pour l'ensemble des corps de la DGAC, des mesures catégorielles indemnitaires dont certaines propres aux zones qualifiées de « peu attractives » (Ile-de-France, Nord et Est), des mesures en faveur de l'encadrement et des dispositions préservant les avantages acquis par les agents qui travaillaient dans le cadre d'Aéroports de Paris avant la transformation de cet établissement public en société. Plus modéré que les textes précédents sur les mesures catégorielles et les créations d'emplois, le document prévoit, en revanche, de substantielles revalorisations des primes et des mesures « retraites » avantageuses.

D'après les données communiquées, alors que la masse salariale de la DGAC devrait croître de 100 M€ entre 2004 et 2006, le coût du protocole peut être estimé à 22,5 M€ pour les mesures indemnitaires, catégorielles et l'action sociale, à 6,53 M€ pour les créations d'emplois et 16,45 M€ pour les mesures « retraites », soit un total de 45,5 M€. Cette enveloppe s'avère donc importante même si elle est inférieure à celle du protocole précédent qui avait atteint 73 M€.

Les contreparties prévues dans le protocole sont détaillées, tant au niveau des objectifs généraux (sécurité, régularité, etc.) que pour les mesures d'organisation du travail qui demeurent très timides.

Enfin, si l'élaboration du protocole 2004-2007 a donné lieu à des réunions interministérielles, la Cour regrette qu'aucun bilan préalable des précédents protocoles n'ait été établi avant que soit engagée la négociation.

En résumé, le protocole 2004 est, plus que les précédents, axé sur les objectifs du service public et comporte des mesures allant dans le sens des observations formulées par la Cour dans son rapport public particulier. Mais le recours à des protocoles subsiste avec ses nombreux inconvénients et l'absence d'évaluation de ce mode de gestion des relations sociales est particulièrement regrettable.

2 - Le cadre statutaire

La Cour observait en 2002 que le cadre statutaire applicable aux personnels du contrôle aérien dérogeait au droit commun de la fonction publique. Le statut spécial des ingénieurs du contrôle de la navigation aérienne comprenait des avantages divers qui trouvaient jadis leur contrepartie dans la prohibition du droit de grève.

Les modalités de déroulement de carrière et d'avancement étaient favorables aux agents dont la formation initiale, s'agissant des ingénieurs, était très longue, extensive et onéreuse tandis que la gestion des « qualifications » était trop rigide pour les nouveaux recrutés et pesait sur le coût des mutations.

La Cour recommandait un renforcement du service minimum, censé être la contrepartie des avantages spéciaux accordés aux personnels du contrôle aérien. Elle suggérait l'étude de dispositions complémentaires, comme l'institution d'un mécanisme conventionnel de prévention des conflits. Elle demandait que les mesures statutaires applicables aux personnels soient fondées sur des considérations fonctionnelles et non sur la satisfaction de revendications catégorielles. Enfin, elle appelait à une réflexion sur le contenu et les modalités de la formation initiale ainsi que sur la gestion des qualifications afin de rapprocher le système français des pratiques existantes dans les pays européens comparables.

Trois ans après, le service minimum n'a pas été modifié. La DGAC reconnaît que les dispositions en vigueur comportent des difficultés de mise en œuvre. Elles concernent la proportionnalité entre le degré de mobilisation des personnels en réponse aux préavis de grève déposés par les organisations syndicales et son impact sur le niveau de service offert. Une étude visant à améliorer la prévisibilité et la proportionnalité des mesures prises pour assurer le service minimum a été lancée en mars 2005 et des mesures de gestion particulières pourraient être proposées avant la fin de l'année 2005. Par ailleurs, le mécanisme conventionnel de prévention des conflits, prévu par le protocole 2004, n'est pas encore mis en œuvre.

Les mesures statutaires applicables aux personnels marquent une inflexion puisque qu'elles mettent en place ou rénovent des emplois fonctionnels.

En revanche, aucun raccourcissement de la formation initiale des contrôleurs aériens n'est envisagé. Le choix d'en faire des « ingénieurs » induit une différence d'une année d'école par rapport au temps qui pourrait être requis pour l'obtention de la « licence » européenne en cours d'élaboration. Dans un contexte où les conditions d'accès et d'exercice du métier font l'objet d'une harmonisation européenne très marquée, la DGAC estime que « la formation dispensée en France est complètement conforme à ces exigences, même si elle comporte des modules supplémentaires ». La persistance de ce choix extensif et coûteux ne devrait pas empêcher que certains excès soient corrigés, notamment la durée du stage de pilotage, ni que soit revue la gestion des heures de vol allouées aux contrôleurs aériens en activité.

Pour la gestion des qualifications, le protocole a prévu un allongement des durées d'exercice avant mutation. Désormais, les mutations des contrôleurs aériens ne peuvent être obtenues qu'après quatre années d'exercice de la qualification de premier contrôleur et trois années d'exercice de la qualification de contrôleur d'approche contre respectivement trois et deux années dans le dispositif précédent. Si les progrès sont réels, il conviendrait d'aller plus loin : une durée de cinq ans n'apparaîtrait pas exorbitante.

Ainsi, quelques mesures significatives ont été prises et devraient encore être renforcées. Cependant, les concertations engagées sur le service minimum et sur la prévention des conflits n'ont pas encore abouti.

3 - La politique des effectifs

En 2002, la Cour constatait que la politique des effectifs qui étaient en croissance sensible, souffrait de nombreuses carences. Malgré les intentions maintes fois réitérées, la gestion prévisionnelle des emplois faisait toujours défaut. Les recrutements répondaient surtout à une logique de négociation sociale et à des objectifs catégoriels. Enfin, la mesure des gains de productivité s'avérait insuffisante.

S'agissant d'un secteur d'activité en expansion, la Cour rappelait l'exigence d'une véritable gestion prévisionnelle, condition pour que la politique des effectifs soit assise sur la juste définition des besoins du service.

Elle estimait que la création et l'utilisation d'instruments de mesure de la productivité du travail était particulièrement nécessaire pour une activité de prestation de services financée par des compagnies aériennes soumises à la concurrence.

Dans le cadre du protocole 2004, les flux de recrutement sont d'abord induits par ceux des départs à la retraite. Les créations d'emplois dans les catégories les plus directement liées au contrôle de la navigation aérienne sont plus modérées que dans les accords précédents. Il n'est pas envisagé de création nette de postes de contrôleurs aériens puisque 457 recrutements sont prévus pour 490 départs. Sont programmées 24 créations nettes d'emplois d'ingénieur électrotechnicien afin de faire face aux augmentations des équipements et des plages horaires de maintenance opérationnelle des grands aéroports. Enfin, 81 créations nettes d'emplois de technicien supérieur sont justifiées par le développement des fonctions liées au regroupement des approches et aux tâches de surveillance et de régulation.

S'agissant de la gestion prévisionnelle des emplois, des effectifs et des compétences (GPEEC), la DGAC rappelle l'échec de la démarche engagée en 1997, abandonnée en raison de l'absence d'outil informatique fiable de gestion des ressources humaines. Un nouveau système devrait être opérationnel en 2006 et pourrait constituer la base de la gestion prévisionnelle, notamment grâce à un info-centre dont l'achat a été intégré dans le marché de réalisation.

La Cour prend acte de ce projet qui devra, le moment venu, être évalué. Il n'en demeure pas moins qu'à ce jour la démarche GPEEC de la DGAC reste à construire, alors même que cette administration bénéficie de créations nettes d'emplois.

La mesure de la productivité du travail a progressé depuis 2000 avec la création de deux indicateurs. Le premier compare le rapport entre le potentiel d'heures de contrôle effectivement réalisé par organisme et le potentiel horaire théorique résultant des règles et de l'organisation du temps de travail. Le second rapproche le potentiel déclaré à l'unité centrale de gestion des flux basée à Bruxelles au sein d'Eurocontrol et le potentiel horaire théorique.

Le protocole de 2004 prévoit un objectif d'évolution annuelle positive de ces deux indicateurs et, pour le premier, une valeur « objectif » par organisme.

L'indicateur est en place dans les centres en route depuis 2001, mais sa mise en œuvre a pris du retard dans les centres d'approche. Elle est annoncée pour fin 2005 dans les principaux centres et fin 2006 dans les centres secondaires.

En définitive, le bilan de la politique des effectifs menée depuis le rapport public de la Cour est nuancé. Les recrutements sont plus modérés et la mesure de la productivité du travail s'est améliorée, mais la gestion prévisionnelle fait toujours défaut.

4 - La politique des rémunérations

En 2002, la Cour critiquait la politique des rémunérations, marquée par une forte progression des dépenses et par l'importance des mesures catégorielles et des primes.

Les grilles de rémunération des diverses catégories d'agents avaient été constamment rehaussées, le plus souvent à titre rétroactif, tandis que la NBI[74] des corps techniques ne constituait, pour l'essentiel, qu'un nouvel avantage en termes de rémunération.

La Cour recommandait dès lors d'engager une « pause catégorielle » et considérait que les grilles indiciaires des personnels de contrôle ne pouvaient plus être rehaussées sans mettre en cause les équilibres statutaires de la fonction publique et poser la question de l'adéquation du statut de la fonction publique à des métiers aussi particuliers. Elle demandait un profond remaniement de la NBI des corps techniques pour en faire un outil fonctionnel et sélectif.

Conformément à ces recommandations, le protocole du 17 mars 2004 ne contient pas de modification des grilles indiciaires des personnels de contrôle. Il prévoit en revanche le développement et la revalorisation d'emplois fonctionnels, tant pour les corps techniques que pour les corps administratifs. De plus, la NBI des corps techniques, utilisée par la DGAC comme un instrument permettant aux personnels de se constituer un supplément de retraite de type « Préfon », a été accrue de 10 points pour plusieurs corps d'ingénieurs et de techniciens.

La Cour relevait aussi la complexité de l'architecture des primes revalorisées par les protocoles successifs et dénonçait les nombreuses irrégularités qui les affectaient : absence de publication ou publication partielle des textes les instituant, indexation illégale des principales d'entre elles, rétroactivité généralisée, absence de modulation selon la manière de servir. Elle demandait une révision des régimes indemnitaires afin que les règles de droit soient respectées.

Aucune des anomalies dénoncées par la Cour n'a été corrigée : les indemnités, revalorisées par le protocole, en représentent la dépense principale, estimée à 19,9 M€ sur trois ans. Les décrets de 1970, fondements des régimes indemnitaires, n'ont toujours pas été publiés et les indexations illégales de primes demeurent. La rétroactivité des textes indemnitaires persiste et la manière de servir individuelle n'est pas prise en compte dans l'allocation des indemnités des contrôleurs aériens.

Enfin, la politique coûteuse des rémunérations censée trouver son fondement dans le différentiel allégué par la DGAC entre les rémunérations des contrôleurs français et celles de certains de leurs homologues européens, avait été étendue à tous les personnels de la

74) Nouvelle bonification indiciaire : avantage accordé à certains fonctionnaires à raison de leur responsabilité ou de leur technicité et qui est pris en compte dans le calcul des droits à pension.

DGAC. Elle ne s'appuyait, de surcroît, sur aucune comparaison officielle actualisée et enfin méconnaissait le fait que les contrôleurs sont des fonctionnaires et qu'ils accomplissent moins d'heures de travail que leurs collègues d'autres pays européens. La Cour souhaitait que la question du différentiel de rémunération soit clarifiée par l'établissement d'un « référentiel européen comparatif » qui tienne compte des différences de statut des personnels et des modalités de l'organisation et de la durée du travail.

La DGAC n'a pas établi ce "référentiel européen comparatif" qui lierait les rémunérations, les statuts, l'organisation et la durée du travail. Elle s'est référée à des analyses européennes organisées par la commission d'examen des performances d'Eurocontrol. Mais celles-ci intègrent des pays dont les situations sont très hétérogènes, en particulier pour ce qui concerne les flux de trafic aérien.

Dans le domaine des rémunérations, les progrès apparaissent ainsi rares et modestes. Une telle situation présente le double défaut de grever lourdement les coûts du contrôle aérien et de perpétuer de graves anomalies en matière indemnitaire, au mépris des principes fondamentaux de la fonction publique.

***

Au total, les évolutions du contrôle aérien ont été contrastées.

Si l'activité est désormais organisée dans un cadre administratif et budgétaire bien identifié et conforme aux exigences des règlements communautaires, des transformations plus limitées sont en cours en ce qui concerne la gestion de l'espace aérien, la politique des investissements et les modes d'organisation du travail des contrôleurs.

La gestion du personnel reste, avec l'organisation du travail, la grande faiblesse du contrôle de la navigation aérienne : la méthode des protocoles comporte de sérieux inconvénients et n'a pas été évaluée, le cadre statutaire n'a pas atteint un équilibre satisfaisant entre les avantages consentis aux personnels et les nécessaires contreparties, la politique des effectifs souffre de l'absence de gestion prévisionnelle, enfin, en matière de rémunérations, les graves anomalies demeurent.

En prenant acte de cette situation, la Cour considère qu'il est nécessaire de prolonger et d'amplifier l'effort de modernisation d'un service public dont l'efficacité commande directement la sécurité et le développement du transport aérien dans son ensemble.

RÉPONSE DU MINISTRE DES TRANSPORTS, DE L'ÉQUIPEMENT, DU TOURISME ET DE LA MER

A l'issue de ses investigations, la Haute juridiction note des évolutions substantielles dans les réformes mises en œuvre, ce dont je me réjouis. Ces évolutions portent d'une part sur l'organisation de la DGAC par décrets du 28 février 2005, d'autre part, sur l'organisation financière avec la structuration en missions et programmes. La Cour demeure cependant très critique sur le contrôle aérien et sur la politique de gestion du personnel. Si je ne puis que donner acte à la Cour de constats auxquels elle a procédé, il me paraît toutefois utile de rappeler les démarches engagées par la DGAC, démarches dont la finalisation exige encore des réflexions s'inscrivant désormais dans le nouveau cadre administratif et financier.

Sur le fonctionnement et les investissements du contrôle de la navigation aérienne, la coordination entre la circulation civile et la circulation militaire est bien au centre des travaux ; les conclusions des expérimentations de coordination directe automatisée de contrôleur à contrôleur entre le centre civil de Reims et le centre militaire de Drachenbronn doivent être rendus prochainement. L'implantation de centres militaires de coordination et de contrôle pourrait être à terme étendue dans des centres de contrôles civils sur le modèle déjà en œuvre depuis plusieurs années au centre en route de la navigation aérienne de Brest.

S'agissant des règlements européens « Ciel unique » qui font obligation aux fournisseurs de services de navigation aérienne de fournir un plan d'entreprise sur 5 ans avec les objectifs et notamment la performance, la direction des services de la navigation aérienne (DSNA) prévoit la première édition de son plan pluriannuel conforme aux exigences européennes au printemps 2006. La DSNA s'est dotée d'une structure ad hoc avec la création d'un bureau prospective et stratégie au sein de sa sous-direction Planification et Stratégie.

Concernant la gestion des personnels, la Cour critique le principe et le rythme triennal des protocoles. Cependant, fondée sur les perspectives de trafic, la démarche protocolaire permet un bon climat social au sein de la DGAC, qui bénéficie pleinement aux compagnies aériennes françaises, soumises par ailleurs à un très fort climat concurrentiel, comme aux plates-formes françaises. Le nombre d'avions contrôlés a progressé en moyenne annuelle de plus de 6% au cours des dernières années. Les effectifs de la DGAC, sur la même période, s'accroissent annuellement de moins de 2%. Les protocoles sont en outre aujourd'hui un des facteurs importants de l'unité de la DGAC, et il importe donc qu'ils n'écartent aucune catégorie de personnels. Enfin, il convient de souligner que ces avancées sont assorties de contreparties essentiellement liées à l'organisation des services, (organisation des temps de travail dans les postes techniques, astreintes,

regroupement des approches, évolution de l'organisation du contrôle aérien en région parisienne, réorganisation de familles ouvrières…) En terme de résultats, force est de constater que les indicateurs de sécurité sont chaque année plus performants (ramenés à la quantité de trafic gérée) ; de même, le cumul des minutes de retard annuel et le retard moyen par vol traité sont en baisse constante, tout en y incluant des phénomènes non maîtrisables comme la météo et les aléas techniques.

En matière de gestion prévisionnelle des emplois, des effectifs et des compétences (GPEEC), la Cour prend acte dans son rapport d'un projet qui devrait être opérationnel en 2006. Ce projet permettra d'assurer plus efficacement le suivi des rémunérations et des masses salariales ainsi que les comptages d'effectifs. Après les reprises de données initiales et la prise en compte des profils des agents de la DGAC, ce suivi constituera la base de la gestion prévisionnelle.

D'ores et déjà, la DGAC, négociant tous les 3 ans un protocole avec ses organisations syndicales représentatives et étant confrontée à l'évolution du trafic aérien, réalise une prévision d'évolution des masses salariales, des effectifs et des recrutements. La gestion s'accompagne en outre d'une évaluation des mesures à négocier et, à chaque pas de la négociation, d'une évaluation de la dépense induite. Les protocoles sont ainsi un instrument véritable de gestion prévisionnelle des ressources humaines, cette gestion faisant partie intégrante des négociations engagées avec les organisations syndicales à l'occasion de l'élaboration de chaque nouveau protocole.

En dernier lieu, la Cour formule des observations en matière de politique des rémunérations. Sur l'absence de publication des textes indemnitaires, il peut être rappelé que leurs modifications sont publiées depuis 1999. Par ailleurs, la manière de servir individuelle est prise en compte par le régime indemnitaire qui varie selon la fonction exercée et la qualification détenue. La grille de la prime d'exploitation, de vacation et de sujétion a été remaniée afin justement de valoriser les emplois d'encadrement qui constituent des débouchés de carrière pour les agents les plus méritants.

Enfin, la DGAC a produit à la Cour un référentiel européen comparatif liant rémunération, statut, organisation et durée du travail. Les analyses européennes comparatives en matière de navigation aérienne ont été fournies à la Haute juridiction. Elles montrent une position proche de la moyenne qui apparaît satisfaisante au plan européen en terme de coût et de productivité.

RÉPONSE DU MINISTRE DE LA DÉFENSE

Le ministère de la défense (armée de l'air) en accord avec le ministère chargé des transports (direction générale de l'aviation civile DGAC) a depuis longtemps identifié les deux axes d'effort majeurs en matière de gestion optimisée du trafic aérien que sont la sécurité et la recherche d'une plus grande fluidité. Parmi les mesures identifiées pour atteindre ces objectifs, la co-implantation de contrôleurs militaires et civils dans les centres de contrôle « en route » est déterminante. En effet, elle est de nature à permettre une coordination tactique plus sûre entre les circulations aériennes civile et militaire, tout en améliorant la fluidité d'un trafic aérien en augmentation continue, grâce à l'efficacité accrue d'une gestion dynamique en temps réel de l'espace aérien.

Malgré les gains significatifs attendus, le projet de rapport de la Cour évoque une certaine réticence de la part de la DGAC quant à la mise en œuvre d'une co-implantation des organismes de contrôle préférant la mise en œuvre d'une coordination automatique directe entre contrôleurs civils et militaires. Une telle expérimentation de coordination tactique, qui doit prendre fin le 31 décembre 2005, est effectivement en cours entre le centre civil (CRNA) de Reims et le centre de détection et de contrôle (CDC) de Drachenbronn.

Toutefois, cette préférence n'est plus aussi marquée. En effet, il est aujourd'hui convenu qu'un renforcement de la coopération entre les deux ministères se concrétisera avant la fin de l'année 2006, par l'implantation de la Cellule Interdéfense de PROgrammation (CIPROG) auprès de l'actuelle Cellule Nationale de Gestion de l'Espace (CNGE) à Athis-Mons.

En outre, dans cette nouvelle perspective, est désormais prise en compte la montée en puissance des Centres Militaires de Coordination et de Contrôle (CMCC) à la condition que les besoins militaires soient compatibles avec les surfaces disponibles dans les centres civils et si les conditions techniques requises par les militaires sont réalisables. Ces CMCC s'appuieront sur les structures existantes à Brest, Bordeaux et Aix en Provence. A terme, ils pourraient également être envisagés à Reims, voire à Athis-Mons. Ceci traduit la volonté du ministère de la défense de pérenniser la fonction contrôle de la circulation aérienne militaire en route au travers de ces organismes militaires implantés dans les centres civils. Un protocole dans ce sens a d'ailleurs été conclu pour Brest et un projet va être finalisé pour la fin de cette année à Bordeaux.

Plus généralement, les prochaines études qui vont être menées par un groupe de travail conjoint des deux ministères ayant pour mandat de renforcer la coordination opérative et de définir les besoins des CMCC, permettra de répondre aux attentes légitimes de rapprochement entre les contrôles civil et militaire, gage d'efficience. Elles permettront, en outre, de définir précisément la répartition des fonctions de contrôle entre les CDC, pour lesquels la coordination automatique avec les centres en route civils sera toujours nécessaire, et les CMCC qui absorberont à terme l'essentiel de la circulation aérienne militaire en route et pour lesquels d'autres moyens de coordination pourront être envisagés.

Des progrès sont donc perceptibles dans la gestion de l'espace aérien. Ces progrès vont s'accentuer afin que les déficiences encore observées pour l'instant dans la gestion en temps réel ne compromettent pas les efforts consentis pour parfaire les gestions pré-tactique (CNGE) et stratégique (Directoire) de l'espace aérien, qui demeurent cependant des modèles au niveau européen. Renforcer la coopération et la coordination des services de l'Etat par le biais d'une co-implantation progressive, sans exclure pour autant d'autres moyens, semble donc être, à l'évidence, une voie vers l'optimisation recherchée par l'ensemble des parties prenantes. Cette action sera menée rapidement, elle est d'ailleurs l'objet d'un règlement récent de la Commission européenne dans le cadre du « Ciel unique européen ».

Le maintien en condition opérationnelle des matériels des armées

Dans son rapport public particulier publié en décembre 2004 relatif au « maintien en condition opérationnelle des matériels des armées », la Cour des comptes a dressé un état de la situation des structures et des moyens consacrés par l'Etat à l'entretien des matériels des trois armées. Constatant la forte crise ayant affecté la disponibilité des matériels militaires à la fin des années 1990, elle avait étudié les mesures qui avaient été prises par le ministère de la défense à partir de 1999-2000 pour réformer cette fonction essentielle de la défense française. Avaient notamment été relevées la création d'une structure intégrée du maintien en condition opérationnelle des matériels aéronautiques du ministère de la défense (SIMMAD) devant faire assurer la maintenance de l'ensemble du parc aérien quelle que soit l'armée utilisatrice du matériel et celle du service de soutien de la flotte (SSF) regroupant les grands acteurs de l'entretien des matériels navals que sont la délégation générale pour l'armement (DGA) et la marine nationale. La Cour avait pu également constater que l'Etat avait accru de 35 %, entre 2001 et 2003, les crédits consacrés à cette fonction afin d'accompagner le redressement des niveaux de disponibilité des matériels.

De fait, fin 2003, de réels progrès étaient enregistrés quant à la disponibilité globale des matériels de la marine et de l'armée de l'air, enregistrant chacune une progression de 10 points, entre 2002 et 2003 pour la marine et entre 2000 et 2003 pour l'armée de l'air[75]. Les matériels terrestres, pour leur part, n'avaient pas bénéficié de la même dynamique.

75) La création de la SIMMAD, pour les matériels aériens, et celles du SSF pour les matériels navals, date de 2000.

A - Les problèmes en suspens

Malgré certains signes encourageants, un certain nombre de problèmes restaient en suspens. Ainsi, la Cour avait exprimé des craintes pour l'avenir quant à la pérennité du redressement amorcé de la disponibilité des matériels.

De l'examen effectué de toutes les données en jeu, il ressortait qu'il était essentiel que soit conforté le rôle du chef d'état-major des armées en matière d'objectifs à atteindre en matière de taux de disponibilité des matériels, fondés sur des contrats opérationnels[76] fixés aux armées.

En termes d'organisation, les structures de maintenance de l'armée de terre apparaissaient dispersées sous l'autorité de chaînes de commandement multiples et marquées par certaines incohérences comme la double qualité de la direction centrale du matériel de l'armée de terre (DCMAT), tout à la fois maître d'ouvrage et maître d'œuvre de certaines opérations de maintenance. La Cour avait d'ailleurs regretté que le ministère de la défense ne se soit pas résolu à créer, à l'instar de la SIMMAD et du SSF, un service interarmées de maintenance des matériels terrestres, voire, comme au Royaume uni, une grande direction interarmées de la logistique.

La Cour avait également fait apparaître la nécessité de consolider l'organisation et les compétences des deux structures intégrées de maintenance des matériels navals et aéronautiques récemment créés, en préconisant de parachever la réforme engagée par la suppression des services propres à chaque armée.

Le recours à de nouveaux modes de contractualisation pour l'entretien des matériels (marchés globaux notamment) avait été salué, en ce qu'il semblait porteur sinon d'économie, en tout cas d'efficience, même si la haute juridiction avait souligné la nécessité d'en suivre de près et dans la durée les performances réalisées.

Enfin, la Cour avait estimé que les coûts présents et futurs du MCO des matériels des armées étaient sous-évalués, en décalage avec les besoins réels des forces, et cela même si les engagements pris dans la loi de programmation militaire étaient respectés.

76) Voir page 260, point 2.

B - La situation du MCO des armées en juin 2005

Dans les 18 derniers mois, la disponibilité des matériels a évolué de manière assez variable suivant les armées.

Concernant la marine, le taux moyen de disponibilité des bâtiments, qui avait oscillé entre 55 % et 65 % en 2003 (avec une moyenne annuelle de 57 %), semble se stabiliser depuis lors entre 65 et 70 %. Depuis le début 2004, ce taux n'est jamais redescendu sous la barre des 60 %, avec une moyenne annuelle de 65,7 % sur 2004 pour un objectif recherché de 65 %. L'objectif pour 2005 a été fixé par le conseil de gestion du service de soutien de la flotte (SSF) à 70 % de disponibilité moyenne et, de fait, les résultats du premier semestre 2005 sont fort proches de ce pourcentage.

Les résultats relatifs aux matériels aériens sont plus contrastés et moins satisfaisants. En effet, le redressement observé en 2003 a marqué le pas au second semestre 2004 pour les avions de combat dont la disponibilité de 63,5 % en décembre 2003 s'est affaissée à 61 % en mars 2005. En particulier, la chute de disponibilité du Mirage 2000 a été très significative, passant de 70,1 % en décembre 2003 à 62 % en mars 2005. Dans l'ensemble, la disponibilité globale des flottes aériennes gérées par la SIMMAD est restée stable, sans réelle amélioration, passant de 61,9 %, en décembre 2003, à seulement 62,2 % en mars 2005. En outre, cette apparente stabilité ne peut pas être considérée comme définitivement acquise comme le montre la courbe des taux de disponibilité globale des flottes en 2004, passée de 61,9 % en début d'année à 67 % en août pour redescendre à 62 % en fin d'année.

Pour les matériels de l'armée de terre, la situation est plus complexe encore. En effet, si la disponibilité globale des matériels de l'armée de terre a seulement un peu décru depuis 2003, passant de 74 % en 2003 à 73,3 % au premier trimestre 2005, celle des engins blindés continue à diminuer de manière importante avec des niveaux de 41 % pour les AMX 10 RC, de 59 % pour les ERC 90 ou même de 54 % seulement pour les chars Leclerc[77]. Il est vrai que ces taux sont des taux moyens de disponibilité reflétant l'état de l'ensemble des forces, alors que les taux de disponibilité des matériels, moins nombreux et sélectionnés, déployés en opérations extérieures sont fort bons, à 93,3 % en mars 2005. La situation reste également très préoccupante concernant les matériels aériens de l'armée de terre suivis par la SIMMAD, dont le taux de disponibilité moyen reste bas (51,1 % pour les PUMA au premier trimestre 2005).

77) Le taux moyen de disponibilité des matériels de combat « de contact » s'établit à 64,9 % et celui des matériels « d'appui feu » à 56,1 % début 2005.

C - L'organisation des structures de maintenance des matériels militaires

Poursuivant sa réflexion sur l'organisation de ses structures, le ministère de la défense a pris diverses mesures tant pour achever les réformes engagées que pour rechercher de nouvelles solutions aux problèmes posés.

1 - L'achèvement des réformes structurelles.

La création de la SIMMAD, structure intégrée en charge des missions de maîtrise d'ouvrage dans le domaine aéronautique déléguées par les états-majors d'armée, avait en grande partie vidé de leur contenu fonctionnel les structures de l'armée de l'air (direction centrale du matériel de l'armée de l'air - DCMAA -) et de la marine (service d'approvisionnement en matériel de l'aéronautique navale - SAMAN-) dédiées essentiellement à ces tâches. Aussi, les armées ont-elles cherché à redéployer les fonctions résiduelles de ces organismes vers d'autres structures. Ainsi, en décembre 2005, le SAMAN sera supprimé et ses fonctions redistribuées au sein de la marine et de la SIMMAD ; la DCMAA quant à elle voit ses fonctions résiduelles absorbées par l'état-major de l'armée de l'air dans le cadre de la réforme « Air 2010 » avec la création d'un pôle soutien regroupant toutes les fonctions de soutien de cette armée (soutien matériel, soutien en infrastructure, soutien de l'homme, etc.). La création de la SIMMAD a eu un impact moins sensible sur la direction centrale des matériels de l'armée de terre (DCMAT), dont les structures de soutien des aéronefs était moins spécialisées que dans les autres armées.

2 - Les attributions des chefs d'état-major

Conséquence de la mise en oeuvre de la loi organique sur les lois de finances (LOLF) du 1er août 2001, du fait des décisions prises en matière de désignation des directeurs de programme, le chef d'état-major des armées devient l'autorité centrale en matière d'arbitrages financiers. La réforme résultant du décret du 21 mai 2005 sur les attributions des chefs d'état-major conforte ce rôle du chef d'état-major des armées en matière opérationnelle et lui confère une place prépondérante en matière de préparation des forces. Pour ce qui concerne le maintien en condition opérationnelle des matériels notamment, il lui revient dorénavant d'élaborer les directives en matière de soutien, de fixer aux armées des objectifs au moyen de contrats opérationnels et de contrôler l'aptitude des

forces à remplir les missions qui leur sont assignées. Cette réforme, que la Cour appelait de ses vœux depuis longtemps, couplée à celle résultant de la mise en œuvre de la LOLF, donne désormais au chef d'état-major des armées la capacité de piloter la préparation des forces, pour autant toutefois que toutes ses conséquences en soient tirées.

3 - Les nouvelles relations entre l'Etat et DCN

Fin 2003, le service de soutien de la flotte avait étudié la possibilité de changer la nature des liens contractuels noués avec la société DCN, son principal interlocuteur industriel. Ces nouveaux liens devaient favoriser la maîtrise des coûts d'entretien des bâtiments grâce à une contractualisation de l'entretien sur le long terme donnant une meilleure lisibilité à l'industriel, permettant aussi de diminuer le poids de la contractualisation par le regroupement des actes contractuels. Cette politique d'achats a été poursuivie. Des contrats globaux pour l'entretien courant des SNLE (hors grandes visites) sur une durée de 5 ans et des contrats d'entretien globaux « tout compris » pour les SNA, pour les frégates de Toulon ainsi que pour l'entretien des torpilles sont en vigueur. Suivant les contrats, des mécanismes divers ont été mis en place de manière à motiver le co-contractant (rémunération fondée en tout ou partie sur la disponibilité au jour de mer observée, etc.). A ce jour, ces contrats semblent donner satisfaction dans la mesure où la lisibilité procurée à l'industriel lui a permis de reconstituer des équipes performantes dont le travail est en amélioration permanente. Ainsi le nombre de jours de disponibilité observé pour les SNA a crû significativement entre décembre 2003 et mars 2005. Ces nouveaux contrats prévoyant une modulation de la rémunération du partenaire industriel liée au résultat constaté ont permis à la marine de réaliser des gains significatifs d'efficience[78].

4 - La création d'une mission de modernisation du maintien en condition opérationnelle du matériel aéronautique

A la mi-2004, deux éléments sont intervenus. Tout d'abord la SIMMAD a souffert d'une crise de trésorerie majeure. En effet, dans le but de rétablir au plus vite la disponibilité des matériels aériens, cette structure avait procédé à des engagements considérables calés sur la consommation de toute les autorisations de programme ouvertes, total qui s'est révélé être au-delà de ce que pouvait financer le ministère de la défense compte tenu des crédits de paiement réellement accordés. Par

78) Les gains financiers réalisés sur les contrats SNLE d'une durée de 5 ans sont évalués à 24 %, ceux sur les torpilles d'une durée de 3 ans à plus de 30 %.

ailleurs, s'agissant d'un organisme ayant quatre ans d'existence, le ministre de la défense s'est inquiété de ce que « *la disponibilité du matériel aéronautique ne s'améliore pas en proportion de la croissance soutenue des dépenses qu'on y consacre* »[79]. A la suite d'un diagnostic réalisé par un cabinet d'audit privé, la décision a été prise en mai 2005 de créer une mission dont la tâche est d'établir un plan d'action et de piloter sa mise en œuvre pour permettre « *en trois ou quatre années, de réformer en profondeur l'organisation et les processus actuels de la maintenance aéronautique dans les armées pour obtenir un dispositif mieux adapté à leur besoin réel, plus facile à piloter en fonction des aléas économiques et opérationnels, plus réactif et plus économique, avec un objectif de gain évalué par* [le cabinet d'audit] *à 25% du coût global du MCO aéronautique* ».

La mission a été constituée au cours du printemps 2005 et a tenu son premier comité de pilotage fin juin. Sur la base des diagnostics établis, elle étudie les scénarios possibles d'optimisation du MCO aéronautique suivant des axes qui s'inspirent des pratiques estimées les meilleures de l'industrie (redéfinition des niveaux de maintenance, regroupement interarmées des acteurs de la maîtrise d'œuvre, etc.)

D - Des évolutions à conforter

Certains éléments d'organisation et de fonctionnement de la fonction d'entretien des matériels militaires ont évolué de manière significative depuis quelques mois. Deux points principaux appellent en revanche une attention vigilante des autorités du ministère.

1 - Une nécessité : stabiliser le flux des ressources budgétaires affectées à la maintenance

La Cour s'était étonnée de la faible croissance des dépenses réalisées en matière d'entretien des matériels, alors même que les crédits avaient fait l'objet d'une importante réévaluation (+ 35 %) au cours des années 2001 à 2003. Elle craignait par ailleurs que ces crédits, malgré leur augmentation inscrite dans la loi de programmation militaire, ne soient pas en adéquation avec les besoins futurs des armées.

79) Lettre de mission de Madame le ministre de la défense au chef de la MMA en date du 10 mars 2005.

Ces considérations restent pleinement d'actualité. En effet, si les montants de crédits de paiement inscrits en loi de finances initiale 2004 ont confirmé la poursuite de l'effort financier en faveur du redressement de la fonction de MCO avec une augmentation de près de 12 % à 2,1 Md€, la loi de finances initiale 2005 ne prévoit plus d'y affecter que 2 Md€. De plus, si les ressources disponibles en 2004 ont bien été abondées de 369,5 M€ en loi de finances rectificative, celle-ci n'a été votée que le 31 décembre 2004, rendant illusoire l'utilisation de ces crédits au titre de cette année.

En matière de flux de ressources, d'autre part, de nombreuses mises en réserve par le biais de gels de crédits et de blocages des engagements ou des paiements ont perturbé l'utilisation des crédits ouverts. Ainsi en juin 2004, 900 M€ ont été mis en réserve dont 100 M€ au titre des crédits de MCO. Ces réserves ont été libérées en octobre mais un blocage des paiements nécessitant des retraits d'engagements est intervenu fin novembre, générant au surplus des intérêts moratoires. Au titre de 2005, une mise en réserve de 500 M€ sur le titre V « opérations en capital » est intervenue en juin risquant de provoquer le même type de difficultés[80].

Au-delà des montants en cause, l'incertitude frappant la disponibilité des crédits de paiement est un réel frein à la politique engagée par les structures de maintenance pour passer des contrats efficients avec les industriels. En effet, sans lisibilité sur les années à venir (trois ans est une durée minimum pour pouvoir négocier des contrats de maintenance dans la durée), les industriels ne peuvent consentir des tarifs calculés au plus juste prix. Ainsi les gains réalisés par la marine sur les contrats d'entretien globaux de ses bateaux ne sont possibles que grâce à la sécurité financière procurée par des contrats pluriannuels permettant à l'industriel d'optimiser ses moyens de production.

Compte tenu de la crise financière qu'elle a rencontrée et de ce qu'elle a été plus touchée par les gels de crédits (95 M€ en 2004, soit 7 % des crédits qui lui ont été ouverts en loi de finances initiale), la SIMMAD a ainsi dû renoncer à certains contrats d'entretien pluriannuels pour revenir à des opérations d'entretien curatif ponctuel, plus souples à réguler budgétairement mais moins efficientes dans la durée.

Il importe que les crédits consacrés au MCO des matériels ne redeviennent pas la variable d'ajustement d'un budget contraint, car une politique erratique en matière de dépenses de ce type se révèle, à terme, coûteuse.

80) L'impact sur les crédits de MCO n'est pas connu à ce jour.

Indépendamment de la stabilisation indispensable des flux financiers, des doutes subsistent sur la capacité de maintenir une disponibilité suffisante au niveau des dépenses prévu par la loi de programmation militaire. La Cour a déjà souligné qu'en attendant l'arrivée de matériels modernes et plus coûteux en maintenance, les armées doivent faire face au vieillissement des parcs de matériels en services. L'armée de terre, par exemple, qui voit le taux de disponibilité de ses matériels stagner, voire régresser, pour des nombreuses familles de matériels, ne peut faire face simultanément aux dépenses nécessaires à la remise à niveau des parcs anciens (AMX 10 RC, ERC 90, etc.), à celles imposées par la maintenance courante de parcs vieillissants, à celles aussi qu'entraîne l'approvisionnement en pièces coûteuses pour les matériels neufs, en conférant, en outre, une nécessaire priorité tant à la maintenance des matériels engagés sur les terrains d'opérations, qu'au financement des investissements futurs.

Les solutions adoptées par les différentes armées en matière de retrait anticipé des matériels les plus anciens, de mise en stocks dormants (« mise sous cocon ») d'une partie des matériels et de réduction des approvisionnements en rechanges, ne pourront avoir qu'un temps et seront certainement incapables d'empêcher un renouvellement de la crise de disponibilité des matériels enregistrée à la fin des années 1990. Dès lors, des hypothèses fondées sur des réductions de format et des arbitrages entre matériels neufs et entretien des matériels anciens devront être étudiées.

2 - Une priorité : tirer toutes les conclusions des nouveaux textes relatifs aux armées et poursuivre la rationalisation des organisations

Le décret définissant les nouvelles compétences du chef d'état-major des armées (CEMA) est très récent (mai 2005). Cependant, pour faire face à ses nouvelles responsabilités, l'état-major des armées s'est déjà réorganisé avec la création d'un quatrième sous-chef d'état-major spécialement chargé du soutien interarmées. Des contrats opérationnels sont en cours d'élaboration pour fixer les objectifs impartis aux armées. Ils doivent être notifiés aux armées au début de l'automne 2005. Ces contrats ont la particularité d'être établis non en termes de disponibilité technique des matériels mais en termes d'effet militaire à produire. Sur le principe, de tels objectifs permettent de disposer d'indicateurs informant sur la capacité réelle des armées à remplir leurs missions. La vigilance s'impose néanmoins, car de tels indicateurs peuvent constituer des écrans cachant une disponibilité globale des matériels dégradée. Ainsi par exemple, l'excellente disponibilité des matériels terrestres en opérations

extérieures (de l'ordre de 93% en 2004) ne doit pas masquer la situation difficile de l'ensemble du parc des matériels resté en métropole qui supporte le poids de cette priorité donnée aux matériels affectés aux troupes engagées.

L'accroissement du contrôle de la préparation des forces par le CEMA doit pouvoir s'appuyer sur une organisation optimisée. A ce titre, les structures et les modes de fonctionnement des différents organismes doivent permettre aux autorités chargées de la maintenance d'exercer leurs fonctions avec toute l'efficacité souhaitée.

Si des organismes de maîtrise d'ouvrage ont été créés, il importe que jusque dans les procédures d'exercice de leurs fonctions, ils disposent de l'autorité nécessaire sur les moyens qui leur sont confiés. Ainsi, par exemple, le directeur de la SIMMAD, ordonnateur répartiteur des matériels et rechanges aéronautiques, ne dispose pas encore de l'outil informatique normalisé lui permettant d'accéder directement aux stocks dont il peut théoriquement définir les niveaux et la répartition. De même, son autorité s'étend aux matériels « en approvisionnement » mais pas aux stocks dits « en service ».

Concernant les matériels terrestres, l'état-major de l'armée de terre n'est toujours pas favorable à la création d'un service interarmées que la Cour appelait de ses vœux, réforme qui avait été étudiée par le ministère puis abandonnée. A son sens, le champ d'action d'un tel service serait réduit, compte tenu de l'externalisation de l'entretien des matériels de la gamme civile des armées et du faible nombre des matériels terrestres proprement militaires détenus par les autres armées et susceptibles de rentrer dans son domaine de compétence. Le bouleversement induit par une éventuelle nouvelle réorganisation de ses structures lui semble disproportionné avec le gain possible, étant entendu que la maintenance de nombreux matériels terrestres des autres armées lui est déjà confiée par convention. L'armée de terre a donc procédé en interne à un repositionnement dans l'organigramme des fonctions de maintenance. Le rôle réaffirmé d'échelon centralisateur de la maintenance, dévolu à la direction centrale des matériels de l'armée de terre (DCMAT), s'appuie désormais sur des échelons de maîtrise d'œuvre placés au plus près des unités à soutenir. Si cette réforme constitue incontestablement un pas vers une identification plus claire de la fonction « maintenance » au sein de l'armée de terre, elle laisse entière la question de l'homogénéité de la chaîne de maintenance, encore peu lisible du fait de l'intervention d'échelons territoriaux qui gardent un pouvoir d'arbitrage, et de l'absence de distinction claire entre les fonctions de maîtrise d'ouvrage et de maîtrise d'œuvre.

Au-delà de la réforme des structures de maîtrise d'ouvrage, l'évolution des structures de maîtrise d'œuvre doit aussi être envisagée. En ce sens, le rôle de la mission de modernisation du MCO des matériels aéronautiques (MMA) créée en mai 2005 devrait être déterminant. Les conclusions qui pourraient être tirées en matière d'homogénéisation, voire de regroupement, des structures de maîtrise d'œuvre des trois armées, de la DGA et de leur articulation avec les industriels privés et publics pourraient être, le cas échéant, étendues par la suite aux autres catégories de matériels de la défense.

***

Depuis l'intervention de la Cour, de nombreuses évolutions sont donc intervenues. Cependant, leurs résultats sont contrastés.

Certes, les réformes de structure réalisées et l'adoption de nouveaux modes opératoires dans le domaine de la maintenance ont amélioré la situation. Mais la distorsion constatée entre la ressource financière disponible et les besoins constatés s'accroît, comme le craignait la Cour dans son rapport datant de décembre 2004, surtout si l'on considère, au-delà des dotations budgétaires, les flux réels.

Si des améliorations en termes d'organisation et de procédures peuvent sans aucun doute encore être obtenues, on peut s'interroger sur leur capacité à constituer une réponse satisfaisante et pérenne à la crise de disponibilité qui pourrait se dessiner à moyen terme s'il n'est pas apporté de solution à la problématique de l'adéquation des ressources réellement disponibles aux besoins en maintien en condition opérationnelle des matériels militaires.

RÉPONSE DU MINISTRE DE LA DÉFENSE

Au préalable, je souhaite formuler trois commentaires particuliers.

- Les conséquences opérationnelles du maintien en condition des matériels m'ont conduit à revaloriser les crédits dès le printemps 2002, compte tenu de l'état médiocre des matériels militaires que j'ai constaté à mon arrivée au ministère.

- Le vieillissement des équipements, leur utilisation accrue par la multiplication des OPEX, les retards dans l'arrivée de nouveaux matériels du fait des industriels et la structure monopolistique ou oligopolistique de certains secteurs industriels ont conduit à un renchérissement certain du MCO depuis trois ans. J'ai donc affecté les crédits supplémentaires nécessaires au respect des objectifs opérationnels.

- J'ai engagé une réforme des structures et des politiques de maintien en condition opérationnelle (MCO). Après avoir fait procéder à un audit, réalisé par un organisme extérieur à l'administration, sur le MCO aéronautique, j'ai chargé l'ingénieur général Roche d'une mission de mise en œuvre des conclusions de cet audit. S'agissant des navires, j'ai donné des instructions à l'état-major de la marine afin de recourir à la mise en concurrence pour ce qui concerne les marchés conclus par le service de soutien de la flotte. Enfin, je viens de lancer un audit sur le MCO des armements terrestres.

***

Le ministère de la défense partage l'essentiel du constat dressé par la Cour. De nombreux points soulignés dans le rapport font déjà l'objet d'études ou de décisions au niveau interarmées. La disponibilité technique opérationnelle des équipements des armées est un domaine dans lequel de nouvelles responsabilités ont été données à l'état-major des armées (EMA). Le maintien en condition opérationnelle (MCO) des équipements est un des domaines majeurs qui nécessite une grande vigilance. Conscientes des enjeux et des risques encourus sur le maintien des capacités opérationnelles, les armées ont entrepris des actions de fond en termes de ressources, d'organisation et de procédés. En complément, l'actualisation des contrats opérationnels a contribué à la définition d'un juste besoin en volume d'équipements décrits au travers de taux de disponibilité.

Le MCO est une fonction complexe. Sa maîtrise budgétaire est intimement liée à l'équilibre d'une politique des parcs conjuguant l'acquisition d'équipements neufs, la rénovation d'équipements anciens, le taux d'utilisation des matériels en service et le rythme de retrait des matériels les plus anciens. Le contexte industriel français, étant souvent monopolistique, est peu favorable à une maîtrise totale des coûts. Cet

équilibre est aujourd'hui plus difficile à atteindre du fait de l'accroissement du taux d'emploi des matériels induit par le rythme élevé des activités résultant des missions confiées aux armées qui accélère leur usure et donc leur vieillissement.

Remarques générales sur le rapport de la Cour des comptes

La structure intégrée du maintien en condition opérationnelle des matériels aéronautiques du ministère de la défense (SIMMAD) n'est pas à proprement parler un service interarmées (mais un service à vocation interarmées) et le service de soutien de la flotte (SSF) relève de l'autorité du chef d'état-major de la marine. En revanche, elles sont toutes deux des structures intégrées de maintenance qui s'appuient sur la délégation générale pour l'armement (DGA).

En ce qui concerne l'armée de terre, les mesures d'adaptation décidées en 2002 ont considérablement renforcé la participation de la DGA au fonctionnement de la direction centrale du matériel de l'armée de terre (DCMAT), amorce vers une certaine intégration de ce service. Le ministère de la défense tient à souligner qu'en matière de MCO, le bénéfice d'une synergie se trouve souvent moins entre les armées (sauf quand elles se partagent un même milieu ou un même théâtre) qu'entre chaque armée et la DGA. C'est ce qui fait la richesse des structures intégrées de maintenance.

Le principe de séparation entre le soutien direct aux forces et le soutien central est adossé à une transformation interne de la fonction maintenance selon la maquette « Matériel 2008 ». L'optimisation des ressources allouées au MCO des matériels terrestres passe par :

- *le recentrage sur le « cœur du métier » : externalisation de certaines prestations, voire de la totalité de la maintenance de certains parcs (engins du Génie) ;*
- *le renforcement du partenariat armée de terre – industrie pour répondre aux défis du MCO dans les années à venir : contrats globaux de soutien avec GIAT industries pour le char Leclerc par exemple, renforcement de certaines capacités de la DCMAT dans les domaines des capacités d'expertise technique et de gestion des matériels en service).*

Cette réorganisation va permettre d'améliorer la disponibilité des matériels terrestres.

Concernant le point II - la situation du MCO des armées en juin 2005

L'évolution des taux de disponibilité des matériels (DT) de l'armée de terre est dépendante de deux facteurs qu'il convient de souligner :

- *le parc en opérations extérieures représente 10 à 20 % du parc total. Cela se traduit, sous ressources constantes, par une baisse de plus de 1 % de la DT des parcs restés en métropole ;*
- *les programmes de rénovation des engins blindés génèrent une indisponibilité de 10 à 15 % du parc.*

Concernant le point III - l'organisation des structures de maintenance des matériels militaires

Dans cette troisième partie, il n'est pas évoqué la place et le rôle essentiels de la délégation générale pour l'armement dans le MCO des matériels. Or, les services de programmes de la DGA en sont des acteurs majeurs de par les choix qu'ils sont amenés à faire dans les domaines industriels et techniques en terme d'impact sur l'architecture du soutien et la maintenabilité des équipements. Le ministère de la défense tient à rappeler l'apport essentiel que représente l'implication de la DGA, déjà évoquée plus haut, dans les structures intégrées de maintenance comme dans la DCMAT. Enfin, la DGA est également acteur dans la maîtrise d'œuvre du MCO aéronautique à travers son service de la maintenance aéronautique (SMA).

Les engagements importants réalisés au cours des premières années d'exécution de la loi de programmation militaire (LPM) résultent d'une forte volonté de rétablir la disponibilité opérationnelle. Les montants de ces crédits sont rappelés dans les tableaux en pièces jointes. L'importance des engagements réalisés au début de la période de l'actuelle LPM explique logiquement le volume élevé des paiements et des crédits de paiement (CP) afférents.

L'augmentation du niveau des engagements entre 2003 et 2005 a ensuite été volontairement limitée et cette régulation a eu lieu malgré le contexte critique de disponibilité globale des flottes : un avion sur deux était alors indisponible, le plan d'action énergique engagé a permis d'atteindre un résultat de près de deux avions sur trois disponibles en 2005.

Par ailleurs, la loi de finances rectificative (LFR) de 2004 a permis de redoter les structures de maintien en condition opérationnelle, même si ces crédits n'ont été disponibles que sous la forme de reports de crédits en 2005. En revanche, les engagements réalisés en 2005, puis en 2006, seront encadrés afin de conserver une maîtrise des paiements sur les années à venir.

En outre, à la suite de l'audit interne sur le MCO aéronautique, le ministre a pris un certain nombre d'initiatives permettant d'une part, une meilleure connaissance de la structure des coûts de MCO et, d'autre part, une meilleure maîtrise à moyen terme de ces coûts. Enfin, le ministre de la défense a fixé comme objectif, pour fin 2008, l'assainissement de la situation financière de la SIMMAD.

Cette connaissance des coûts permettra de mieux appréhender les axes d'effort et les leviers permettant de répartir efficacement les crédits de MCO pour tenir une disponibilité compatible des engagements des armées.

Concernant le point IV – Des évolutions à conforter

A - Une nécessité : stabiliser le flux des ressources budgétaires affectées à la maintenance

La Cour assoit son analyse en matière de flux des ressources budgétaires affectées à la maintenance sur le seul chapitre 55-21. Elle omet ainsi la part du MCO nucléaire qui s'élève à 672 M€ en CP et 745 M€ en AP au titre de la loi de finances initiale (LFI) 2005. Cette part contient notamment pour l'armée de l'air, l'entretien de la plupart des matériels aériens des forces aériennes stratégiques et, pour la marine, l'entretien des sous-marins nucléaires lanceurs d'engins (SNLE).

Par ailleurs, il paraît inévitable de faire participer le MCO à l'effort budgétaire général, nécessitant des blocages ou annulations en cours de gestion. En effet, comme le fait remarquer la Cour, les armées doivent renouveler un parc vieillissant tout en continuant à l'entretenir. Si on considère la LFI 2005 de l'actuel « agrégat LPM » (15 314,89 M€), les annulations au titre de 2005 (611 M€) représentent 4 %. Au sein des 611 M€, les crédits initialement positionnés sur le chapitre 55-21 représentent 59 M€, soit environ 3 % des 1 960 M€ prévus en LFI. En termes relatifs, le MCO a donc été moins touché par les régulations budgétaires en 2005 que les autres agrégats, en raison de son impact direct sur l'activité actuelle des forces.

Ceci n'empêche pas une rationalisation des parcs, comme le souhaite la Cour. Celle-ci est en cours, notamment dans le milieu aéronautique, avec le retrait de service des DC8 (Fret et Sarigue) dès 2004, de 15 Mirage F1CT, des Jaguar et des derniers Mirage IV en 2005 et la cession de douze Mirage 2000 de première génération au Brésil. Ce phénomène se poursuivra au fur et à mesure de l'entrée en service des nouveaux matériels navals, terrestres ou aériens.

B - Une priorité : tirer toutes les conclusions des nouveaux textes relatifs aux armées et poursuivre la rationalisation des organisations

L'organisation classique de la maintenance dans les armées distingue les stocks « en approvisionnement », gérés par les services et les stocks « en service » qui sont placés au plus près des forces, voire embarqués, et gérés par elles parce qu'ils répondent à des besoins opérationnels (préservation, projection). C'est pourquoi les mouvements de pièces du stock en service nécessitent toujours un accord préalable de l'autorité opérationnelle. Ce principe s'applique évidemment à la gestion par la SIMMAD. Au demeurant, cette procédure ne semble pas créer de difficultés dans la « manœuvre de ressources » pilotée par la SIMMAD.

En dehors des observations déjà effectuées ci-dessus en remarques générales concernant notamment l'armée de terre, le dernier paragraphe doit être précisé (« Au-delà de la réforme des structures de maîtrise d'ouvrage, l'évolution des structures de maîtrise d'œuvre doit être envisagée…...…aux autres catégories de matériels de la défense. »).

Il convient de souligner que le MCO vise à assurer la disponibilité des équipements des armées, laquelle concourt au maintien des capacités opérationnelles, en tous lieux et tout temps. S'il existe, certes, des voies de progrès, l'évolution de l'organisation de la fonction MCO ne peut, pour autant, se fonder uniquement sur le seul caractère industriel de certaines activités de maintenance mais doit tenir compte des capacités et des compétences internes à conserver, par milieu d'emploi, pour pouvoir répondre aux exigences de l'engagement opérationnel des armées.

Par ailleurs, il convient, avant toute réforme de structure menée à enveloppe constante d'effectifs, de mesurer l'intérêt de réformes organisationnelles qui se traduisent souvent par l'augmentation de la part d'« administratifs » au détriment des effectifs « productifs ». La première conséquence réside dans l'obligation d'externaliser des prestations qui ne peuvent plus être réalisées en régie, ce qui peut conduire à augmenter sensiblement le coût du MCO sans pour autant améliorer la disponibilité des matériels. Dans ce domaine, le point d'équilibre est difficile à déterminer a priori et il n'existe pas de schéma idéal directement transposable à toutes les problématiques rencontrées.

Evolution des dotations EPM de 2003 à 2006

E*n M€ courants*

	Dotations LFI en AP					
	2003	**2004**	**2005**			**2006**
			LFR 2004	**LFI**	**Total 2005**	
DGA	171,410	160,712		167,100	167,100	185,987
DGGN	17,856	21,145		24,900	24,900	26,631
EMA	248,873	251,700		290,493	290,493	279,877
EMAA	1 021,540	1 094,638		944,804	944,804	879,787
EMAT	596,661	668,399		662,476	662,476	672,107
EMM	1 170,700	978,400	*85,000*	1 331,165	1 416,165	1 120,805
Total	**3 227,040**	**3 174,994**	***85,000***	**3 420,938**	**3 505,938**	**3 165,194**

	Dotations LFI en CP					
	2003	**2004**	**2005**			**2006**
			LFR 2004	**LFI**	**Total**	
DGA	160,771	165,045		166,436	166,436	180,329
DGGN	19,574	16,549	*5,000*	24,132	29,132	23,190
EMA	251,092	246,702		252,133	252,133	281,893
EMAA	932,110	1 004,925	*199,300*	945,391	1 144,691	1 028,237
EMAT	425,351	472,750	*110,110*	471,997	582,107	563,005
EMM	874,405	993,514	*55,040*	904,583	959,623	967,647
Total	**2 663,303**	**2 899,485**	***369,450***	**2 764,672**	**3 134,122**	**3 044,301**

Source: ministère de la défense

SIMMAD – Evolution des dotations (LFI + LFR) de 2001 à 2006

E*n M€ courants*

AP

	2001	**2002**	**2003**	**2004**	**2005**	**PLF 2006**
DGA			0,000	0,000	0,000	8,000
DGGN	6,403	5,336	7,383	12,028	11,835	12,985
EMAA	726,877	826,578	818,180	1 008,538	909,239	837,800
EMAT	98,881	157,480	186,750	191,370	207,064	222,850
EMM	225,625	244,681	295,750	292,006	343,149	335,747
TOTAL TV	1 057,786	1 234,075	1 308,063	1 503,942	1 471,287	1 417,382
TOTAL 34.20	**56,172**	**31,692**	**31,692**			
TOTAL	1 113,958	1 265,767	1 339,755	1 503,942	1 471,287	1 417,382

CP

	2001	**2002**	**2003**	**2004**	**2005**	**PLF 2006**
DGA		0,000	0,000	0,000	0,000	8,000
DGGN	5,793	6,251	7,050	6,049	12,575	10,253
EMAA	661,629	641,155	846,000	998,140	1 084,120	970,420
EMAT	79,273	150,467	140,000	151,000	204,300	197,424
EMM	214,953	224,101	244,684	255,916	275,625	291,535
TOTAL TV	961,648	1 021,974	1 237,734	1 411,105	1 576,620	1 477,632
TOTAL 34.20	**56,172**	**31,692**	**31,692**			
TOTAL	**1 017,820**	**1 053,666**	**1 359,426***	**1 486,105****	**1 812,220*****	**1 477,632**

***** dont LFR 2002 : 90 M€
****** dont LFR 2003 : 75 M€
******* dont LFR 2004 : 235,6 M€

Source: ministère de la défense

SIMMAD – Evolution des charges de 2001 à 2005

En M€ courants

Engagements

	2001	2002	2003	2004	2005 (prévisions d'engagements suivi de trésorerie 3ème phase)
DGA	32,010	11,582	22,220	13,636	21,050
DGGN	6,408	5,870	7,045	10,628	9,500
EMAA	879,510	978,841	671,633	1 090,793	1 075,530
EMAT	148,277	153,985	158,771	179,593	210,890
EMM	235,934	288,226	188,656	363,687	397,640
TOTAL TV	**1 302,139**	**1 438,503**	**1 048,325**	**1 658,336**	**1 714,610**
TOTAL 3420	**10,242**	**-6,240**	**-26,552**	**72,990**	
TOTAL GENERAL	**1 312,381**	**1 432,262**	**1 021,773**	**1 731,326**	**1 714,610**

Paiements

	2001	2002	2003	2004	2005 (prévisions de paiements suivi de trésorerie 3ème phase)
DGA	17,250	2,283	17,697	37,680	22,842
DGGN	4,770	5,825	5,705	4,986	2,800
EMAA	693,520	775,904	796,218	1 024,253	1 437,102
EMAT	82,236	151,553	126,736	168,309	39,798
EMM	199,679	256,504	225,640	261,274	182,060
TOTAL TV	**997,454**	**1 192,069**	**1 171,996**	**1 496,503**	**1 684,601**
TOTAL 3420	**65,217**	**41,354**	**46,393**	**33,736**	
TOTAL GENERAL	**1 062,671**	**1 233,423**	**1 218,389**	**1 530,239**	**1 684,601**

Les opérations effectuées par l'EMAA au profit des gouverneurs DGGN, EMAT et EMM par le biais des articles de regroupement AIR 551161 et 552161 ont été " reversées" sur les gouverneurs concernés.

Les chiffres "engagement" du 34-20 sont peu fiables car combinant des sources déclaratives et ACCT.

Source: ministère de la défense

RÉPONSE DU MINISTRE DÉLÉGUÉ AU BUDGET ET A LA RÉFORME DE L'ETAT

La Cour constate un certain nombre d'évolutions dans les structures de maintenance du ministère de la Défense. En particulier, les conséquences de la création de la SIMMAD ont été tirées sur l'organisation administrative du ministère.

Dans le domaine naval, le changement de mode de contractualisation de l'entretien des bâtiments de la marine entre le ministère de la défense et DCN est également encourageant.

Néanmoins, comme le souligne la Cour, les coûts de maintien en condition opérationnelle tendent à augmenter de par la mise en service des nouvelles générations de matériels particulièrement sophistiqués et onéreux à l'entretien d'une part, et du fait du maintien en activité de matériels anciens d'autre part.

A cet égard, la réforme du 21 mars 2005 sur les attributions des chefs d'état-major est primordiale car elle confère au chef d'état-major des armées le soin de fixer aux armées des directives en matière de soutien opérationnel. L'arbitrage entre maintenance curative ou préventive doit être opéré au cas par cas dans une recherche d'optimum entre les coûts et la disponibilité des matériels.

La Cour s'inquiète de la faible croissance des dépenses réalisées en matière d'entretien des matériels. Elle conteste également le gel des crédits en 2004 et en 2005 : en particulier, en 2004, 100 M€ de crédits dédiés au Maintien en condition opérationnelle (MCO), ont été mis en réserve. En effet, ces mises en réserve limitent l'exercice de contractualisation pluriannuelle avec les industriels, afin qu'ils réalisent une part de maintenance préventive des matériels qu'ils fournissent au ministère de la Défense.

Le MINEFI partage l'analyse de la Cour sur cette question : la recherche de contrats d'entretien pluriannuels doit être privilégiée car ce type de contrats est sans doute plus rentable pour l'Etat.

S'agissant de la mise en réserve des crédits, il peut être observé que cet exercice est impératif pour assurer le respect du plafond de dépense voté par la Représentation nationale. Il appartient à chacun des ministères et en l'espèce, au ministère de la Défense, de répartir cette mise en réserve de crédits de façon la plus satisfaisante. En tout état de cause, les mises en réserve sur le titre V ont été levées aussi bien en 2004 qu'en 2005, au dernier trimestre.

De façon plus prospective, il est raisonnable de penser que la réforme des attributions du chef d'état major des armées va contribuer à ce que la répartition des gels soit réalisée en privilégiant la meilleure solution du point de vue des dépenses de l'Etat.

Enfin, s'agissant de l'inscription budgétaire des crédits afférents au MCO des matériels, le MINEFI rappelle que, pour la 4ème année consécutive, la loi de programmation militaire est strictement respectée.

S'agissant des matériels terrestres, la Cour regrette que le ministère de la Défense n'ait pas fait le choix de la création d'un service interarmées chargé de la maintenance, à l'instar de ce qui a été fait pour l'armée de l'air et pour la marine.

Le MINEFI n'a pas d'avis sur cette question d'organisation qui relève de la compétence du ministère gestionnaire.

Il apparaît clair en revanche que les conditions actuelles du maintien en condition opérationnelle au sein de l'armée de terre n'apparaissent pas satisfaisantes au regard du taux de disponibilités très faible des matériels.

C'est la raison pour laquelle le MINEFI va lancer, en liaison avec le ministère de la Défense et dans le cadre de la seconde vague des audits de modernisation de l'Etat, un audit sur le MCO des matériels terrestres.

Les interventions récentes de la Cour dans le secteur des sports

A compter de 1999, la Cour a entrepris un cycle de contrôles sur le secteur sportif et le rôle qu'y exerce le ministère chargé des sports. Jusqu'en 2004, dix fédérations sportives ont été contrôlées, soit en raison de l'importance de leurs budgets, soit à cause des difficultés institutionnelles ou financières auxquelles elles paraissaient confrontées : équitation, football, basket-ball, sports de glace, voile, tir, judo, rugby, ski, tennis. Cette série de contrôles a été complétée par des enquêtes sur la situation des conseillers techniques sportifs placés auprès des fédérations par le ministère chargé des sports, sur les comptes et la gestion du comité national olympique et sportif français (CNOSF), ainsi que sur la gestion du fonds national de développement du sport (FNDS). Tous ces contrôles ont donné lieu à des interventions de la Cour, celui de la fédération française de football ayant fait l'objet d'une insertion au rapport public annuel 2001.

Une synthèse des contrôles effectués dans le secteur des sports a été insérée au rapport public annuel 2003 sous le titre « *L'Etat et le mouvement sportif national* ».

S'agissant de l'action du ministère chargé des sports, elle critiquait l'absence de coordination entre les interventions de l'Etat et des collectivités territoriales, alors que ces dernières jouent un rôle croissant, notamment en matière d'équipements sportifs. Si, par procédure d'agrément, le ministère peut déléguer des missions de service public aux fédérations, il s'est avéré qu'aucun cadre juridique précis ne déterminait les modalités d'exercice de la tutelle qu'il lui revenait d'exercer. S'agissant des conseillers techniques sportifs placés par le ministère auprès des fédérations, la Cour constatait l'absence de base juridique de ce dispositif. Elle relevait de nombreuses irrégularités en matière de rémunération et critiquait, plus généralement, la gestion peu rigoureuse des agents concernés, le ministère n'étant pas toujours en mesure de préciser la nature de leurs activités, leur localisation, ni le montant de leur rémunération. S'agissant des conventions d'objectifs encadrant les subventions ministérielles versées aux fédérations, la Cour notait que

cette procédure s'était longtemps réduite à un saupoudrage de crédits sur de multiples actions d'importance très variable. Ce n'est que depuis 2001 que le ministère a voulu inscrire ses conventions dans une perspective pluriannuelle et ainsi inciter les fédérations à se doter d'une stratégie. La Cour soulignait enfin que, parallèlement aux subventions issues du budget général du ministère, les crédits versés aux fédérations par le FNDS induisaient une évidente confusion entre les sources de financement et légitimaient des interrogations sur la raison d'être de ce fonds.

Par ailleurs, la gestion des fédérations sportives appelait de nombreuses critiques. Outre des dysfonctionnements récurrents des instances dirigeantes, la Cour soulignait l'absence de contrôle de gestion, une comptabilité analytique sommaire et la faiblesse des fonctions de contrôle interne et externe. Elle constatait notamment les difficultés qui ont affecté certaines opérations immobilières et le fait que le développement des ressources commerciales des fédérations ne s'était pas toujours accompagné d'une gestion rigoureuse des contrats et des montages financiers.

Les évolutions constatées depuis les interventions de la Cour

A la suite des contrôles de la Cour, plusieurs évolutions sont intervenues au sein des fédérations examinées. Quelques mois après l'intervention de la Cour, la fédération française de ski était placée en redressement judiciaire ; la nouvelle équipe dirigeante a pris plusieurs mesures correctrices : comblement progressif du passif, notamment grâce à la vente de l'immeuble servant de siège social et au relogement dans des locaux moins coûteux, renégociation des contrats avec les partenaires commerciaux. La fédération des sports de glace a, par ailleurs, signé en 2004 une nouvelle convention d'objectifs avec le ministère chargé des sports, le versement de la subvention étant désormais conditionné à la mise en œuvre d'un plan d'économie et de restructuration qui intègre notamment la diminution de la masse salariale. Enfin, la fédération française de football a lancé un appel à concurrence préalablement au choix de son mandataire pour la période 2002-2006.

Par ailleurs, le contrôle du FNDS avait notamment conduit la Cour à s'interroger sur la cohérence de ses financements en faveur des mouvements sportifs avec ceux versés directement par le ministère à ces mêmes mouvements et souligner la nécessité d'une réponse rapide à la suppression prévue du fonds au 1er janvier 2006, en raison de l'incompatibilité d'un tel dispositif avec la nouvelle loi organique relative aux lois de finances (LOLF). Le ministère a décidé de substituer au fonds un Centre national de développement du sport (CNDS), établissement public administratif, qui associera l'Etat et le mouvement sportif.

Enfin, depuis l'insertion au rapport public 2003 sur « L'Etat et le mouvement sportif national », plusieurs mesures ont été prises pour clarifier la gestion des fédérations et conforter le rôle du ministère chargé des sports. Cette orientation s'est concrétisée par la loi du 1er août 2003 et la loi du 21 juin 2004 modifiant la loi du 16 juillet 1984 relative à l'organisation et à la promotion des activités physiques et sportives.

D'une part, ces textes visent à donner plus de solidité et de transparence à la gestion des fédérations. Ces dernières disposent désormais d'une plus grande latitude d'organisation de leur cadre statutaire, à la condition qu'elles se dotent d'un règlement financier. Une période transitoire a été prévue jusqu'au 31 janvier 2005 pour permettre aux fédérations de se mettre en conformité avec ces nouvelles dispositions. En outre, les lois précitées ont pris plusieurs mesures destinées à inciter les fédérations à revoir leurs partenariats commerciaux, en leur ouvrant notamment la possibilité de créer des sociétés financières chargées de gérer les recettes issues de l'organisation de manifestations, ou de signer des conventions avec leur ligue professionnelle en matière de droits d'exploitation audiovisuelle.

D'autre part, des mesures récentes sont venues renforcer le rôle du ministère chargé des sports en faveur du mouvement sportif, même si cette préoccupation se trouve, de fait, limitée par l'importance croissante des activités commerciales dans ce secteur. S'agissant des principes, la loi précitée du 1er août 2003 confère 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 nécessaire solidarité financière entre les deux. Cette affirmation n'est pas restée sans effet puisque la fédération française de football et la ligue de football professionnel ont décidé que le football amateur pourra bénéficier d'un reversement d'une part des droits de retransmission télévisée des compétitions professionnelles.

Le ministère entend, par ailleurs, améliorer le dispositif des conventions d'objectifs qu'il signe avec les fédérations sportives, notamment grâce à la mise en place d'un système de comptabilité analytique qui doit servir d'outil de dialogue lors des négociations des conventions et permettre ainsi de mieux justifier les réalisations des actions et projets soutenus par les fonds publics. Le ministère s'est, en outre, doté d'une cellule de veille pour déceler en amont les difficultés de gestion des fédérations sportives et étudier avec elles les mesures de nature à les surmonter. Cette cellule a également rédigé un guide du règlement financier que toutes les fédérations ont dû adopter en 2005.

Par ailleurs, le décret du 28 décembre 2005 a donné une base juridique aux missions des conseillers techniques sportifs placés par le ministère auprès des fédérations. Ce texte prévoit notamment la signature de conventions-cadres entre le ministère et les fédérations, qui précisent le nombre d'agents concernés ainsi que les conditions de leur gestion. Il prévoit également un dispositif d'évaluation par le ministère des services rendus par ces agents, sur la base de lettres de mission précisant les tâches qui leur sont confiées.

Enfin, conscient qu'un recensement exhaustif des équipements sportifs conditionne la mise en œuvre d'une politique publique efficace en faveur du sport, le ministère s'est engagé, depuis l'été 2004, dans une telle opération, l'objectif étant de déboucher fin 2005. Parallèlement, les fédérations ont été invitées par le ministère à élaborer des plans pluriannuels territorialisés des équipements qu'elles estiment indispensables au développement de leur discipline, ainsi qu'à l'accueil et à l'organisation en France des compétitions internationales. Ce travail vise à valoriser les investissements publics, à rationaliser leur gestion et leur exploitation ainsi qu'à faciliter la concertation des fédérations avec les collectivités territoriales en matière d'équipements, trop longtemps déficiente.

RÉPONSE DU MINISTRE DE LA JEUNESSE, DES SPORTS ET DE LA VIE ASSOCIATIVE

L'insertion de la Cour sur « Les interventions récentes de la Cour dans le secteur des sports » reprend bien les réponses qui ont pu être apportées tant par le Parlement que par le ministère sur les évolutions de la politique sportive : suppression du Fonds national pour le développement du sport (FNDS) et création du Centre national pour le développement du sport (CNDS), plus grande latitude apportée par la loi à la gestion des fédérations et outils destinés à faciliter le contrôle interne (règlement financier, comptabilité analytique) et externe (cellule de veille ministérielle), évolution de l'actuel dispositif contractuel vers des conventions d'objectifs pluriannuelles, clarification des relations commerciales entre les partenaires du sport professionnel et maintien du lien de solidarité, financière notamment, entre le sport professionnel et le sport amateur, réalisation du recensement (national) des équipements sportifs, espaces et sites de pratiques, cadre réglementaire des missions des conseillers techniques sportifs.

RÉPONSE DU MINISTRE DÉLÉGUÉ AU BUDGET ET A LA RÉFORME DE L'ETAT

La Cour des comptes s'est notamment interrogée au cours de son contrôle du Fonds national pour le développement du sport (FNDS) sur « la cohérence de ses financements en faveur des mouvements sportifs avec ceux versés directement par le ministère à ces mêmes mouvements ». La Cour questionnait également le ministère sur « la mise en place d'une réponse rapide à la suppression du fonds au 1er janvier 2006, en raison de l'incompatibilité d'un tel dispositif avec la nouvelle loi organique relative aux lois de finances (LOLF) ».

Le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie souhaite apporter une réponse sur ce point en complément des éléments proposés par le ministère de la jeunesse, des sports et de la vie associative.

Il a été demandé et obtenu du ministère de la jeunesse, des sports et de la vie associative (MJSVA) un décroisement des flux financiers entre l'Etat et le FNDS. La double intervention de ces structures concernait notamment les subventions aux fédérations et aux équipements sportifs des collectivités locales.

Le dispositif proposé à compter du 1er janvier 2006 permet une nouvelle répartition des compétences qui exclut tout financement croisé entre le budget du ministère et le Centre national pour le développement du sport (CNDS) :

- au CNDS incombe ce qui relève d'un impact territorial direct : la part régionale (subventions de fonctionnement aux clubs, comités et ligues) et les subventions d'équipement aux associations et collectivités locales, ainsi que le soutien aux actions conduites par le Comité national olympique et sportif français (CNOSF).

- au budget général du MJSVA (programme « sport ») incombe ce qui relève de la politique nationale : les conventions d'objectifs entre le ministère et les fédérations sportives et le financement des équipements de l'Etat (établissements nationaux).

DEUXIÈME PARTIE

OBSERVATIONS DES JURIDICTIONS FINANCIÈRES

Chapitre I –
Observations sur les politiques publiques

L'efficacité et la gestion de la prime pour l'emploi

PRESENTATION

La prime pour l'emploi (PPE) est un dispositif ambitieux qui poursuit simultanément deux objectifs : inciter à la reprise ou à la poursuite d'une activité professionnelle, redistribuer du pouvoir d'achat aux travailleurs à bas revenus. Son originalité au regard des autres aides à l'emploi procède de son caractère fiscal : elle prend la forme d'un crédit d'impôt sur le revenu, représentant une dépense fiscale, estimée à 2,7 Mds€ en 2005, qui se matérialise dans certains cas par des versements nets des services fiscaux.

Ces caractéristiques et la pérennisation du dispositif dans le système français de prélèvements et de transferts, quatre ans après son instauration par une loi du 30 mai 2001, justifiaient que la Cour entreprenne une enquête sur la PPE. Conduite d'octobre 2004 à avril 2005, elle a comporté deux volets : une analyse de l'efficacité et un examen de la gestion de la prime pour l'emploi.

L'efficacité du dispositif apparaît limitée au regard de chacun de ses deux objectifs : la prime semble n'avoir qu'un faible impact sur l'offre de travail et l'emploi et n'améliore que marginalement le revenu disponible des bénéficiaires.

La gestion de la PPE privilégie la perception effective de la prime par les contribuables éligibles, au détriment de la sécurité de sa diffusion : les déclarations d'impôt sur la base desquelles elle est calculée sont entachées de nombreuses anomalies et, localement, des comportements frauduleux se développent.

La récente évolution du dispositif marque un effort significatif de revalorisation des montants distribués mais laisse certaines questions en suspens. Par ailleurs, elle renforce la nécessité de sécuriser sa gestion.

I - Genèse et caractéristiques du dispositif

A - Genèse de la prime pour l'emploi

1 - Un double objectif

La prime pour l'emploi est un crédit d'impôt sur le revenu. Pour les foyers imposables, la prime vient en déduction de l'impôt dû ; si le montant de ce dernier est inférieur à celui de la prime, la différence est payée par virement ou chèque du Trésor public. Pour les foyers non imposables, l'intégralité de la prime est payée par virement ou chèque du Trésor public.

Le dispositif poursuit simultanément deux objectifs : encourager l'exercice d'une activité professionnelle et redistribuer du pouvoir d'achat aux travailleurs à bas revenus.

a) Encourager l'exercice d'une activité professionnelle

La prime pour l'emploi a pour premier objectif d'encourager la reprise ou la poursuite d'une activité professionnelle. L'affirmation de cet objectif résulte d'une réflexion sur les problèmes d'incitation au travail, engagée plus tardivement en France que dans d'autres pays, mais qui s'est intensifiée à la fin des années 1990 dans un contexte où la reprise économique ne s'est pas immédiatement traduite par une diminution significative du taux de chômage.

Cette réflexion a conduit à mettre en exergue certains des effets pervers du système français de prélèvements et de transferts, en particulier l'existence de « trappes à inactivité », c'est-à-dire de situations dans lesquelles l'emploi est, d'un point de vue strictement financier, moins attractif que le non emploi, en raison notamment du niveau très élevé des taux marginaux de prélèvement effectif en bas de l'échelle des revenus.

Pour remédier à ces défauts, plusieurs réformes de la législation sociale et fiscale ont été mises en œuvre à partir de 1998, concernant notamment les aides au logement, les dégrèvements de taxe d'habitation, le barème de l'impôt sur le revenu pour les contribuables modestes et la possibilité de cumuler temporairement un minimum social et des revenus d'activité. La création de la prime pour l'emploi a constitué une étape supplémentaire dans cette démarche globale de correction des trappes à inactivité.

b) Redistribuer du pouvoir d'achat aux « travailleurs pauvres »

Moins souvent mis en avant que l'objectif incitatif – comme l'atteste d'ailleurs la dénomination de la prime pour l'emploi – l'objectif redistributif de la PPE n'en est pas moins central.

La volonté de redistribuer du pouvoir d'achat aux travailleurs à bas revenus a résulté à la fois d'une réflexion économique et d'un élément de contexte.

Sur le plan économique a émergé, à partir du milieu des années 1990, la problématique des « travailleurs pauvres »[81] : il est apparu nécessaire d'apporter un complément de revenus aux personnes qui n'étaient plus en mesure de retirer des ressources suffisantes de leur activité professionnelle (du fait notamment du développement du travail à temps partiel ou de formes atypiques d'emploi).

L'élément de contexte a été la baisse de l'impôt sur le revenu engagée en 2000 : l'attribution via la PPE d'un supplément de rémunération à des foyers majoritairement non imposables a constitué la contrepartie d'une mesure qui, par définition, ne bénéficiait qu'aux foyers imposables.

c) L'influence du modèle anglo-saxon

La décision d'adopter en France l'instrument fiscal novateur que constitue la PPE a également été influencée par la mise en place de crédits d'impôt sur le revenu aux Etats-Unis (*Earned Income Tax Credit* (EITC) créé en 1975) et au Royaume-Uni (*Working Families Tax Credit* (WFTC) créé en 1999 puis réformé en 2003), pour stimuler l'activité et lutter contre le phénomène des travailleurs pauvres.

2 - Une instauration marquée par des difficultés juridiques

Il n'était pas dans les intentions initiales du Gouvernement de rattacher le dispositif à l'impôt sur le revenu.

A l'origine, la prime pour l'emploi devait prendre la forme d'une réduction de contribution sociale généralisée (CSG) et de contribution au remboursement de la dette sociale (CRDS) accordée aux personnes disposant de revenus d'activité, salariée ou non salariée, d'un montant inférieur à un plafond correspondant à 1,4 SMIC.

81) En 1996, l'enquête « revenus fiscaux » de l'INSEE avait recensé 1,6 million de travailleurs pauvres (niveau de vie inférieur à la moitié du niveau de vie médian).

Le Conseil constitutionnel a censuré ce mécanisme de « ristourne dégressive » de CSG et de CRDS, prévu par le projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2001, au motif qu'il n'était pas conforme au principe d'égalité des contribuables devant l'impôt. La solution retenue – en urgence – a consisté à le convertir en droit à récupération fiscale sur l'impôt sur le revenu.

B - Caractéristiques de la prime pour l'emploi

La prime est accordée par foyer fiscal. Elle est constituée d'une partie individuelle, qui dépend des heures travaillées et du salaire horaire, et d'une partie forfaitaire, fonction de la composition du foyer.

Son attribution est subordonnée à la réalisation de trois conditions. Le revenu fiscal de référence du foyer doit être inférieur à un seuil (fixé à 12 383 € pour une personne seule pour la PPE attribuée en 2005 à raison des revenus déclarés en 2004). Au moins un des membres du foyer doit exercer une activité professionnelle, à temps plein ou à temps partiel. Il doit percevoir à ce titre des revenus d'un montant compris, dans le dispositif initial, entre 0,3 et 1,4 SMIC (soit entre 3 507 € et 16 364 € pour la PPE attribuée en 2005 à raison des revenus 2004).

Evolution des seuils (pour une personne seule) et des montants de la partie individuelle de la PPE depuis la création du dispositif

En euros

	2001	**2002**	**2003**	**2004**	**2005**
Montant maximal du revenu fiscal de référence	11 593	11 772	11 972	12 176	12 383
Montant minimal des revenus d'activité	3 138	3 186	3 265	3 372	3 507
Montant maximal des revenus d'activité	14 645	14 872	15 235	15 735	16 364
Montant annuel de la prime en cas de :					
temps plein au SMIC	*460*	*467*	*479*	*517*	*538*
temps partiel (30%) au SMIC horaire	*138*	*140*	*208*	*225*	*234*

Source : MINEFI

La prime attribuée au foyer fiscal est égale à la somme des primes individuelles auxquelles ses membres ont droit et des majorations forfaitaires liées à sa composition (en 2005, 81 € pour un foyer mono-actif et 34 € par personne à charge).

En 2004, 8,8 millions de foyers fiscaux, soit un sur quatre, ont bénéficié de la PPE. Les dépenses correspondantes ont atteint 2,45 Mds€, soit une prime d'un montant moyen de 280 euros par foyer bénéficiaire. Avec un coût estimé à 2,7 Mds€ en 2005, la PPE est l'une des principales dépenses fiscales et celle qui bénéficie au plus grand nombre de Français.

Evolution de la dépense fiscale et du nombre de foyers bénéficiaires de la prime pour l'emploi depuis la création du dispositif

	2001	**2002**	**2003**	**2004**	***2005 (estim.)***
Dépense (en M€)	2 432	2 241	2 221	2 448	*2 800*
Foyers bénéf.	8 676 198	8 506 531	8 435 420	8 812 466	

Source : MINEFI

En comptabilité nationale et dans la nouvelle comptabilité générale de l'Etat en vigueur à partir de l'exercice 2006, du fait de sa nature de crédit d'impôt, la prime pour l'emploi est considérée comme une moindre recette pour les administrations publiques : elle n'est pas comptabilisée comme une dépense publique et vient minorer le taux de prélèvements obligatoires.

II - L'efficacité de la prime pour l'emploi

A - Bilan des effets économiques de la prime pour l'emploi

La prime pour l'emploi présente, dans son architecture actuelle, trois principaux défauts qui altèrent son efficacité incitative et redistributive. D'une part, le dispositif est peu ciblé ; ce premier défaut a pour conséquence que, d'autre part, les montants unitaires distribués sont faibles ; enfin, la prime pour l'emploi manque de visibilité tant pour ses bénéficiaires effectifs que pour ses bénéficiaires potentiels. Au total, la PPE ne semble avoir qu'un impact limité sur l'offre de travail et l'emploi.

1 - Un faible effet incitatif

Deux phénomènes limitent le caractère incitatif de la prime pour l'emploi : d'une part, la PPE ne suffit pas à rendre vraiment rémunératrice, dans certains cas, la reprise d'une activité, d'autre part, le dispositif souffre d'un manque de visibilité.

a) Un gain financier limité

La prime a contribué, avec les autres réformes de la législation fiscale et sociale (notamment la réforme des allocations logement), à corriger les situations de « trappe à inactivité » dans lesquelles le système de prélèvements et de transferts rendait le travail moins rémunérateur que l'inactivité.

Pour autant, le supplément de revenu résultant du passage de l'inactivité à l'emploi reste, dans certaines configurations, peu incitatif.

Pour un célibataire sans enfant, le gain financier que procure le passage du RMI à un emploi à mi-temps rémunéré au SMIC horaire passe, grâce à la PPE, de + 47 € à + 79 €. Ce gain est donc sensiblement majoré par la PPE (+68 %), mais reste limité en valeur absolue. La transition du RMI vers un emploi au SMIC à temps plein est en revanche plus rémunératrice (+ 374 € par mois, dont 44 € grâce à la PPE).

Pour un couple marié avec deux enfants, le gain financier que procure la reprise, par l'un des conjoints RMiste, d'un emploi à mi-temps rémunéré au SMIC horaire passe, grâce à la PPE, de 0 à +44 € par mois. Dans ce cas également, le surplus est limité en valeur absolue. Dans la même configuration familiale, le gain financier induit par la transition du RMI vers un emploi au SMIC à temps plein est plus élevé (+ 228 € par mois, dont 55 € grâce à la PPE).

Variation du revenu disponible mensuel engendrée par le passage du RMI à un mi-temps rémunéré au SMIC horaire

	Hors PPE	Avec PPE[82]
Célibataire sans enfant	+ 47 €	+ 79 €
Couple marié monoactif avec deux enfants	+ 0 €	+ 44 €

Source : MINEFI

Variation du revenu disponible mensuel engendrée par le passage du RMI à un temps plein rémunéré au SMIC

	Hors PPE	Avec PPE
Célibataire sans enfant	+ 330 €	+ 374 €
Couple marié monoactif avec deux enfants	+ 173 €	+ 228 €

Source : MINEFI

b) Un manque de visibilité

Le manque de visibilité de la PPE tient à trois facteurs.

En premier lieu, la prime n'est perçue qu'avec un important décalage dans le temps (9 à 18 mois). Ce décalage, dû au rattachement de la PPE à l'impôt sur le revenu, affaiblit le message selon lequel « le travail paie ». Afin d'y remédier, la loi de finances pour 2004 a instauré un système d'acompte pour certains demandeurs d'emploi et titulaires de minima sociaux reprenant une activité professionnelle. Mais, complexe, mal connu et mal compris, il a été très peu utilisé jusqu'à présent (environ 4 000 demandes).

En second lieu, la complexité du mode de calcul de la PPE et de ses conditions d'attribution et de versement a pour conséquence qu'un bénéficiaire sur quatre de la PPE une année donnée n'est pas en mesure de déterminer si, au vu de son comportement d'activité, il en bénéficiera encore l'année suivante. Ce manque de prévisibilité affecte de la même façon les personnes qui reprennent pour la première fois une activité (ils ignorent si elle leur ouvrira droit à la prime). Il affaiblit d'autant plus la dimension incitative de la PPE que les personnes concernées font souvent face à d'importantes contraintes de liquidité.

82) PPE versée en 2004 sur la base des revenus 2003 (source : MINEFI). Les chiffres présentés sont calculés hors intéressement, ce qui signifie qu'ils sous-estiment les gains enregistrés au cours de la première année de reprise d'une activité.

Enfin, l'information sur la PPE est lacunaire. La prime étant un avantage fiscal et non un élément de salaire, elle ne figure pas sur le bulletin de paie. En outre, le service public de l'emploi ne relaie pas l'information auprès des demandeurs d'emploi. L'ANPE, en particulier, ne formule aucune instruction visant à ce que la question de la PPE soit abordée lors des entretiens d'accompagnement. Le constat est analogue dans les autres administrations et services sociaux (caisses d'allocations familiales, ASSEDIC, centres communaux d'action sociale). La PPE souffre de ce fait d'un réel déficit de notoriété : si une enquête de l'INSEE[83] a montré que 81 % des ménages interrogés avaient déjà « entendu parler » de la PPE, cela signifie, *a contrario*, que près de 20 % d'entre eux ignoraient jusqu'à son existence.

2 - Un impact très incertain sur l'offre de travail et l'emploi

a) Un impact très faible sur l'offre de travail

En augmentant le gain financier procuré par l'emploi, la PPE cherche à stimuler l'offre de travail des individus. Mais, en réalité, la prime peut exercer deux types d'effets économiques qui jouent en sens contraire sur les comportements d'activité :

- un effet de substitution : la hausse de la rémunération du travail rend celui-ci plus attractif que l'inactivité (impact positif sur l'offre de travail des individus) ;
- un effet de revenu : l'augmentation du pouvoir d'achat de chaque heure travaillée permet aux individus, à revenu constant, de travailler moins (impact négatif sur l'offre de travail des individus).

La PPE peut par ailleurs décourager l'activité du second travailleur dans les couples biactifs, en raison de la contrainte du plafond de revenu global, calculé au niveau du foyer.

Il n'existe pas, à ce stade, de mesure de l'impact réel de la prime sur l'offre de travail. Les seuls éléments chiffrés disponibles sont issus de simulations économétriques « ex-ante », non de données observées sur le marché du travail (« ex-post »). Ces simulations sont néanmoins instructives : elles montrent que l'impact de la PPE sur l'offre de travail est positif mais faible (de + 0,2 à +0,4 % selon les études).

83) Plate-forme de dix questions sur la prime pour l'emploi ajoutée à l'enquête mensuelle de conjoncture de l'INSEE de juin 2003.

Ces évaluations présentent certes des faiblesses[84]. Mais les enquêtes réalisées auprès des ménages corroborent leurs conclusions : ainsi, en juin 2003, dans leurs réponses à l'enquête de l'INSEE, 3 % seulement des ménages interrogés ont indiqué être incités par la PPE à « reprendre une activité », 4 % seulement à « travailler davantage » et 31 % à « continuer à travailler ».

b) Un effet très incertain sur l'emploi

L'effet sur l'emploi est encore plus incertain. En effet, en cas d'insuffisance d'emplois disponibles, une progression de l'offre de travail des individus ne suffit pas à stimuler l'emploi ; au contraire, elle tend même à augmenter le taux de chômage, au moins à court terme. L'efficacité de la PPE sur l'emploi est donc tributaire du contexte économique général.

Les évaluations disponibles – qui, comme précédemment, ne sont que des évaluations « ex-ante » résultant de simulations économétriques et présentant certaines faiblesses – montrent que la prime « pour l'emploi » n'a qu'un impact très faible sur l'emploi. L'une d'entre elles[85] conclut que la PPE ne permettrait qu'une hausse du taux d'emploi de 0,2 point (de 47,3 à 47,5 %) pour les femmes et de 0,3 point (de 84,6 à 84,9 %) pour les hommes[86]. Compte tenu du coût budgétaire du dispositif, son rapport coût/efficacité paraît faible.

Certes, la PPE n'a pas pour seul but de stimuler l'emploi. Mais son second objectif, celui de la redistribution, n'est pas non plus atteint.

---

84) En raison de la complexité du système fiscal et social français et du fonctionnement du marché du travail, les modèles structurels d'offre de travail utilisés dans ce type de simulations sont particulièrement difficiles à construire. Ils incorporent souvent des hypothèses discutables, comme l'absence de temps partiel subi, et prennent rarement en compte l'intéressement du RMI et les allocations chômage.

85) Philippe Choné, Une analyse de la participation des couples à la force de travail, Revue économique, novembre 2002.

86) Le taux d'emploi est la proportion de personnes disposant d'un emploi parmi celles en âge de travailler (15 à 64 ans).

3 - Un effet redistributif limité

Malgré la hausse des montants unitaires distribués depuis 2001, la PPE ne représente en 2004 que 1,2 % en moyenne du revenu initial des ménages bénéficiaires.

La modicité des montants unitaires distribués est la conséquence directe du faible ciblage du dispositif : alors que le WFTC ne bénéficie qu'à un foyer sur vingt, près d'un quart des foyers fiscaux français ont bénéficié de la PPE en 2004 (8,8 millions).

L'examen d'un panel de 500 000 déclarations de revenus relatives à l'année 2001 montre que les effets de la PPE se diffusent haut dans l'échelle des revenus : près de 30 % des foyers bénéficiaires sont situés dans la moitié supérieure de la distribution des revenus et bénéficient d'environ 20 % des montants versés.

Répartition des foyers fiscaux bénéficiaires et des montants de PPE perçus par décile de revenus[87]

Déciles	Nb de foyers fiscaux bénéficiaires en %	Nb de foyers fiscaux bénéficiaires en % cumulé	*Fraction perçue en % (estimation)*	*Fraction perçue en % cumulé (estimation)*
1	3,3 %	3,3 %	*3,2 %*	*3,2 %*
2	15,6 %	18,9 %	*16,6 %*	*19,8 %*
3	17,7 %	36,6 %	*19,5 %*	*39,3 %*
4	17,1 %	53,7 %	*20,0 %*	*59,3 %*
5	17,5 %	71,2 %	*20,0 %*	*79,3 %*
6	16,8 %	88 %	*11,5 %*	*90,8 %*
7	6,0 %	94,0 %	*5,3 %*	*96,1 %*
8	4,4 %	98,4 %	*3,1 %*	*99,2 %*
9	1,2 %	99,6 %	*0,7 %*	*99,9 %*
10	0,3 %	100 %	*0,1 %*	*100 %*
Total	100 %	100 %	*100 %*	*100 %*

Sources : MINEFI, calculs de la Cour des comptes

87) Décile de revenu déclaré à l'impôt sur le revenu par unité de consommation.

A l'inverse, le premier décile de la distribution des revenus ne regroupe que 3,3 % des bénéficiaires de la PPE, pour 3,2 % des montants versés. Ce résultat s'explique par le fait que, la PPE ne bénéficiant qu'aux seules personnes occupant un emploi (avec, en outre, un montant minimal de rémunération de 0,3 SMIC), par construction, les plus démunis ne font pas partie du public cible.

Au total, 84,5 % des bénéficiaires de la PPE ne sont pas en situation de pauvreté[88].

B - Portée et limites de la réforme décidée en 2005

1 - Un dispositif en évolution

a) La prime pour l'emploi, un mécanisme perçu d'emblée comme perfectible

Les défauts du dispositif ont conduit tant le Gouvernement que le Parlement à envisager, de manière récurrente et quasiment depuis l'origine, sa refonte voire sa suppression.

Jusqu'à l'été 2005, les réflexions ont surtout porté sur deux scénarios de réduction du délai de versement de la prime :

- le remplacement de la PPE par une ristourne de cotisations sociales salariales et de contributions sociales ou par une allocation sociale spécifique ;
- le maintien de la PPE dans la sphère fiscale mais avec la généralisation d'acomptes suivis de régularisations.

b) Deux mesures additionnelles d'incitation au travail

En août 2005, dans le cadre du « plan d'urgence pour l'emploi », le Gouvernement a créé deux nouvelles aides destinées, comme la PPE, à renforcer les incitations au travail : d'une part, un crédit d'impôt en faveur des jeunes de moins de 26 ans exerçant, entre le 1er juillet 2005 et le 31 décembre 2007, une activité salariée d'au moins six mois consécutifs dans l'un des métiers connaissant des difficultés de recrutement[89] ; d'autre part, une prime exceptionnelle de retour à l'emploi

88) Au sens de l'INSEE (revenu supérieur au seuil de pauvreté, fixé à la moitié du revenu médian).

89) Ordonnance n° 2005-895 du 2 août 2005 et arrêté du même jour. Les revenus d'activité salariée afférents à la période de six mois doivent être au moins égaux à 2 970 euros, soit l'équivalent de 50 % du SMIC pour 35 heures, et au plus égaux à 12 060 euros, c'est-à-dire l'équivalent de 1,8 SMIC pour 39 heures.

(PERE) au profit des chômeurs de longue durée et des titulaires de minima sociaux ayant travaillé au moins 78 heures par mois pendant quatre mois entre le 1er septembre 2005 et le 31 décembre 2006[90].

c) Les aménagements apportés à la prime pour l'emploi

Parallèlement, la loi de finances pour 2006 a réformé la PPE dans une double direction :

- D'une part, le montant de la prime est augmenté, pour un coût estimé à 1 Md€ (500 M€ en 2006 et 500 M€ en 2007). Cette augmentation est sensible : le montant maximal de la part individuelle de la prime sera porté de 538 € en 2005 à 714 € en 2006 puis 809 € en 2007, soit une hausse de 50% en deux ans. La progression est plus importante encore pour les travailleurs à temps partiel : pour un célibataire sans enfant exerçant une activité à mi-temps rémunérée au SMIC horaire, la PPE passera de 394 € en 2005 à 586 € en 2006 et 744 € en 2007 (soit une augmentation de près de 90 % en deux ans[91]) et son gain financier par rapport à une situation d'inactivité (perception du RMI) sera de 101 € par mois en 2007 contre 72 € en 2005 (soit une progression de 40 % en deux ans).
- D'autre part, le versement de la prime sera mensualisé à compter de janvier 2006 au moyen d'acomptes versés par l'administration fiscale (sous forme de virements). Cette mesure raccourcira le délai entre la période d'activité ouvrant droit à la prime et son versement, ce qui vise à renforcer le caractère incitatif du dispositif.

2 - Les questions en suspens

Pour autant, cet ensemble de mesures – réforme de la prime pour l'emploi, création de la prime exceptionnelle de retour à l'emploi et du crédit d'impôt pour les jeunes – appelle un approfondissement sur deux points.

90) Décret n° 2005-1054 du 29 août 2005 et projet de loi de finances pour 2006.
91) Autre exemple : pour un couple marié biactif avec deux enfants à charge, les augmentations de PPE seront, sur deux ans, de 82 % pour une activité à mi-temps au SMIC horaire et de 45% pour une activité à temps plein au SMIC.

a) La lisibilité d'ensemble

En premier lieu, l'accumulation de mesures – PPE, crédit d'impôt pour les jeunes, prime exceptionnelle de retour à l'emploi – qui poursuivent un objectif commun[92], mais dont certaines sont de nature pérenne et d'autres de nature transitoire, ressortissant tantôt à la sphère fiscale tantôt à la sphère sociale, cumulables mais distribuées par des guichets différents, constitue une indéniable source de complexité administrative. Elle rend pour le moins nécessaire un effort coordonné des administrations fiscales et sociales pour améliorer l'information des publics cibles.

En second lieu, le nouveau mécanisme de mensualisation de la PPE ne profitera, en année n, qu'aux personnes déjà bénéficiaires de la prime en n-1 (au titre des revenus de l'année n-2)[93]. Il ne modifiera pas la situation des « nouveaux » bénéficiaires l'année n (au titre des revenus de l'année n-1), lesquels devront, pour obtenir des versements accélérés, recourir au mécanisme d'acompte existant, dont le succès a été jusqu'à présent très faible. Certes, la réforme en cours va assouplir les conditions d'accès à ce mécanisme[94], mais son développement passe aussi par une amélioration de sa lisibilité et de l'information dont il fait l'objet.

b) Le ciblage au profit des publics prioritaires

La réforme engagée marque un effort sensible de revalorisation de la prime, notamment pour les travailleurs à temps partiel. Pour autant, certaines transitions du RMI vers l'emploi resteront peu rémunératrices. Ainsi, pour un couple avec deux enfants, la reprise par l'un des deux conjoints d'un emploi à temps partiel procurera, en 2007, un gain financier limité à 49 € par mois, ce qui n'est vraisemblablement pas suffisant pour inciter à l'emploi.

Le choix a été fait de réaffirmer la double vocation, incitative et redistributive, de la PPE. A enveloppe budgétaire donnée, l'efficacité de la PPE sera d'autant plus forte que le dispositif sera ciblé sur les publics

92) La création de la PERE et du crédit d'impôt, deux mesures plus ciblées que la PPE et dédiées exclusivement à l'objectif d'incitation au retour à l'emploi, traduit *a contrario* le choix du Gouvernement de ne pas spécialiser la PPE sur cet objectif : la prime reste un instrument à vocation tant redistributive qu'incitative.

93) Pour le calcul de liquidation des acomptes de PPE, l'administration fiscale devra avoir à sa disposition des données chiffrées sur les primes déjà versées par le passé. Seuls les bénéficiaires « anciens » seront donc concernés.

94) La durée minimale d'activité professionnelle requise passera de six à quatre mois. En outre, le montant de l'acompte sera augmenté.

prioritaires, c'est-à-dire ceux dont le pouvoir d'achat est faible et l'incitation financière à reprendre ou poursuivre une activité insuffisante.

Pour améliorer le ciblage du dispositif, différents paramètres peuvent être utilisés (abaissement des seuils d'éligibilité, introduction d'une plus forte dégressivité dans la phase de sortie du dispositif, augmentation du montant minimal de la prime en deçà duquel elle n'est plus versée, etc.). Le choix du ou des paramètres à ajuster dépend en partie de l'objectif que les pouvoirs publics entendent privilégier : ainsi, un abaissement du plafond de revenu global du foyer aurait un effet redistributif mais risquerait, pour les couples mariés, de réduire l'incitation à l'emploi du second travailleur.

C - Les lacunes de l'évaluation

La Cour relève que la création des deux nouvelles aides au retour à l'emploi a été décidée alors même que l'impact réel (« ex post ») de la PPE sur l'offre de travail et l'emploi n'a jamais été évalué.

Si le temps du politique ne peut évidemment être celui de l'expert, l'absence de toute étude réalisée sur la base de données observées sur les effets économiques de la PPE de la part du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie (ou réalisée en liaison avec lui) est une nouvelle illustration de l'insuffisance préoccupante de l'évaluation de l'effet des dépenses fiscales en France.

La jeunesse du dispositif et la complexité technique de l'évaluation de la PPE, qui exige notamment un appariement de données fiscales et sociales délicates à collecter, sont souvent mises en avant pour justifier cette carence. Avec le temps, le premier argument devient de moins en moins pertinent, comme le montrent de premiers travaux engagés sous l'impulsion du ministère de l'emploi, de la cohésion sociale et du logement[95]. L'argument de la complexité ne peut être nié, mais semble plaider pour qu'une démarche coordonnée des administrations compétentes soit au plus vite engagée afin que soient réunies les conditions d'une évaluation des effets économiques de la PPE, dont la nécessité est renforcée par le poids budgétaire croissant du dispositif.

95) Travaux engagés par la direction de l'animation de la recherche, des études et des statistiques (DARES) avec des élèves de l'Ecole nationale de la statistique et de l'administration économique (ENSAE) sur les effets économiques de la PPE (mai 2005). Il convient également de mentionner les travaux de recherche ex-post effectués par Elena Stancanelli (OFCE, document de travail, juillet 2004).

L'évaluation « ex-post » doit en outre s'accompagner de progrès dans la connaissance des comportements d'activité des ménages. A titre d'exemple, toute poursuite de l'amélioration du traitement du temps partiel dans le cadre de la PPE devrait être préparée par une appréhension plus fine de la proportion de temps partiel subi et de temps partiel choisi dans la population active.

Par ailleurs, l'analyse des gains financiers résultant du passage des minima sociaux à l'emploi devrait s'enrichir à l'avenir d'une meilleure prise en compte des aides relevant des collectivités territoriales et de l'action sociale des organismes de sécurité sociale[96]. Cet effort fiabiliserait l'évaluation des dispositifs d'aide à l'emploi dans leur ensemble.

III - La gestion de la prime pour l'emploi

A - La prime pour l'emploi est insuffisamment contrôlée

L'enquête de la Cour a montré que jusqu'à présent, le mode de gestion de la PPE suivi par les administrations concernées du ministère des finances avait privilégié la perception effective de la prime par les contribuables éligibles au détriment de la sécurité de sa diffusion.

1 - La priorité donnée à la diffusion de la prime pour l'emploi

Depuis 2001, à tous les stades de la gestion du dispositif, les services des impôts et du Trésor mettent en œuvre des mesures d'information et d'accompagnement personnalisé des contribuables.

En particulier, chaque année, les services fiscaux relancent systématiquement les contribuables potentiellement éligibles mais dont le volet des déclarations de revenus concernant la PPE est incomplet et assurent un traitement spécifique des réclamations relatives à la prime pour l'emploi déposées par les contribuables.

Ce mode de gestion a permis d'assurer une large distribution de la prime, conformément à l'objectif fixé par le Gouvernement, mais offre un niveau de sécurité qui n'est pas satisfaisant.

96) Ces aides locales et extra-légales peuvent dépasser 20 % des ressources totales d'un ménage sans revenu d'activité bénéficiant de toutes les aides auxquelles il a droit.

2 - Un niveau de sécurité insuffisant

Les réponses à un questionnaire transmis à un panel de services gestionnaires[97] ont montré que le contrôle de la PPE ne constituait pas pour eux une priorité, alors même que les taux d'anomalie sont loin d'être négligeables et que des comportements frauduleux avérés se développent.

a) Le caractère secondaire du contrôle de la prime pour l'emploi

Les services fiscaux ne mettent généralement pas en œuvre de contrôles sur pièces ciblés sur la PPE, c'est-à-dire qu'ils ne font pas de la PPE un axe de contrôle sur pièces particulier. Cette ligne de conduite s'explique par des raisons techniques : les principaux outils de sélection des dossiers pour le contrôle sur pièces sont mal adaptés aux spécificités de la prime. Les services invoquent également la modicité des sommes en cause, alors que la direction générale des impôts (DGI) s'est assignée pour objectif d'accroître la sélectivité de ses contrôles.

En pratique, sauf exceptions, la prime n'est contrôlée que de façon incidente : le parti le plus fréquemment retenu consiste à *« traiter le contrôle sur pièce de la PPE dans le cadre du contrôle sur pièce global du dossier en adaptant les moyens aux enjeux »*[98]. Cela signifie que les centres des impôts sont censés tenir compte des conséquences éventuelles sur le calcul de la prime des erreurs que comportent les déclarations retenues, sur la base d'autres critères, pour le contrôle sur pièces. Cependant la portée de ce principe général est limitée par le fait que les rappels d'impôt sur le revenu inférieurs à un seuil minimal ne sont pas mis en recouvrement.

b) La constatation d'un volume non négligeable d'anomalies

Les recoupements réalisés dans ce cadre, entre les informations figurant dans les déclarations et les informations dont les services fiscaux disposent par ailleurs, montrent que les éléments relatifs aux revenus d'activité et à la durée du travail sur la base desquels la prime est calculée sont affectés par quatre types d'anomalies : sur-déclaration des revenus perçus, sous-déclaration des revenus perçus, inexactitude des données sur les heures travaillées, confusion affectant la nature des revenus perçus. Ces incohérences traduisent à la fois des erreurs, des stratégies d'optimisation et des comportements frauduleux de la part de certains contribuables, dans des proportions qu'il n'est pas possible de déterminer.

97) Echantillon constitué de douze directions des services fiscaux et de 54 centres des impôts, ainsi qu'aux trésoreries générales de rattachement des douze DSF sollicitées.
98) Selon les termes utilisés par plusieurs des services interrogés par la Cour.

La sur-déclaration des revenus perçus reflète principalement[99] la situation dans laquelle le contribuable déclare des revenus issus de l'économie souterraine, voire des revenus fictifs, pour bénéficier de la prime. En l'état actuel des textes, l'attribution de la PPE au titre de revenus non déclarés au sens de la législation sociale est conforme à la législation fiscale. Mais compte tenu notamment de la filiation de la loi du 30 mai 2001, cette situation paraît contraire à l'intention du législateur.

La sous-déclaration des revenus perçus illustre la situation, plus classique, dans laquelle le contribuable ne déclare pas une partie de ses revenus, ce qui a pour effet de minorer son impôt et, éventuellement, de majorer le montant de sa prime.

Les inexactitudes affectent les heures travaillées traduisent le plus souvent une mauvaise appréhension par le contribuable de la notion de temps de travail sur l'année. Les cas les plus typiques sont ceux de salariés ayant travaillé à temps plein sur une partie de l'année ou à temps partiel sur l'année entière qui déclarent un temps plein sur douze mois.

La dernière catégorie d'anomalies regroupe les cas dans lesquels le contribuable déclare comme des revenus d'activité, seuls pris en compte pour le calcul de la prime pour l'emploi, des revenus de diverse nature qui ne relèvent pas de cette catégorie (pensions de retraite, allocations de chômage, allocations familiales, allocations logement, minima sociaux).

Selon certains des services interrogés, le volume global de ces différents types d'anomalies ne serait pas négligeable. Cette appréciation a été confirmée par des vérifications sur pièces réalisées par la Cour elle-même auprès de douze centres des impôts de deux départements.

Les recoupements effectués sur un échantillon de 429 déclarations 2002 ont montré que, pour les trois-quarts des membres des foyers correspondants ayant bénéficié en 2003 d'une prime individuelle (531 sur 706), les revenus ou les heures mentionnés présentaient l'une des trois premières anomalies répertoriées (35 % de sur-déclarations, 25 % de sous-déclarations, 15 % d'inexactitudes sur les heures)[100].

99) Une fraction *a priori* minoritaire des sur-déclarations identifiables résulte des insuffisances du système FLR de recoupement des traitements et salaires, indemnités journalières de maladie, pensions, rentes et revenus de capitaux mobiliers des personnes physiques relevant de la fiscalité des particuliers, utilisé par les services fiscaux.

100) Les anomalies correspondant à la déclaration en revenus d'activité de revenus qui n'en relèvent pas concernaient moins de 1 % des déclarations individuelles pour lesquelles des recoupements ont été effectués.

Considérées isolément, les anomalies identifiées ont un faible impact financier : elles induisent une majoration ou une minoration de la prime pour l'emploi de quelques euros à quelques centaines d'euros suivant les cas. Cependant, leur fréquence et le fait que celles d'entre elles qui se traduisent par une attribution indue de PPE soient beaucoup plus nombreuses (85 %) que celles qui ont pour conséquence un manque à gagner pour le contribuable (13 %), pourraient signifier que leur coût pour l'Etat n'est pas négligeable.

Il est vrai que les constatations issues des vérifications de la Cour ne peuvent être extrapolées au niveau national. Toutefois, les résultats des recoupements réalisés ne présentent pas de discordance significative avec les résultats des contrôles sur pièces, ciblés sur la PPE, auxquels ont procédé certains services déconcentrés de la DGI. En effet, parmi les centres des impôts interrogés, ceux d'entre eux, peu nombreux, qui ont pris l'initiative de réaliser de tels contrôles ont constaté des taux d'anomalie du même ordre que ceux relevés par la Cour.

c) Le développement de comportements frauduleux avérés

Les comportements frauduleux avérés consistent en des manœuvres dont l'objet exclusif est l'obtention indue du bénéfice de la prime.

Il s'agit, en premier lieu, du dépôt par une même personne de plusieurs déclarations auprès d'un ou plusieurs centres des impôts. L'état actuel des applications informatiques de la DGI ne permet pas de les détecter dans tous les cas. Il s'agit, en second lieu, de manipulations affectant le paiement par chèque de la prime (vol de chèques ou usurpation d'identité).

Ces comportements paraissent marginaux, mais ils se développent, au point de présenter une ampleur parfois préoccupante au plan local.

B - La sécurisation du dispositif apparaît désormais prioritaire

Les réponses au questionnaire et les vérifications effectuées directement par la Cour offrent de la prime pour l'emploi l'image d'une mécanique qui souffrirait de multiples fuites ; la sécurisation du dispositif suppose d'en réduire très significativement le volume.

1 - Un niveau de sécurité insuffisant

L'évolution en cours de la prime pour l'emploi renforce l'urgence et la nécessité d'une telle sécurisation, à trois égards.

Tout d'abord, les revalorisations annoncées vont accroître l'intérêt des comportements d'optimisation et de la fraude à la PPE.

Plus fondamentalement, au-delà de leur impact financier, les anomalies et fraudes constatées sont susceptibles de porter atteinte à la légitimité même de la prime dans l'opinion publique.

Enfin, si l'on peut comprendre que la perspective d'une dissociation de la prime pour l'emploi de l'impôt sur le revenu, évoquée régulièrement depuis 2001, n'ait pas incité, notamment, la direction générale des impôts à adapter ses systèmes d'information et ses procédures pour se mettre en mesure de contrôler efficacement la PPE, la détermination du Gouvernement à pérenniser le dispositif sous sa forme actuelle impose de passer à une nouvelle étape.

2 - Les pistes envisageables pour remédier aux anomalies constatées

a) L'occasion offerte par deux réformes affectant l'impôt sur le revenu

Même si leur objet principal est tout autre, deux réformes concernant la gestion de l'impôt sur le revenu semblent offrir l'occasion de mettre un terme aux anomalies constatées : la généralisation de la déclaration pré-remplie (DPR), qui est une mesure d'amélioration du service rendu à l'usager envisagée pour 2006, et la mise en œuvre d'un dispositif national de relance amiable des contribuables, qui est une mesure de confiance à l'égard des contribuables amorcée en 2005.

Dans le système de la déclaration pré-remplie, les contribuables recevront un formulaire de déclaration dans lequel figureront notamment les montants de traitements et salaires, pensions, allocations chômage et indemnités journalières de maladie, tels que l'administration en a connaissance par les moyens de recoupement à sa disposition. Il leur reviendra de modifier le cas échéant ces informations.

Au titre de la relance amiable, les contribuables pour lesquels l'administration constatera que, selon les informations dont elle dispose, les revenus perçus diffèrent des revenus déclarés, seront priés de justifier la différence. Sauf cas particuliers, pour ceux d'entre eux qui confirmeront sans délai qu'ils ont commis une erreur, la déclaration sera modifiée sans pénalités.

Par leur seul effet psychologique, ces réformes sont susceptibles de réduire sensiblement le volume des anomalies répertoriées. En effet, les deux dispositifs conduiront les contribuables à constater que l'administration fiscale dispose de moyens de recoupement lui permettant de connaître précisément les revenus effectivement perçus. En outre, avec la déclaration pré-remplie, ceux d'entre eux qui voudront dissimuler une partie de leurs revenus devront faire « acte de fraude », en indiquant à l'administration fiscale que les sommes dont elle fait état sont erronées.

Cependant, pour qu'au regard de l'objectif d'élimination des anomalies constatées, ces réformes soient réellement efficaces, il est nécessaire que les systèmes d'information sur lesquels elles reposeront soient paramétrés de façon à assurer la détection et la correction, dans des proportions non négligeables, de chacune des principales catégories d'anomalies répertoriées – minoration des revenus perçus (sous-déclarations), mais également inexactitudes sur les heures travaillées et majoration des revenus perçus (sur-déclarations).

En l'état actuel du droit, le traitement des sur-déclarations ne peut s'inscrire dans un schéma autre que celui d'une simple information des organismes et administrations concernés (URSSAF et directions départementales du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle) sur les infractions à la législation sociale dont elles sont susceptibles de révéler l'existence. Ce n'est que dans l'hypothèse où les dispositions du code général des impôts relatives à la PPE seraient complétées de façon à préciser que la prime est accordée à raison des revenus professionnels déclarés, au sens de la législation sociale, que les services fiscaux pourraient procéder aux rectifications nécessaires.

b) L'hypothèse de la mise en œuvre de contrôles renforcés

Si ces réformes s'avéraient ne pas constituer un vecteur adapté pour corriger les anomalies constatées, ou dans l'hypothèse où la généralisation de la déclaration pré-remplie ou la mise en œuvre de la relance amiable serait retardée, il conviendrait que la DGI procède à des contrôles renforcés.

Une solution consisterait à imposer aux contribuables qui remplissent la rubrique relative à la PPE de leur déclaration de justifier les revenus d'activité et la durée de travail dont ils font état en produisant la copie du ou des bulletins de salaire correspondants. Cependant cette mesure présente de multiples inconvénients qui la rendent peu réaliste.

Une autre solution consisterait à adapter les systèmes de sélection des dossiers pour mettre en œuvre des contrôles sur pièces ciblés sur la PPE. Compte tenu de la faiblesse de leurs enjeux financiers, ces contrôles ne pourraient être que ponctuels et localisés, quitte à ce que leurs résultats soient médiatisés, dans un but pédagogique.

3 - La nécessité de mesures rapides pour lutter contre les comportements frauduleux avérés

La lutte contre les comportements frauduleux avérés appelle par ailleurs des réponses spécifiques à mettre en œuvre rapidement.

D'une part, la DGI doit modifier ses systèmes d'information pour être en mesure de détecter plus largement qu'actuellement les cas de multi-déclaration.

D'autre part, une extension, sinon la généralisation, du paiement par virement de la PPE permettrait de mettre un terme aux fraudes axées sur des homonymies ou des détournements de chèques.

S'agissant des minima sociaux, le Gouvernement a fait du renforcement du contrôle tant des fraudes que des abus une priorité. Même si la prime pour l'emploi est un dispositif d'un autre ordre, sa sécurisation requiert la même exigence.

——— *CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS* ———

En dépit de sa dénomination, la prime pour l'emploi n'a, aujourd'hui, qu'un impact très réduit sur l'emploi. En raison de son faible ciblage, ses effets redistributifs sont également limités.

Si la réforme engagée peut contribuer à améliorer l'efficacité globale du dispositif en raccourcissant les délais de versement de la prime et en augmentant son montant, deux questions restent néanmoins en suspens. D'une part, la création de deux nouvelles aides au retour à l'emploi se juxtaposant à la prime pour l'emploi a pour effet d'accentuer le manque de lisibilité d'un dispositif déjà marqué par sa complexité. D'autre part, la prime restera peu ciblée, ce qui, à coût budgétaire donné, ne permet pas de maximiser ses effets sur les publics prioritaires.

Dans ce contexte, deux orientations apparaissent primordiales. D'une part, il est essentiel de donner davantage de lisibilité aux aides au retour à l'emploi dans leur ensemble, ce qui suppose, en l'état actuel du dispositif, un effort coordonné d'information et d'explication de la part des administrations sociales et fiscales. D'autre part, une amélioration du ciblage de la prime pour l'emploi doit être recherchée.

Par ailleurs, la sécurisation de la gestion de la prime pour l'emploi ne devrait plus être négligée. Le choix du Gouvernement de la pérenniser sous sa forme actuelle de crédit d'impôt sur le revenu devrait conduire, en particulier, la direction générale des impôts à adapter ses systèmes d'information et ses procédures pour atteindre cet objectif.

Si la généralisation de la déclaration pré-remplie et la mise en œuvre du dispositif de relance amiable ne provoquaient pas la résorption escomptée ou n'intervenaient pas totalement en 2006, il serait indispensable que la direction générale des impôts renforce ses contrôles.

Les comportements frauduleux appellent en outre, sans délai, des réponses spécifiques.

*

La prime pour l'emploi a d'emblée été conçue comme un instrument à double objectif, incitatif et redistributif. Même si les défauts structurels et les difficultés de gestion du dispositif, issus notamment de son rattachement à l'impôt sur le revenu, peuvent être en partie surmontés dans le cadre des réformes en cours, la poursuite simultanée de deux objectifs par le biais d'un seul instrument et avec une diffusion aussi large soulève des difficultés de fond. C'est sans doute cet enseignement qui a conduit à la création, dans le cadre du « plan d'urgence pour l'emploi », de deux nouvelles aides dédiées exclusivement au retour à l'emploi de publics spécifiques (jeunes et chômeurs de longue durée).

RÉPONSE DU MINISTRE DE L'ÉCONOMIE, DES FINANCES ET DE L'INDUSTRIE ET DU MINISTRE DÉLÉGUÉ AU BUDGET ET A LA RÉFORME DE L'ETAT

Le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie a pris connaissance avec la plus grande attention de l'insertion au rapport public de la Cour des comptes concernant la prime pour l'emploi (PPE). Ce document décrit et analyse la prime pour l'emploi de façon très complète et il alimentera de manière utile la réflexion en cours sur l'amélioration du dispositif et de sa gestion.

La Cour met en avant les avantages de ce dispositif mais aussi plusieurs difficultés rencontrées. Nous souhaitons, dans ce contexte, insister sur la réforme qui a été mise en place en loi de finances pour 2006 et qui améliore sensiblement l'efficacité économique de la prime pour l'emploi. D'autres mesures, sur lesquelles nous désirons également insister, permettent d'accroître fortement la lisibilité du système par le grand public ainsi que la qualité du contrôle par l'administration pour éviter tant les erreurs de déclarations que les risques de fraudes.

Concernant ***l'efficacité du dispositif,*** *il convient de rappeler les améliorations entreprises depuis sa création en 2001, et en particulier la majoration au bénéfice des personnes à temps partiel ainsi que les revalorisations de son montant au-delà de l'inflation effectuée sur les trois dernières années.*

L'augmentation de la prime d'un milliard d'euros sur deux ans, décidée par le Gouvernement, va permettre d'optimiser ce dispositif en privilégiant encore plus les revenus situés entre 0,5 et 1 SMIC. L'augmentation (allant dans certains cas jusqu'au doublement) des montants versés permettra d'accentuer significativement l'effet incitatif au retour à l'emploi.

Cette réforme permettra, par conséquent, d'améliorer l'efficacité de la prime, laquelle se mesure autant par ses effets incitatifs sur la reprise ou la poursuite d'emploi que par ses effets redistributifs. A ce propos, le rapport note qu'une fraction résiduelle du dispositif bénéficie aux déciles supérieurs, mais la réduction de cette fraction ne pourrait vraisemblablement se faire qu'au détriment de l'efficacité globale de la mesure (par exemple en décourageant l'offre de travail des femmes mariées).

De même, le rapport regrette la multiplication des dispositifs (crédit d'impôt pour les jeunes dans les métiers en tension, prime pour les titulaires de minima sociaux qui reprennent un emploi, par exemple), qui nuirait à la lisibilité de la prime pour l'emploi.

Pour notre part, nous considérons que les mesures nouvelles auxquelles il est fait référence sont à la fois simples et tout à fait pertinentes dans le contexte du marché du travail français. Ainsi, le crédit d'impôt pour les jeunes dans les métiers en tension vise à stimuler la reprise d'emploi dans les nombreux métiers, identifiés par l'ANPE, où les offres d'emploi excèdent largement les demandes. De même, la prime de 1 000 € versée au bout de quatre mois aux titulaires de minima sociaux qui reprennent un emploi s'inscrit parfaitement dans la politique générale du gouvernement tendant à s'assurer que le retour à l'emploi soit « payant », notamment pour cette population très ciblée. Du reste, la réforme de l'intéressement (passage à un versement mensuel forfaitaire dès la reprise d'emploi), la prime de 1 000 € au bout de quatre mois et le renforcement de la PPE forment un triptyque cohérent dans le temps et susceptible de lutter efficacement contre les « trappes » à inactivité.

Par ailleurs, l'augmentation du montant, ainsi que la possibilité d'un paiement anticipé de la PPE, contribuent également à la ***lisibilité*** *du dispositif.*

Pour parfaire cet objectif, le Gouvernement a prévu en 2006 des actions de communication destinées à assurer la meilleure information des bénéficiaires potentiels, concernant notamment l'acompte de prime pour l'emploi. Rappelons que cet acompte sera porté à 300 €. Ces actions sont les suivantes :

- *communiqué de presse ;*
- *sensibilisation de la presse spécialisée et des associations de retour à l'emploi (Le journal de l'emploi, Action emploi, Contact emploi …) ;*
- *mise en ligne, sur le site www.impots.gouv.fr, d'un message d'information spécifique ;*
- *sensibilisation des employeurs, d'une part à travers les organisations patronales, les chambres de commerce et d'industrie, les chambres de métiers, les organismes agréés, les experts comptables, et d'autre part un message sur les déclarations de TVA ;*
- *sensibilisation des relais locaux (départements, mairie, centres communaux d'action sociale, presser quotidienne régionale …) par l'intermédiaire des directions des services fiscaux, dès le début de cette année ainsi qu'à l'occasion de la prochaine campagne d'impôt sur le revenu ;*
- *implication des organismes sociaux (CNAF, Unédic, ANPE, AFPA) afin d'obtenir qu'ils participent à la campagne de communication, notamment en assurant la distribution du formulaire de demande d'acompte de prime pour l'emploi auprès du public.*

Nous partageons, enfin, votre analyse sur la nécessité d'améliorer ***le contrôle*** *de la prime pour l'emploi, et de donner des consignes spécifiques sur ce sujet au-delà des consignes générales du contrôle fiscal. Cette démarche est déjà engagée, et a fait l'objet d'une note adressée aux services le 7 novembre 2005.*

Ce contrôle s'inscrit dans la démarche de vérification du respect de leurs obligations par l'ensemble des contribuables. Il doit donc être sélectif et proportionné aux enjeux, il doit aussi tenir compte des caractéristiques et des risques propres à la prime pour l'emploi, que la Cour a relevés. Il doit, enfin, traiter avec discernement les cas d'erreurs et les cas, beaucoup plus rares, de fraude.

Par ailleurs, des travaux en cours portent sur l'objectif de sécuriser, dès la prise en compte de la déclaration des revenus, l'attribution de la prime pour l'emploi. Ceci s'appliquera dès la prochaine campagne de souscription des déclarations de revenus, afin, par exemple, de demander automatiquement des justificatifs au contribuable dont la déclaration présente des éléments laissant supposer un risque de fraude à la prime pour l'emploi.

La détection généralisée par le système informatique des cas de multi-déclarations, souhaitée par la Cour, interviendra à terme, suite au déploiement du système d'information « Copernic ».

Enfin, la mise en œuvre en 2006 de la déclaration préremplie, que nous avons annoncée le 7 décembre dernier, devrait limiter les erreurs commises de bonne foi dans la déclaration des revenus ouvrant droit à la prime pour l'emploi et, vraisemblablement, dissuader certains de déclarer fictivement des revenus d'activité à la seule fin d'obtenir la prime pour l'emploi.

Les efforts à faire, la Cour le souligne, visent à ce que l'économie française puisse tirer pleinement parti de la prime pour l'emploi. Ils concernent tout autant son efficacité conformément aux objectifs du gouvernement que sa lisibilité et son contrôle. Ces trois chantiers sont engagés. Le rapport de la Cour des comptes permettra certainement – et nous tenons à vous en remercier – de mobiliser tous les acteurs de ce dispositif pour le succès de cette évolution.

La participation des employeurs à l'effort de construction

PRESENTATION

La participation des employeurs à l'effort de construction (PEEC), communément appelée "1 % logement" est un prélèvement obligatoire, assis sur la masse salariale et collecté par des comités interprofessionnels du logement (CIL) ainsi que par certaines chambres de commerce et d'industrie. Ce système n'a pas d'équivalent en Europe.

Les ressources des CIL se sont élevées en 2003 à 3,16 Md€ (1,32 Md€ de collecte et 1,84 Md€ de retours sur prêts). La PEEC finance ainsi environ 8 % de l'effort national en faveur du logement (crédits d'Etat, dépenses fiscales, participation des employeurs et des régimes sociaux).

L'enquête de la Cour sur la PEEC fait suite aux contrôles qu'elle a conduits sur l'Agence nationale pour la participation des entreprises à l'effort de construction (ANPEEC) et sur l'Union d'économie sociale pour le logement (UESL), ainsi qu'aux travaux effectués en 2004 à la demande de la commission des finances de l'Assemblée nationale sur les coûts de gestion du "1 % logement".

La Cour a en outre engagé en 2004 le contrôle de deux collecteurs parisiens sur le fondement de la loi du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations qui a étendu sa compétence aux organismes habilités à percevoir des versements libératoires d'une obligation légale de faire.

Remettant en cause le "1 %" des origines, la réforme de 1998 a notamment créé de nouveaux produits ouverts à tous les salariés. Cette réforme a abouti, faute de hiérarchisation des priorités, de choix clairs et d'évaluation des produits créés, à une situation confuse et complexe.

I - Le “1 %” des origines et sa réforme

A - Le “1 %” des origines

Créé 1943 à l’initiative d’Albert Prouvost, patron de la Lainière de Roubaix, par le patronat et les syndicats du Nord, le système paritaire du “1 % logement” permettait la participation des entreprises locales à l’aménagement des habitations populaires et constituait un élément de la politique sociale de l’entreprise, sans que pour autant cet avantage découle directement du contrat de travail.

En 1953, confronté à la pénurie de logements, l’Etat a rendu obligatoire la participation des employeurs à l’effort de construction tout en conservant les caractéristiques de l’expérience fondatrice : paritarisme, complémentarité des financements du “1 %” et de ceux apportés par d’autres financeurs. En application du décret du 11 juillet 1953, les employeurs exerçant une activité industrielle ou commerciale et occupant au minimum dix salariés doivent investir dans la construction de logements pour leurs salariés au moins 1 % de la masse salariale.

L’entreprise peut investir directement en construisant des logements, ou participer au financement de programmes HLM, ou encore verser sa cotisation à un comité interprofessionnel du logement (CIL), association de la loi de 1901 dont les statuts et les activités sont réglementés[101].

La PEEC excluait les personnes publiques, le secteur agricole et les entreprises de moins de 10 salariés[102].

Le taux initial d’assujettissement des entreprises a été progressivement abaissé de 1 % à 0,45 %, une fraction de 0,50 % étant graduellement affectée au budget du fonds national de financement des aides personnelles au logement (FNAL), les 0,05 % restants contribuant à la baisse des charges des entreprises.

A l’origine, en l’absence d’encadrement particulier du dispositif, quelque 220 CIL et des chambres de commerce et d’industrie (CCI), largement autonomes se sont constitués comme collecteurs du 1 % sur une base essentiellement géographique, mais en se rattachant aussi à une entreprise, à une branche ou à un métier.

---

101) Les CIL sont, depuis la loi du 12 avril 2000, soumis au contrôle de la Cour des comptes.

102) Le seuil d’assujettisement a été porté à 20 salariés par ordonnace du 2 août 2005.

Chaque collecteur employait les ressources de la PEEC, d’une part, à des prêts à faible taux destinés aux salariés des entreprises assujetties pour l’acquisition ou l’amélioration de leur logement, d'autre part, à des prêts ou des subventions aux bailleurs sociaux pour la construction ou la réhabilitation de logements sociaux, en contrepartie desquels les collecteurs obtenaient des « réservations locatives » pour y loger les salariés des entreprises cotisantes.

Depuis 1977, le “1 % logement” a fait l’objet à différentes reprises de prélèvements de l’État destinés à contribuer au financement de la politique du logement, soit par une affectation directe ou un reversement au budget de l’État, soit par une orientation des ressources des CIL vers des emplois prédéterminés. En 1995, le “1 % logement” a ainsi financé le nouveau prêt à taux zéro. En 1997, puis en 1998, l’État a prélevé à ce titre 1,1 Md€, soit l'équivalent d’une collecte annuelle, obligeant les collecteurs à emprunter pour compenser cette ponction. Au total, 5,126 Md€ ont été prélevés par l’Etat sur les ressources de la PEEC entre 1995 et 2002.

B - Le tournant de la convention de 1998

A la fin des années 90, les interrogations sur l’avenir du “1 %” se sont multipliées : la baisse des taux d’intérêt rendait progressivement moins utile l’effet de levier des prêts traditionnels des collecteurs, les salariés acceptaient moins facilement de se voir attribuer des logements qu’ils jugeaient souvent inadaptés, les interventions du “1 %” apparaissaient insuffisamment orientées vers les publics en difficulté, l’exclusion des salariés des petites entreprises était contestée. La place de la PEEC dans les politiques du logement n’était plus clairement perçue et son existence même était remise en cause.

Les partenaires sociaux ont alors décidé d’assurer la survie du dispositif en le transformant pour lui redonner une « utilité sociale ». Ils ont dans ce but mis en place en 1998, avec le ministère du logement, un dispositif conventionnel qui a réorienté une large partie des fonds vers, d’une part, des programmes lancés par les pouvoirs publics et, d’autre part, de nouveaux produits ouverts à un vaste public.

La convention quinquennale du 3 août 1998, conclue entre les ministères du logement et du budget et l’Union économique et sociale pour le logement (UESL), représentant les collecteurs, constitue une réforme en profondeur du “1 % logement”, tant dans ses orientations que dans ses emplois et dans ses structures.

Par cette convention, l'État a renoncé aux prélèvements qu'il opérait périodiquement sur les ressources de la PEEC, en s'imposant leur extinction en 2002. En revanche, il y a fait introduire en 2001 le principe du financement par le "1 % logement" de sa politique de rénovation urbaine dont l'Agence nationale de la rénovation urbaine (ANRU), créée en 2003, est devenue le guichet unique. Ce financement est opéré par des contributions directes versées à cette agence, et indirectement par l'Association foncière logement (AFL)[103] gérée par le mouvement du "1 %".

La convention de 1998 a créé les « nouveaux produits » dont l'objectif était de faciliter l'accès au logement des salariés, notamment de ceux dont la situation était la plus fragile (isolés, primo-accédants ayant connu des ruptures familiales), et de mieux prendre en compte les aléas de la vie professionnelle et personnelle. La plupart de ces produits ont permis d'étendre une partie des aides offertes par la PEEC aux salariés des entreprises non assujetties, voire à des publics non salariés (étudiants boursiers, primo accédants au marché du travail, chômeurs), ce qui accentue leur caractère social. Ces produits sont dits « à droits ouverts » : l'aide est dissociée de la cotisation, le salarié en bénéficie sans passer par l'intermédiaire de son entreprise et son octroi n'est pas soumis à une condition de ressources.

II - Les emplois de la PEEC : une situation devenue confuse

A - L'absence de choix clairs

L'article L. 313-19 du code de la construction et de l'habitation donne depuis 1996 une large habilitation à l'Etat pour signer avec les partenaires sociaux représentés par l'UESL des conventions définissant des politiques nationales d'emploi des fonds de la PEEC. Une fois conclues, si elles impliquent des modifications du droit, les dispositions correspondantes sont traduites en termes législatifs, le Parlement ratifiant une partie du dispositif sans avoir été associé à sa conception d'ensemble[104].

103) Constituée par la loi en application de la convention du 11 décembre 2001 entre l'Etat et l'UESL, qui prolongeait la convention de 1998 jusqu'au 31 décembre 2006.

104) Les dispositions législatives que comportent les conventions sont ensuite validées par la loi : la convention du 17 septembre 1996 par la loi du 30 décembre 1996 créant l'UESL ; la convention du 3 août 1998 par la loi du 18 décembre 1998 instaurant des nouveaux produits ; la convention du 11 octobre 2001 par les articles 26 et 116 de la loi de finances initiale pour 2002 portant création de l'association foncière logement, la convention du 24 octobre 2004 par la loi de programmation pour la cohésion sociale du 18 janvier 2005.

1 - La portée des modifications conventionnelles

Au regard de l'ampleur actuelle du champ conventionnel, tant sur le plan financier que pour l'évolution du “1 % logement”, de l'importance des matières qu'il recouvre comme des volumes financiers en cause, il n'est pas certain que la portée de l'habilitation dont bénéficie le ministère du logement qui assure seul la négociation des conventions, même si ces dernières sont signées par l'ensemble des ministres intéressés par leur application, ait été pleinement appréciée lorsqu'elle a été adoptée en 1996.

L'extension du champ conventionnel n'a, par ailleurs, pas contribué à la qualité des normes de droit : les conventions ne sont pas publiées, ne comportent pas de mécanismes d'abrogation, ne sont pas codifiées, et leur empilement a créé un volumineux corpus conventionnel nécessitant des circulaires complexes d'application. En l'absence d'actualisation des textes codifiés dans le code de la construction et de l'habitation, nombre de dispositions conventionnelles et de pratiques contredisent des textes législatifs et réglementaires toujours en vigueur. Une remise en ordre est donc nécessaire.

Le ministère chargé du logement a tardivement demandé, en mai 2004, au conseil général des ponts et chaussées un avis technique sur la consolidation et le reclassement des normes conventionnelles intervenues depuis 1996, qui ne semble toutefois pas de nature à répondre à l'ampleur du problème.

Enfin, parallèlement à l'extension très large du champ conventionnel, et même si différents textes législatifs ont été pris pour entériner les principaux accords conventionnels, il n'y a pas eu de véritable débat d'ensemble sur le rôle de la PEEC et sa place dans les politiques publiques du logement.

2 - Des logiques concurrentes

Fixant de nouveaux principes tout en laissant subsister les anciens, la réforme opérée n'a pas suffisamment clarifié les orientations auxquelles devrait répondre aujourd'hui le “1 % logement” (logement des salariés des entreprises cotisantes, aides à « droits ouverts », nouveau système d'attribution des réservations par l'association foncière pour le logement), ce qui ne favorise pas une répartition raisonnée des ressources de la PEEC.

Il paraît ainsi paradoxal d'affecter une part croissante des ressources de la PEEC à des emplois « à droits ouverts » offerts à l'ensemble de la population salariée et de maintenir les salariés des petites entreprises à l'écart des aides traditionnelles du "1 %" (prêts et réservations locatives).

Il en est de même pour la création de nouveaux emplois censés redonner à la PEEC une « utilité sociale » mais qui ne sont pas soumis à une condition de ressources.

Ainsi, la diversification croissante des modalités d'emploi des ressources de la PEEC engendre une incertitude sur les publics visés, voire sur les finalités du dispositif : l'objectif doit-il être de privilégier les publics en difficulté (que visent certaines des aides à droits ouverts), les salariés aux revenus les plus modestes - en subordonnant les aides à des conditions de ressources - ou les salariés des classes moyennes qui se situent au-dessus des seuils des dispositifs sociaux mais n'en ont pas moins des difficultés pour se loger ? Quel choix opérer entre aide à la personne et aide à la pierre, ou entre locatif et accession ?

Il est de ce fait difficile, faute de priorités définies, de mesurer l'efficacité sociale de l'emploi de ressources importantes tirées d'un prélèvement obligatoire.

3 - Les relations distendues entre les collecteurs et les entreprises

La réforme de 1998 a également eu pour conséquence de modifier profondément la nature des relations entre les entreprises et les collecteurs qu'elles choisissent pour se libérer de leurs obligations.

Historiquement, la relation entre les entreprises versantes et leurs collecteurs était fondée sur un « compte d'entreprise » mettant en regard la collecte reçue de l'entreprise et les contreparties apportées par le collecteur, dans un rapport de quasi-prestataire de service. Les comités se sont alors spécialisés en fonction des caractéristiques locales (réservations locatives, prêts aux personnes physiques) et des besoins des entreprises.

En 1997, le compte d'entreprise a été remplacé par un « bilan de service », beaucoup moins exigeant sur les contreparties apportées. Le lien entre l'entreprise et le collecteur s'est distendu. L'arrivée de nouveaux produits et l'abandon progressif des produits traditionnels, auxquels nombre d'entreprises étaient très attachées, ont conduit certaines d'entre elles à soulever la question de la légitimité d'un prélèvement auquel elles sont astreintes mais dont l'emploi leur échappe désormais presque totalement.

B - Des produits nouveaux

Principal objet de la réforme de 1998, les produits nouveaux répondent à une préoccupation d'aider les salariés dans des parcours personnels et professionnels de plus en plus heurtés. Ils ont aussi, et peut-être d’abord, constitué une réponse précipitée à la menace de budgétisation ou de suppression de la PEEC. Ce faisant, toutefois, ces nouveaux produits ont profondément bouleversé le métier des collecteurs alors qu’ils n’ont pas été précédés des analyses préalables qui auraient justifié leur création.

1 - Le changement de métier des collecteurs

Sur le terrain, les collecteurs sont passés d'une logique de « grands comptes » quasi commerciaux à une logique de guichet social avec les problèmes inhérents à l'accueil, à l'information et à l'accompagnement d'une clientèle nouvelle et nombreuse. La multiplication du nombre d’actes (140 000 en 1999, 673 000 en 2004) a bouleversé le métier et l’organisation des CIL : mise en place de moyens supplémentaires, renforcement des services contentieux, recrutements (l’effectif total des CIL est passé entre 2000 et 2003 de 2 101 à 2 260 agents, hors agents employés par un GIE).

Le fonctionnement du réseau s’est trouvé mal adapté au nouveau mode de fonctionnement financier, obligeant à la mise en place par l’UESL d’une péréquation dont les modalités ont abouti à traiter inégalement les CIL et n’ont été que très progressivement corrigées.

L’UESL a, plus globalement, privilégié l’application des décisions prises dans le cadre des conventions, en imposant à cet effet aux collecteurs des contraintes fortes. Elle ne s’est pas comportée comme un animateur du réseau aidant les collecteurs à s’adapter aux changements majeurs affectant leur activité.

2 - L’utilité sociale des produits créés en 1998

Il est regrettable qu’aucune évaluation des aides traditionnelles ni aucune étude prospective des besoins n'aient précédé le lancement de ces produits. L’UESL considère que de telles études ne sont pas nécessaires, « puisque les partenaires sociaux, tant du côté patronal que du côté salarial, ont chacun, avec leur sensibilité propre et leur expérience du dialogue social, une connaissance pratique des besoins et des attentes des entreprises et de leurs salariés ». En réalité, les dispositifs ont très inégalement fonctionné et ont dû être l’objet d’ajustements répétés.

On ne peut que s'étonner, sept ans après l'ouverture de ces droits, de la faiblesse des évaluations sur les besoins et les attentes des salariés et des nouvelles populations de bénéficiaires de ces aides comme sur la manière dont les nouveaux produits contribuent à leur satisfaction. Les quelques études disponibles ne permettent en effet pas de répondre aux questions qui se posent. Compte tenu de l'importance des montants engagés, une politique d'études et d'évaluations périodiques aurait dû être définie, pour s'assurer que les aides mises en place répondaient aux besoins et pour les améliorer. Cela aurait été d'autant plus utile que les avantages supposés des nouveaux emplois sont fréquemment mis en doute par une partie des acteurs. Dans un contexte de pénurie de logements sociaux, rien ne permet de démontrer la pertinence de la réorientation de fonds importants vers des emplois dont l'efficacité n'est pas mesurée.

Certains de ces produits ont connu un réel succès, dont témoigne une montée en charge rapide, ce qui n'est pas, en soi, la preuve d'une utilité sociale, mais peut-être simplement l'effet des avantages offerts.

Les aides aux ménages

(Montants en K€)	2002	2003	2004
Avances loca-pass	225 268	274 041	250 450
Garanties loca-pass			
. Montants engagés	1 262 426	1 343 388	1 459 581
. Montants mis en jeu	25 385	44 662	56 276
. Stocks des engagements	2 303 002	3 234 305	3 630 402
Aides mobili-pass	36 891	51 455	63 049
Prêts sécuri-pass	411	3 539	5 491
Prêts pass-travaux	688 678	686 404	721 269
Prêts à l'accession (1)	388 615	415 393	524 142

(1) 2000 : 932 000 - 2001 : 818 000

Source : UESL

Les nouveaux produits sont cependant l'objet de critiques de la part des acteurs, critiques qui convergent sur certains points. Globalement, il leur est reproché leur insuffisante sélectivité sociale et le choix initial qui a été fait de ne pas subordonner leur octroi à une condition de ressources et de ne pas réserver les aides à certains publics. Enfin, des critiques sont adressées à certains d'entre eux :

- Le loca-pass répond à un besoin effectif dans la situation actuelle du marché du logement locatif. Il a consommé plus de 300 M€ en 2004. Cependant, il n’a en pratique que peu d’impact sur les politiques d’attribution de logements sociaux et dans au moins 20 % des cas, il ne dissuade pas toujours les bailleurs privés d’exiger d’autres cautions.

Le loca-pass (avance ou garantie), destiné à faciliter l’accès au logement locatif, est accordé à tous les salariés, aux jeunes en recherche d’emploi, aux étudiants et aux boursiers. L’avance gratuite du dépôt de garantie (2 mois de loyer maximum) est accordée sous la forme d’un prêt remboursable sur 3 ans avec un différé de 3 mois. La garantie solidaire est une caution (18 mensualités de loyers et de charges locatives) d’une durée de 3 ans que le bénéficiaire devra rembourser sans intérêt en cas de mise en jeu de la garantie sur une durée de 3 ans maximum.

- Le pass-travaux est davantage utilisé par les propriétaires occupants que par les locataires qui ne représentent que 5 % des bénéficiaires.

Le prêt pass-travaux est accordé, pour une durée de 10 ans modulable, pour financer des travaux d’amélioration dans le logement, au taux nominal de 1,5 % l’an, dans la limite de 8 000 €, à tous les salariés du secteur assujetti, locataires ou propriétaires occupants.

Ce prêt a connu un grand succès depuis son lancement en 1998, ce qui a conduit à une dépense élevée (720 M€ consommés en 2004), alors que l’on peut s’interroger sur le caractère décisif de son influence sur le comportement de ceux qui ont le projet de réaliser des travaux. Selon une étude commandée par l’ANPEEC et la DGUHC à la SOFRES, l’aide n’a eu un effet déclencheur que pour 9 % seulement des bénéficiaires, et pour 37 % d’entre eux l’aide n’a pas eu d’impact sur le montant, la réalisation et la nature des travaux. Les ménages aux revenus modestes sont minoritaires parmi les bénéficiaires. Les conditions d'octroi très souples laissent une place probablement trop large aux effets d’aubaine.

Les autres "produits à droits ouverts"

L'aide mobili-pass, aide à la mobilité géographique, est une subvention de 6 mois de loyers et charges en cas de double charge de logement versée aux salariés lors de l'embauche ou lors du changement de lieu de travail dans la même entreprise (maximum 1 600 € ou 3 200 € après accord de l'employeur).

Le prêt sécuri-pass, destiné aux salariés des entreprises assujetties à faire face aux difficultés temporaires des locataires, est accordé sous la forme d'une avance gratuite remboursable sur une durée de 6 à 10 ans modulable, destinée à prendre en charge 50 % des mensualités des emprunts immobiliers du salarié, dont les revenus sont inférieurs au plafond de ressource du prêt à taux zéro, confronté au chômage ou à un événement familial (maximum 400 € par mensualité, 4 800 € par an).

Le pass-assistance est un service gratuit d'accompagnement personnalisé, destiné à aider les salariés des entreprises assujetties dans le but de favoriser leur maintien dans les lieux ou de leur faciliter l'accès à un logement, en cas de situation de déséquilibre budgétaire imprévu ou d'urgence sociale.

Le pass-mobilité est un service payant, facturé à l'entreprise, pour l'accompagnement des salariés des entreprises assujetties qui doivent changer de résidence principale pour raisons professionnelles.

3 - L'effet d'éviction sur les produits traditionnels

L'importance des affectations de ressources de la PEEC aux nouveaux produits et aux politiques lancées de 1998 à 2005 fait des aides traditionnelles des emplois résiduels du "1 %".

a) Les réservations locatives

Les prêts destinés aux bailleurs sociaux, en contrepartie desquels les collecteurs obtiennent des réservations locatives, se montaient à 956 M€ en 2003[105]; ils ont diminué en 2004 et surtout en 2005, au profit des financements destinés à l'Association foncière logement (AFL) et à l'ANRU. Selon une enquête effectuée par l'ANPEEC, le nombre de réservations à placer au 31 décembre 2003 était de 21 494 logements dont 7 976 avec droit de suite[106].

105) Il faut soustraire de ce montant, pour 114,8M€ en 2003, le concours "privilégié plus" qui ne donne pratiquement pas lieu à réservations locations en faveur des CIL.
106) Permettant de réattribuer le logement à chaque fois qu'il est libéré par un salarié.

Dans les zones où le marché locatif est tendu, leur montant élevé exclut souvent du dispositif les petites et moyennes entreprises, qui ne versent pas une collecte annuelle suffisante pour financer une réservation locative. En outre, faute de méthode de calcul, ou au minimum de critères, il est impossible de s’assurer que le prix d’une réservation locative reflète bien le coût du service rendu dans la mesure où la PEEC assure le bouclage des plans de financement des organismes constructeurs sans rapport direct avec le coût de la réservation.

Alors que le parc total de réservations locatives est estimé à 826 000 logements, il n’existe aucun dispositif permanent permettant d'évaluer le suivi de leur parc de réservations par les CIL, leur coût, les caractéristiques des ménages et des bailleurs ainsi que les raisons de la désaffection des salariés dans certaines zones. L'annonce par l’ANPEEC de la création d’un observatoire des réservations locatives pour la fin de l'année 2005 et le lancement, en 2005 aussi, d’une enquête statistique récurrente, paraissent à cet égard très tardifs.

En avril 2001, devant la mission d'évaluation et de contrôle de la commission des finances de l’Assemblée nationale, le vice-président de l’UESL indiquait que, sur un total de 800 000 réservations locatives, moins de 400 000 logements étaient alors occupés par des salariés des entreprises cotisant aux CIL et aux CCI.

b) Les prêts à l'accession

Les prêts traditionnels destinés à permettre aux personnes physiques d'accéder à la propriété ou, pour des montants globaux très faibles, d'améliorer leur logement ont fortement diminué au bénéfice des « nouveaux emplois », passant de 1 328 M€ en 1996 à 910 M€ en 2000 et 415,39 M€ en 2003 (46 756 prêts) au profit des prêts pass-travaux.

La réorientation des emplois du “1 %” au détriment des prêts à l’accession a également été justifiée par la baisse des taux d’intérêt, qui réduisait l’avantage apporté, et par la création du prêt à taux zéro.

Même s’il ne vient qu’en complément d’un plan de financement reposant largement sur le crédit bancaire, le prêt à l’accession, qui est considéré comme faisant partie de l’apport personnel, demeure toutefois un produit historique de la PEEC auquel sont très attachés les salariés, leurs syndicats et nombre d’entreprises.

En dépit des dispositions prises par l'UESL en juillet 2002 pour fixer des montants minima unitaires pour les prêts à l'accession selon la zone géographique où est réalisée l'opération financée, les collecteurs restent enclins, pour satisfaire le plus grand nombre possible de candidats à l'accession, à répartir des montants plus faibles sur davantage de demandeurs, ce qui en limite l'impact.

Il paraît aujourd'hui nécessaire de procéder à une évaluation de l'intérêt des prêts à l'accession du "1 % logement", afin soit de les supprimer, soit de les réorienter, par exemple en les concentrant sur les salariés aux revenus les plus modestes et de les attribuer en particulier à ceux qui quitteraient le parc social pour un logement en accession.

III - Les règles de gouvernance : une nécessaire clarification

L'organisation du système de la PEEC repose sur trois acteurs : l'Etat, sous le double aspect de la politique du logement et de l'usage d'un prélèvement obligatoire, l'UESL, tête du réseau des collecteurs qui devrait à ce titre veiller à son organisation et à son efficacité, enfin l'ANPEEC à laquelle l'État a délégué le contrôle de l'application des règles qui s'imposent aux collecteurs et qu'il charge de rendre compte de la gestion de la PEEC.

A - L'effacement de l'État

La réforme législative de 1996 visait à organiser la gestion du "1 % logement" dans un cadre conventionnel.

Dès lors, le ministère du logement disposait du pouvoir d'orientation des politiques à suivre. Or, il s'est largement dépouillé de son rôle de définition des politiques, de pilotage, de surveillance et surtout d'évaluation. En contrepartie de la ponction que l'Etat opérait sur les ressources du "1 %" pour financer ses politiques, il a accepté de laisser, pour le reste, une très large autonomie aux acteurs de la PEEC qui en ont tiré d'importants avantages.

Le ministère du logement considère ainsi qu'il n'est pas de son ressort de porter un jugement sur le nombre de collecteurs ou sur leur implantation et de fixer dans ce domaine des objectifs et qu'il n'a pas compétence pour intervenir dans le processus de rapprochement des collecteurs, ni pour apprécier leurs politiques de diversification. Il estime également n'avoir aucune prérogative particulière en matière de suivi des

réservations locatives alors qu'il s'agit d'un problème récurrent, connu, mais qui n'a pas été étudié et mesuré avec suffisamment de précision et n'a fait l'objet d'aucune proposition d'amélioration.

Par ailleurs, le ministère du logement, en ne demandant ou en n'effectuant pas les évaluations nécessaires de l'effet des emplois du "1 % logement", a contribué à l'incapacité du système à mesurer l'efficacité de ces aides et à définir des orientations claires pour améliorer leurs résultats.

Le ministère du logement reconnaît, dans une réponse à la Cour, que « depuis l'origine, la responsabilité de la gestion de ces fonds appartient aux partenaires sociaux représentant les employeurs et les salariés. Il s'agit donc d'un système de financement original sur lequel, par construction, les pouvoirs publics n'ont pas une légitimité d'intervention directe ». Il s'agit cependant d'un prélèvement légalement obligatoire et l'État, qui lui donne ce caractère, a pour vocation, sinon pour obligation, d'en définir les objectifs, les modalités d'emploi, les conditions d'évaluation et les formes de contrôle.

Or, il a consenti de larges délégations de ses compétences à l'UESL pour les conditions d'emploi de la participation des employeurs à l'effort de construction et à l'ANPEEC pour son contrôle.

B - Un pouvoir accru des collecteurs

Dans ces conditions, le pouvoir des acteurs de la PEEC dans le monde du logement s'est nettement renforcé. Plusieurs évolutions récentes sont à cet égard particulièrement importantes.

a) La loi du 1er août 2003 d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine (art. 58 à 61) a profondément réformé la gouvernance des sociétés d'HLM en la rapprochant du droit commun des sociétés et en prévoyant, en particulier, la présence au capital d'un partenaire financier.

Cette disposition a massivement profité aux collecteurs de la PEEC. A ce jour, ils sont déjà actionnaires de référence de plus de 110 sociétés (sur un total de 300) gérant plus de 820 000 logements. Dans 71 de ces sociétés (520 000 logements), ils sont majoritaires, seuls ou dans le cadre d'un pacte d'actionnaires. Dans 16 autres (104 000 logements) ils sont chef de file d'un pacte sans être majoritaires.

Cette évolution majeure a un autre effet, à maints d'égards décisif : elle assure la pérennité du dispositif des CIL, que leur seul rôle de collecteur et distributeur de la PEEC ne garantissait pas.

b) Les partenaires de la PEEC ont également obtenu la création en 2001 de l'Association Foncière Logement, dont ils composent entièrement le conseil d'administration.

Cette association opère comme investisseur foncier en se portant acquéreur de programmes neufs ou existants dont la construction et la gestion sont déléguées après appel d'offres à des opérateurs publics ou privés. Jusque-là, le développement de l'offre locative par le "1 %" s'effectuait par l'intermédiaire du financement par les CIL des organismes d'HLM et des bailleurs privés maîtres d'ouvrage. La création de l'AFL ouvre des perspectives dont il est difficile de déterminer dès à présent toute la portée, mais qui peuvent modifier profondément l'usage et le rôle de la PEEC.

Bénéficiant de versements importants de fonds de la PEEC, soit à terme 1,06 Md€ par an, l'AFL va rapidement détenir un important patrimoine, ce qui renforcera l'évolution engagée vers la pérennisation ''du 1 %''.

c) L'UESL a également accru son pouvoir d'organisation par la création de « comités régionaux » dont le rôle sera de favoriser, sur la durée, le plan de cohésion sociale 2005 – 2009 et la programmation des opérations de construction de logements sociaux.

d) Enfin, les organisations patronales et syndicales gestionnaires de la PEEC se sont vu accorder par la loi du 18 janvier 2005 de programmation pour la cohésion sociale la possibilité d'un défraiement forfaitaire, comme cela avait été prévu par la convention du 27 octobre 2004 entre l'État et l'UESL. Ce financement, qui se substitue au prélèvement pour financement des actions de formation, d'information et de coordination des administrateurs des associés collecteurs de l'UESL, devient une véritable subvention de fonctionnement qui est passée de 2,5 M€ en 2004 à 4,62 M€ en 2005.

Le mouvement du "1 % logement" a ainsi, en peu d'années, obtenu la pérennisation et le renforcement de son pouvoir sans que l'État, au-delà de l'orientation d'une partie des fonds vers le financement de certaines de ses politiques, compense ces concessions par des contreparties en termes d'orientation et de contrôle.

C - Les faiblesses de la gouvernance des acteurs de la PEEC

1 - La création de structures de pilotage et de contrôle

La structure très décentralisée des collecteurs et l’importance des montants financiers recueillis ont rendu nécessaire la mise en place de structures de concertation, de pilotage et de contrôle.

Les collecteurs ont créé en 1969 l’union nationale interprofessionnelle du logement (UNIL) puis, en 1973, l’association pour l’assistance et le contrôle des CIL mais ces institutions n’ont pas suffi à assurer ni la nécessaire régulation ni un contrôle efficace du dispositif.

Pour remédier à la dispersion de la ressource dans des emplois parfois éloignés des objectifs sociaux du “1 %”, l’Etat a donc renforcé les structures de contrôle de la PEEC en créant en 1987 l’Agence nationale pour la participation à l’effort de construction (ANPEEC), sous la forme d’un établissement public chargé d’élaborer les règles de fonctionnement des comités, d’assurer leur contrôle et de suivre les flux financiers du “1 %”. En 1990, plusieurs décrets ont réglementé plus étroitement l’emploi des fonds et la gestion des collecteurs. Enfin, l’UNIL a été remplacée en 1996 par l’Union d’économie sociale pour le logement (UESL), présidée comme l’ANPEEC par un représentant du MEDEF, ayant pour objet de fédérer les collecteurs et de les représenter auprès des pouvoirs publics, notamment pour signer des conventions orientant les utilisations de la PEEC. L’UESL a le pouvoir d’engager les CIL et les CCI et peut leur imposer des versements.

2 - Les instances dirigeantes de la PEEC au niveau national

Aujourd’hui, les instances dirigeantes de l'UESL, organe d’orientation et de négociation émanant des collecteurs, et de l'ANPEEC, établissement public de contrôle des mêmes collecteurs sous tutelle de l'État, sont largement communes. En effet, des administrateurs appartiennent à la fois aux conseils d'administration et parfois aux bureaux des deux organismes[107]. En particulier, le président de l'autorité de contrôle (ANPEEC) est également membre du conseil d'administration et du bureau de l'UESL. Il siège aussi au comité permanent de l’agence chargé d’examiner les rapports de contrôle et les suites qui leur sont données. De plus, les mandats de certains administrateurs sont très fréquemment reconduits, certains siègeant depuis la création de l'UESL.

107) Ces administrateurs appartiennent souvent également aux instances dirigeantes des CIL les plus importants et à celles de la nouvelle association foncière logement.

La situation actuelle empêche la distinction nécessaire entre la structure chargée de définir et d'exprimer les vues du mouvement du "1 %", de négocier avec l'Etat les conventions relatives à l'emploi de la PEEC et d'orienter les évolutions du dispositif, et l'établissement public chargé du contrôle des collecteurs.

Cette confusion est soulignée de manière révélatrice tant par la teneur du rapport de l'ANPEEC publié annuellement sur le "1 % logement" que par les réponses faites à la Cour, dans lesquelles l'agence se considère comme compétente pour assurer la défense des choix et des pratiques du mouvement du "1 %" (nombre des collecteurs, recours aux conventions, choix des nouveaux produits, étude de l'image des collecteurs, etc.), responsabilité qui relève pourtant de l'UESL.

Une clarification des rôles paraît donc s'imposer. Il appartient en particulier à l'Etat de prendre les mesures nécessaires pour faire respecter la séparation des conseils d'administration et éviter un cumul des mandats préjudiciable à l'indépendance de chacun des conseils d'administration et à la bonne gestion de la PEEC.

Par ailleurs, le conseil d'administration de l'UESL, dans lequel l'État est représenté par deux commissaires du gouvernement, doit retrouver la plénitude de ses attributions, aujourd'hui trop fréquemment déléguées au bureau, dans lequel l'État n'est pas représenté, ou à un petit nombre d'administrateurs, dans des conditions qui ne facilitent pas la transparence des décisions, notamment sur la question essentielle des fusions / absorptions de collecteurs.

3 - L'exercice de ses missions par l'ANPEEC

L'ANPEEC s'est vu confier une large délégation non seulement pour exercer le contrôle des collecteurs, mais également pour assurer la collecte et le traitement des statistiques et des analyses sur la PEEC. Ce faisant, l'État s'est dessaisi des outils d'une contre-expertise et d'un contrôle sur l'ANPEEC. De plus, l'ANPEEC intervient dans des domaines qui ne relèvent pas de sa mission de contrôleur.

L'Agence n'a en particulier pas compétence pour provoquer des rapprochements entre collecteurs, responsabilité qui relève des conseils d'administration des collecteurs et de l'UESL. Elle est, cependant, à l'origine de fusions : lorsqu'un retrait d'agrément a été décidé par le ministre chargé du logement sur proposition de l'Agence, celle-ci suggère, après une phase d'administration provisoire, le collecteur auquel la situation active et passive de l'organisme sanctionné doit être transférée. En théorie, le collecteur garde le libre choix du collecteur duquel il se rapprochera. En l'absence d'une formalisation et d'une

transparence suffisantes des procédures de conseil de la part de l’ANPEEC et surtout des procédures de décision en matière de rapprochement des collecteurs, il n’est pas établi que les collecteurs disposent en la matière d’une réelle marge de manœuvre.

L’ANPEEC doit se recentrer sur son rôle de contrôleur et en particulier mettre en œuvre rapidement un dispositif d'alerte sur la base des ratios et des indicateurs qu'elle collecte. Un tel dispositif, annoncé depuis plusieurs années et en dernier lieu pour la fin de l’année 2005, serait de nature à accentuer, par une meilleure sélection, l’impact des contrôles des collecteurs qui n'ont qu'une périodicité moyenne de six ans.

L'Agence doit également abandonner la gestion des fonds d’intervention dont elle a encore historiquement la charge. Enfin, elle devrait consacrer une partie de son activité de collecte de données sur la PEEC à l’évaluation de l’efficacité de ses utilisations et de la performance des CIL.

IV - Le pilotage et la rationalisation du réseau : des progrès indispensables

L’optimisation du dispositif, à commencer par l’organisation et le coût de fonctionnement du réseau des CIL n’a jamais été un sujet de préoccupation centrale pour les différents acteurs. Jusqu’à l’intervention de la Cour, l’ANPEEC ne suivait pas les effectifs totaux employés par les CIL. Ainsi, les baisses successives du taux de prélèvement, notamment de 1986 à 1991, n’ont été accompagnées d’aucune disposition pour refondre le réseau alors que son activité diminuait.

A - L’absence de stratégie de réseau

L’UESL est responsable, dans le respect des obligations légales et conventionnelles, de la stratégie, du pilotage et de l’animation du réseau des collecteurs qu’il s’agisse de la prise en charge des nouveaux produits, des choix à opérer devant la raréfaction de la ressource ou encore de la prise en compte des modifications des règles de gouvernance des sociétés anonymes d’HLM. L’UESL aurait dû définir une stratégie volontariste pour aider les collecteurs à assumer ces changements, tout en restructurant le réseau et en maintenant ses activités dans le strict cadre de son objet social. Faute qu’une telle stratégie ait été mise en œuvre, l’impulsion a été faible et les outils imparfaits.

1 - Le statut des collecteurs

Au regard des évolutions constatées depuis 1998, la réflexion sur le statut associatif des CIL aurait dû être relancée. La convention entre l'État et l'UESL du 3 août 1998 prévoyait la transformation en unions d'économie sociale, mais cela n'a pas été fait.

L'inadaptation du statut associatif est aujourd'hui manifeste : les collecteurs deviennent des actionnaires actifs, voire les chefs de file de l'actionnariat des sociétés d'HLM et constituent de véritables groupes financiers, les produits à droits ouverts multiplient les risques de contentieux et la décentralisation va imposer aux collecteurs de conclure de nouveaux partenariats. Enfin, les règles comptables auxquelles sont soumis les collecteurs ne sont plus adaptées aux contraintes actuelles de leur gestion et à la nécessaire transparence des comptes.

2 - La consolidation des comptes des collecteurs et de leurs filiales

Les CIL, tout au moins les plus importants d'entre eux qui représentent les trois quarts de la collecte, sont devenus de véritables groupes diversifiés, dont les filiales abritent l'essentiel des activités. Or, leur statut d'association les exonère de l'obligation de présenter des comptes consolidés.

La transparence financière et comptable s'impose d'autant plus dans le secteur du "1 % logement" que la gouvernance des sociétés HLM a été rapprochée du droit commun des sociétés en application de la loi du 1er août 2003 d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine. En outre, le développement des nouveaux produits proposés par les CIL, en particulier les prêts sécuri-pass qui sont des opérations de crédit au sens de l'article L. 313-1 du code monétaire et financier[108] ou les pass-mobilité qui constituent un service facturé à l'entreprise, leur confère un statut qui s'apparente à celui d'une société commerciale. Dès lors, les obligations de consolidation des comptes prévues par l'article L. 233-16 du code de commerce pour les sociétés commerciales doivent s'imposer aux CIL.

A défaut d'une présentation comptable permettant de décrire la situation réelle des collecteurs, le système se développe de manière opaque. Depuis le vote de la loi du 1er août 2003, l'ANPEEC aurait dû en définir les modalités et inviter les CIL à les appliquer.

---

108) Article L. 313-1 du code monétaire et financier : « Constitue une opération de crédit tout acte par lequel une personne agissant à titre onéreux met ou promet de mettre des fonds à la disposition d'une autre personne ou prend, dans l'intérêt de celle-ci, un engagement par signature tel qu'un aval, un cautionnement ou une garantie… ».

3 - La diversification des collecteurs

Cette évolution des CIL pose par ailleurs le problème des actions de diversification auxquelles se livrent certains collecteurs. Ceux-ci sont en effet autorisés à prendre des participations, que ce soit en mobilisant leurs fonds réglementés ou leurs fonds non réglementés[109].

Or, les actions de diversification auxquelles se livrent certains collecteurs suscitent des interrogations.

Le contrôle d’un collecteur parisien a ainsi fait apparaître que ce CIL, qui dispose au total de 80 filiales, est majoritaire dans des sociétés d’administration de biens, de crédit immobilier, de courtage en assurances et en prêts, de conseil en financement. Certaines de ces activités sont organisées par l’intermédiaire d’une SACI et échappent dès lors au contrôle de l’ANPEEC. La conformité à l’objet social des CIL, c’est-à-dire l’accès des salariés des entreprises adhérentes à leur résidence principale, de l’ensemble des activités développées par les collecteurs et leurs filiales reste à démontrer.

La suppression de la notion de fonds non réglementés et l’incorporation de ces fonds aux fonds réglementés apparaît au demeurant comme une simplification opportune qui apporterait plus de clarté et de cohérence au dispositif.

B - Les lacunes du pilotage du réseau

L’absence de stratégie n’a pas permis à l’UESL d’assurer un pilotage efficace, avec des outils adaptés, du réseau des collecteurs.

1 - Un nombre encore excessif de collecteurs

A l’origine, les 220 collecteurs financiers se sont implantés, de manière spontanée, sur une base principalement géographique. Les « collecteurs financiers » que sont les CIL, ainsi que certaines chambres de commerce et d’industrie (CCI) représentent plus des neuf dixièmes de la collecte. Leur nombre a diminué à compter de 1987, passant de 220 à 203 en 1996 (162 CIL, 41 CCI), et à 132 en 2004 (111 CIL et 21 CCI). Ce nombre reste trop élevé et engendre des coûts de structure excessifs. Ainsi, les 20 plus petits organismes ne représentent ensemble qu’à peine plus de 1 % de la collecte.

109) Ces fonds sont essentiellement constitués à partir d’une fraction de leur résultat lorsqu’il est bénéficiaire.

Si l'UESL agit avec autorité pour appliquer les dispositifs de financement définis par les conventions signées avec l'État, elle ne joue pas pleinement le rôle d'une tête de réseau, n'a élaboré ni stratégie ni même orientation pour sa structuration en nombre et en implantation géographique, économique ou sociale. Elle n'a pas choisi entre les voies qui s'ouvrent à elle : conserver un petit nombre de collecteurs, devenant en pratique des agences de l'Union implantées selon des critères géographiques ou sociaux ou leur redonner au contraire des marges de manœuvre suffisantes pour qu'ils jouent leur rôle de partenaires des collectivités territoriales ou de leurs émanations, en tenant pleinement compte de l'impact des nouvelles lois de décentralisation sur le logement social.

2 - L'opacité des fusions / absorptions de collecteurs

Les fusions et absorptions de collecteurs constituent la modalité principale de rationalisation de l'organisation du réseau. Il existe, en matière de fusion et absorptions de collecteurs, une procédure officielle. Toutefois, cette procédure est précédée de démarches officieuses visant à assurer un consensus préalable aux opérations, de telle sorte que seules des décisions favorables sont prises dans le cadre de la procédure officielle. Le consensus préalable n'étant pas explicité, il est impossible d'apprécier la pertinence et la transparence des choix effectués en faveur de tel ou tel regroupement.

En particulier, faute de connaître les collecteurs prématurément découragés de se rapprocher, il est difficile de comparer ces cas à ceux des collecteurs admis à fusionner et d'en tirer l'expression d'une politique cohérente.

L'UESL a été interrogée sur les critères qui devraient, en l'absence de stratégie formalisée, présider aux rapprochements de collecteurs. Elle a indiqué les critères suivants : favoriser des services de proximité pour les entreprises et leurs salariés, permettre la constitution d'organismes d'une taille et d'une compétence suffisantes pour être au plan local des partenaires efficaces de la politique du logement, répondre aux enjeux de la politique de décentralisation mise en œuvre par l'Etat. Cependant, ces orientations n'apparaissent pas toujours dans les regroupements approuvés.

3 - Les coûts de gestion excessifs des collecteurs

L'UESL a instauré un ratio de coût de fonctionnement comparant les dépenses d'exploitation au total des immobilisations financières (prêts), appelé ratio de gestion. Par la convention du 3 août 1998, elle s'est engagée à faire baisser ce ratio à 1,15 % en 2003 contre 1,35 % en

1999, 1,57 % en 1996 et 1,67 % en 1995. Cet objectif paraissait peu contraignant pour nombre de CIL et notamment les plus importants, qui atteignaient déjà dès le départ l’objectif fixé.

Si ce ratio conserve son utilité - ne serait-ce que parce que sa forte dispersion démontre, même s’il existe des différences dans la structure financière des collecteurs, l’existence d’importantes marges de productivité inexploitées - il n’est pas le seul critère d’appréciation de la performance de gestion. Les charges de fonctionnement des collecteurs représentent ainsi plus du tiers du montant de la collecte annuelle de la PEEC.

Plus globalement, il est aujourd’hui nécessaire de tenir compte de la transformation très profonde de l’activité des collecteurs dans la période récente : il faut en conséquence définir, sur des bases nouvelles, des ratios de gestion correspondant aux activités actuelles des organismes avec une définition précise des objectifs à atteindre et l’établissement d’indicateurs permettant d’en suivre la réalisation, afin d’assurer progressivement une réelle maîtrise des coûts de gestion des collecteurs.

4 - La difficile fixation des modalités de mutualisation

Lors du lancement des nouveaux produits et pour amener les collecteurs à atteindre les objectifs arrêtés au niveau national par la convention, l’UESL a défini une clé de répartition fixant les objectifs destinés à favoriser, à son avis, leur diffusion homogène sur l’ensemble du territoire. Elle a ainsi mis au point une ingénierie complexe de pénalités, de mutualisation et de compensation financière entre les organismes.

Les quotas à atteindre ont toutefois été calculés selon une clé mal adaptée aux spécificités des collecteurs et à la structure historique de leurs comptes. Cette clé n’a ensuite été modifiée que tardivement, ce qui a défavorisé les collecteurs qui avaient, dans le passé, consacré une part substantielle de leurs ressources aux prêts aux bailleurs sociaux. Les objectifs des uns ont été surestimés (un collecteur a ainsi dû reverser 32 M€ en 2002 et 2003 , un autre 17,6 M€ au titre des seuls pass-travaux, et ses pertes de trésorerie ont été alourdies au total de 36 M€ entre 2001 et 2005). Pour d’autres collecteurs une sous-estimation des objectifs les a conduit à afficher en 2004 des taux de dépassement de 900 %, l'appauvrissement des premiers alimentant la rente des seconds. Or, d'autres clés de régulation étaient possibles, comme celles qui sont utilisées en matière de prêts à l'accession ou de contribution au plan de relance du logement locatif social, pour mieux prendre en compte les situations des CIL différentes pour des raisons historiques et les réalités de terrain.

V - Les perspectives financières des collecteurs

A - Les ressources des collecteurs et leur évolution

Les ressources annuelles à long terme de la PEEC sont l'addition de la collecte annuelle et des « retours sur prêts » antérieurement accordés aux personnes physiques ou aux personnes morales. S'y ajoute la part du résultat affectée à la réserve destinée aux activités réglementées.

Les retours sur prêts représentent une proportion très importante, supérieure à 55 %, du total des ressources à long terme. Ils constituent donc une ressource essentielle pour les collecteurs. Cette situation est cependant appelée à évoluer.

En effet, les nouveaux produits, qui sont en partie des dépenses à caractère définitif, ont très vite absorbé une partie importante des ressources des collecteurs et la part des prêts dans les emplois de la PEEC décroît. Les "retours sur prêts" sont donc progressivement appelés à se tarir.

Les flux financiers des collecteurs du “1 % logement”

Emplois (en M€)					Ressources (en M€)				
	2000	2001	2002	2003		2000	2001	2002	2003
Soldes échanges CIL / UESL	124			1	Soldes échanges avec l’UESL		138	8	
Variations nettes encours préfinancements accordés			19	87	Variations nettes encours préfinancements accordés	34	41		
Financements long terme :	2 536	2 823	2 374	2 394	Ressources long terme :	2793	2915	3097	3260
Personnes physiques	1 191	1 720	1 397	1 499	Collecte exercice précédent	1 131	1 181	1 236	1 316
Personnes morales	574	578	701	895	Retours sur prêts LT	1 557	1 623	1 749	1 846
Versement à l’État	771	525	276						
					Sommes incorporées	105	111	112	98
Remboursement aux entreprises	82	97	108	152					
Association Foncière Logement			153	100					
Renouvellement Urbain			442	334					
Emplois divers	318	300	276	305					-
Excédent / diminution de la trésorerie des CIL						233	126	267	113

Source : *Cour des comptes sur la base de tableaux ANPEEC (les comptes 2004 ne sont pas disponibles)*

B - Le financement des nouvelles institutions et des programmes d'Etat

Après une période où l'État effectuait directement des prélèvements sur le produit de la PEEC au bénéfice de son budget, il a choisi la voie de la négociation avec les partenaires sociaux en vue d'affecter une partie de la ressource à des programmes définis par lui et auxquels la PEEC apporte ses financements.

En particulier, la convention du 10 septembre 2003 entre l'Etat et l'UESL prévoit la dotation de l'Agence nationale pour la rénovation urbaine (ANRU) par le "1 % logement" : 512 M€ maximum engagés chaque année pendant une période de 5 ans. La convention du 23 octobre 2004 prévoit que l'UESL versera en 2004 et 2005 un acompte de 120 M€, le solde pour ces deux années ainsi que la participation pour les années suivantes étant corrélés aux versements effectués par l'Etat, en fonction des besoins de paiement de l'Agence.

La participation au budget de l'ANRU a été prolongée de 3 ans par la loi de programmation pour la cohésion sociale qui prévoit un financement complémentaire de l'Etat de 1,5 Md€ sur 3 ans. La contribution parallèle du "1 %", en principe égale à celle de l'Etat, est à ce jour encore en discussion.

A court terme, le financement de ces engagements paraît assuré compte tenu du rythme de montée en charge des opérations. Le tableau des flux 2004 du "1 % logement" fait en effet apparaître des excédents importants de trésorerie sur les sections « foncière logement » (135 M€) et « renouvellement urbain » (234 M€ comprenant la subvention à l'ANRU et les versements à la Caisse des dépôts et consignations pour la bonification des prêts pour la rénovation urbaine). Le caractère très complexe des opérations de rénovation urbaine entraîne en effet une mise en œuvre plus lente que prévu du plan de rénovation urbaine et de l'ANRU, ce qui permet à court terme un échelonnement des dépenses mais laisse entrevoir ensuite une croissance rapide de ces dernières.

S'agissant de l'AFL, la participation annuelle du "1 %" à l'association croît rapidement (3,14 M€ en 2002, 100 M€ en 2003, 250 M€ en 2004), l'objectif étant de porter cette contribution à 1,06 Md€ en 2006 pour constituer les fonds propres de l'association. Les partenaires sociaux ont prévu que le financement de ses opérations pourra également être assuré par emprunt à hauteur de 150 % de ses fonds propres.

C - Des arbitrages inévitables

Plusieurs éléments vont donc converger pour réduire les marges de manœuvre des collecteurs : d’une part, les financements requis au titre de l’AFL et de l’ANRU vont augmenter ; d’autre part, l’affectation prioritaire des ressources de la PEEC à des dépenses définitives va graduellement tarir la principale ressource actuelle, constituée par les remboursements de prêts, les recettes ordinaires étant elles-mêmes réduites par la baisse des taux d’intérêt. En outre, une part importante des activités « à droits ouverts » rapporte une rémunération inférieure à leur coût réel. Les trésoreries des collecteurs deviennent d’ores et déjà tendues.

A terme rapproché, ces évolutions portent en germe une profonde remise en cause de l’équilibre financier de la PEEC. Des projections financières précises peuvent et doivent donc être établies pour mesurer le rythme et l’ampleur des évolutions qui vont affecter les ressources du “1 % logement”.

D’ores et déjà, il est certain que des choix vont devoir être faits, en fonction d’une appréciation de l’intérêt respectif des différents emplois de la ressource.

——— *CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS* ———

Les faiblesses constatées dans la gouvernance du dispositif, marquée par le mélange des rôles des différents acteurs et le dessaisissement de l'Etat, aggravées du fait de l'absence de stratégie et, en conséquence, de pilotage du réseau des collecteurs, rendent indispensable une remise en ordre. La situation impose, en effet, des arbitrages financiers et la définition claire d'une stratégie d'ensemble au sein de la politique du logement social.

En effet, le logement social connaît des tensions très importantes en raison de la pression des besoins, en particulier dans les grandes villes.

Les différentes utilisations du "1 % logement", qui se sont successivement stratifiées, doivent faire l'objet d'une évaluation approfondie afin de simplifier les dispositifs, de clarifier les objectifs assignés à la PEEC et de fixer des priorités d'emploi de la ressource.

Une telle évaluation sera en outre indispensable pour mettre, comme c'est souhaitable, le Parlement en mesure de se prononcer sur un volet important des politiques de logement social. La stratégie et les modalités d'emploi du "1 % logement" et son articulation avec les autres éléments de l'effort public doivent en effet pouvoir être prises en compte dans le débat public.

Un effort notable de productivité et d'économies de gestion doit être fait, en fixant des objectifs correspondant aux caractéristiques actuelles du métier de collecteur et en assurant, au moyen d'indicateurs adaptés, un suivi précis des progrès accomplis.

L'Etat, qui a consenti dans les années récentes à un renforcement considérable des pouvoirs du mouvement du "1 % logement", en particulier dans le domaine du contrôle des sociétés anonymes d'HLM et avec la création de l'association foncière logement (AFL), doit exercer pleinement le rôle d'orientation et de contrôle qui lui incombe sur un dispositif qui repose entièrement sur un prélèvement obligatoire.

Les évolutions dans l'utilisation de la PEEC conduisant à une diminution sensible des remboursements de prêts qui représentent aujourd'hui 55 % des ressources du "1 % logement", il devient urgent d'adapter le dispositif.

A défaut de changements importants, la question de la suppression de la PEEC dans ses formes actuelles ne pourrait qu'être à nouveau posée.

Les recommandations qui suivent énoncent ces changements que la Cour considère comme nécessaires.

** S’agissant de l’ensemble du dispositif :*

- *assurer une séparation des missions, des pouvoirs et des mandats au sein de l’ANPEEC et de l’UESL afin de conforter chacune de ces instances dans son rôle en évitant les conflits d’intérêt,*
- *adapter le statut des collecteurs à leurs missions actuelles,*
- *mieux encadrer la diversification des collecteurs au regard de l’objet social des CIL,*
- *faire en sorte que les groupes constitués autour de collecteurs soient tenus d’établir et de publier des comptes consolidés dès lors qu’ils contrôlent de manière exclusive ou conjointe une ou plusieurs autres entreprises ou qu’ils exercent une influence notable sur celles-ci de manière à assurer une réelle transparence financière de leur activité,*
- *actualiser, reclasser et codifier en respectant la hiérarchie des normes l’ensemble des dispositions régissant l’activité des collecteurs et les emplois du “1 % logement”.*

** Par ailleurs, d’autres recommandations s’adressent directement à l’UESL :*

- *définir des orientations précises en matière d’évolution du nombre et de l’implantation des CIL en fonction de critères géographiques, économiques et sociaux,*
- *appliquer des critères et des procédures transparentes de rapprochement des collecteurs,*
- *définir des objectifs et des indicateurs de suivi de la productivité et de la performance des CIL, adaptés à l’activité actuelle des collecteurs,*
- *faire en sorte que les réservations locatives soient rigoureusement suivies par les collecteurs et que l’ANPEEC procède à une évaluation systématique des résultats des enquêtes conduites sur ce sujet ; des barèmes établissant l’adéquation du coût des réservations locatives aux conditions du marché doivent être réalisés,*
- *établir des projections financières à moyen terme pour mesurer le rythme et l’ampleur des évolutions qui vont affecter les ressources du “1 % logement” (collecte et retours sur prêts),*
- *effectuer une évaluation approfondie de l’utilité sociale et de l’impact des emplois de la PEEC (produits traditionnels et nouveaux emplois) afin de décider en connaissance de cause, en fonction des objectifs qui auront été fixés et des ressources disponibles, leur maintien, leur suppression ou leur réorientation.*

REPONSE DU MINISTRE DE L'EMPLOI, DE LA COHESION SOCIALE ET DU LOGEMENT

1 – <u>Le développement de la voie conventionnelle se fait sous le contrôle du législateur et ne peut être considéré comme le signe d'un effacement de l'Etat</u>

1.1 – Les choix majeurs d'évolution du dispositif ont été définis par le Gouvernement et soumis au vote du Parlement

Le législateur, par la loi n° 965-1237 du 30 décembre 1996, a entendu donner au mouvement du 1 % Logement un encadrement institutionnel renforcé notamment par la création de l'Union d'économie sociale du logement (UESL), qui a remplacé, le 1er janvier 1997, l'UNIL (Union nationale interprofessionnelle pour le logement), fédération professionnelle des CIL créée en 1968.

L'UNIL qui représentait les seuls CIL, sur la base du volontariat, était composée d'un conseil fédéral (40 membres) qui regroupait un certain nombre de représentants des collecteurs et d'un comité directeur (15 membres) qui rassemblait les représentants des organisations d'employeurs, de salariés et du conseil fédéral. L'Etat était absent de ces organes.

Contrairement à l'UESL, l'UNIL n'avait pas de légitimité en matière d'orientation générale des fonds en coordination avec l'Etat ni en matière de recommandation vis-à-vis de ses membres.

Dotée d'un statut et d'une organisation juridique spécifique, l'UESL est investie, sous le contrôle de l'Etat, de missions étendues pour orienter les fonds. La loi a organisé la structure de l'UESL avec une présence renforcée de l'Etat, a confié à l'Union la possibilité d'émettre des recommandations qui s'imposent à ses associés, de surveiller certaines de leurs opérations financières conjointement avec l'Etat et de signer avec ce dernier des conventions pour orienter l'utilisation des fonds issus de la PEEC.

C'est dans ce cadre que la voie conventionnelle, qui reste très encadrée, a été privilégiée depuis 1997.

A ce titre, s'il est vrai que les conventions passées avec l'UESL sont négociées par le ministre chargé du logement, il convient de souligner qu'elles sont cosignées par le ministre chargé des finances et les ministres concernés, après arbitrage, le cas échéant, du Premier ministre et qu'elle ne sont donc validées qu'avec l'accord du Gouvernement.

Cette évolution ne peut, en conséquence, être considérée comme un effacement de l'Etat. Elle n'a en aucun cas privé la représentation nationale de débats publics sur les questions relatives à la participation des employeurs à l'effort de construction : depuis 1996, date de création de l'UESL, dix-sept textes législatifs ont fait l'objet d'un vote par le Parlement, lui permettant de se prononcer régulièrement sur la participation des employeurs à l'effort de construction.

C’est ainsi que l’affectation des ressources de la PEEC à des emplois « à droits ouverts » (Loca-pass, Pass-travaux, Sécuri-pass …) a été autorisée par la loi de 1998 relative à l’emploi des fonds de la PEEC. Cette loi permet au 1 % logement de financer des aides directes à des personnes physiques pour leur changement de logement ou le maintien dans celui-ci, l’accès au logement locatif, ainsi que les garanties de loyer et charges apportées aux bailleurs. Le champ de ces aides a été défini par le législateur, qui n’a pas souhaité en restreindre l’octroi à des ménages sous plafonds de ressources, et la convention quinquennale de 1998 relative à la modernisation du 1 % logement ne fait que préciser les modalités de leur mise en œuvre. Ces aides bénéficient directement aux salariés des entreprises assujetties et constituent un complément important aux actions de l’Etat dans le domaine du logement, puisque, pour l’ensemble de l’année 2003, les collecteurs ont distribué plus de 658 000 aides Pass, soit un montant total de prêts de plus d’un milliard d’euros.

C’est également sur intervention du législateur, par la loi du 1er août 2003 d’orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine, que le 1 % Logement a été autorisé à accompagner l’effort de l’Etat en matière de rénovation urbaine et à participer, sur les fonds de la participation odes employeurs à l’effort de construction, au financement de l’Agence nationale pour la rénovation urbaine (article L-313-f du CCH). La convention du 10 septembre 2003 conclue entre l’Etat et l’UESL a renforcé l’implication du 1 % logement dans la politique de renouvellement urbain et défini les montants et les modalités de l’enveloppe financière affectée à cette politique.

Enfin, le 1 % logement, qui depuis sa création par la loi de 1953 finance des opérations dans le domaine du locatif social, s’est également fortement impliqué sur volet logement prévu dans la loi de programmation pour la cohésion sociale du 18 janvier 2005. C’est pourquoi la convention du 27 octobre 2004 est venue renforcer et encadrer l’intervention su 1 % Logement dans le financement du secteur locatif social, en cohérence avec ce plan, notamment par la création d’un concours spécifique, le « 1 % relance ». Cela représente un engagement annuel de 210 M€, versé sous forme de subvention aux organismes constructeurs et dont la répartition régionale fait l’objet d’une concertation avec mes services afin de permettre son adaptation à la programmation physique des constructions de logements.

S’il est en conséquence exact de noter que dispositif conventionnel a orienté une partie des fonds de la PEEC vers des programmes lancés par les pouvoirs publics et vers de nouveaux produits ouverts à un vaste public, cette orientation a constamment été soumise à la représentation nationale et ne peut être que jugée conforme à la lettre même des objectifs du 1 % Logement, puisqu’elle lui permet de participer significativement à l’effort de construction entrepris dans notre pays ces dernières années.

Il serait dès lors paradoxal de mettre en doute l'utilité sociale des emplois de la PEEC. S'agissant plus précisément de l'Association Foncière Logement, son objet n'est pas de contribuer à pérenniser le dispositif du 1 % Logement : le patrimoine constitué à l'aide de fonds issus de la PEEC a pour vocation exclusive d'être transmis aux caisses de retraite par répartition du secteur privé après une période de détention de quinze ans, ce qui constitue un objectif d'intérêt général dont l'utilité ne peut être mise en cause.

1.2 – L'Etat exerce pleinement ses prérogatives vis-à-vis des décisions prises par le 1 % logement

La présence ou non de représentants de l'Etat au sein des instances de l'Union d'économie sociale du logement est prévue par la loi du 30 décembre 1996. Ainsi, deux commissaires du gouvernement, représentant le ministre chargé du logement et le ministre des finances, assistent au conseil d'administration de l'Union. En revanche, la loi n'a pas prévu la présence de représentants de l'Etat au sein du comité paritaire des emplois et du comité des collecteurs, les missions de ces instances de concertation des acteurs du 1 % logement ne le justifiant pas.

A contrario, lorsque certaines instances sont créées en dehors de la loi et que leur objet présente des enjeux importants, des représentants de l'Etat y siègent. C'est le cas du comité des avis financiers qui donne un avis soumis à l'approbation du Conseil d'administration en matière de participations financières des collecteurs, de fusions d'organismes collecteurs ou encore de financement d'opérations.

L'Etat exerce enfin un contrôle direct sur les activités des collecteurs. Le directeur départemental de l'équipement est membre de la commission consultative des CCI et est présent aux séances des assemblées générales et du conseil d'administration des CIL, dont il se fait communiquer les comptes et tout document. En cas de manquements graves, le ministre chargé du logement peut retirer l'agrément d'un collecteur constructeur et, après avis de l' ANPEEC, celui d'un CIL ou d'une CCI (article L. 313-16 alinéa 3).

Par ailleurs, l'équilibre financier de l'ensemble du système fait l'objet d'une attention particulière de la part des services de l'Etat, qui s'appuient sur des outils de prévision financière et assurent le suivi de tableaux emplois – ressources du 1 %.. Ces outils de prévisions sont distincts de ceux de l'ANPEEC et permettent un dialogue avec l'Agence concernant les prévisions d'évolution à court et moyen terme de la collecte. Il convient à ce propos de rappeler que le législateur a décidé de créer cet établissement public en lui confiant notamment des missions de contrôle et d'évaluation. Il semble dès lors paradoxal de reprocher aux services de l'Etat de s'apppuyer sur les travaux de cette agence précisément conçue à cette fin et sur laquelle l'Etat exerce sa tutelle.

S’il est vrai que l’importante participation financière du 1 % Logement en accompagnement de la politique publique en faveur du logement social et de la rénovation urbaine privilégie une intervention sous forme de subventions présente pour un bailleur social une efficacité financière supérieure à celle d’un prêt. Certes, il peut avoir pour inconvénient de réduire le niveau des remboursements de prêts, qui représentent aujourd’hui effectivement près de 55 % des ressources du 1 % mais il convient de nuancer l’analyse de la Cour qui estime qu’il « devient urgent de procéder aux adaptations nécessaires du dispositif » afin de tenir compte de la « diminution sensible des remboursements de prêts ». En effet, il faut rappeler, d’une part, que les prêts accordés aux ménages demeurent importants et que ces derniers continueront à générer des ressources stables à long terme, d’autre part, que ces subventions viennent en remplacement de catégories de prêts dont les conditions notamment de durée sont particulièrement avantageuses : compte tenu de leurs différés d’amortissement, les effets de l’absence de retours sur ces prêts ne se fera sentir qu’à long terme, à l’horizon 2015.

En outre, la Cour considère que « des choix vont devoir être faits, en fonction d’une appréciation de l’intérêt respectif des différents emplois de la ressource ». Il convient de rappeler à cet égard qu’au travers d’étroites négociations menées avec l’UESL l’Etat a effectué depuis 1997 des choix clairs dans le cadre conventionnel. La souplesse d’un tel dispositif a notamment permis d’adapter les moyens du 1 % Logement aux priorités et ambitions que l’Etat s’était fixé.

2 – Si le dispositif conventionnel et les règles de gouvernance peuvent être jugées complexes, un effort de clarification a été entrepris et sera poursuivi

La mise en œuvre de nouvelles politiques particulièrement ambitieuses (renouvellement urbain, volet logement du plan de cohésion sociale) s’est traduite par l’élaboration de nombreuses conventions visant à y associer étroitement le 1 % logement et a eu pour conséquence de rendre le dispositif global moins lisible.

C’est pourquoi, dans un premier temps, une mission a été confiée au Conseil général des ponts et chaussées afin de réaliser une consolidation des conventions, préalable à un travail de codification. Il a été décidé, sur la base de ce travail, de proposer aux partenaires sociaux de travailler à une agrégation de l’ensemble du dispositif conventionnel. Ce dernier devrait s’articuler autour de trois axes : le logement des populations ayant des difficultés particulières, les « droits ouverts » et enfin le renouvellement urbain et le plan de cohésion sociale.

En ce qui concerne l’évaluation des politiques d’emploi de la PEEC préconisé par la Cour, il est rappelé que chaque année un programme d’étude et d’évaluation est mis en œuvre. Ce programme fera l’objet d’un renforcement afin d’accroître le champ des actions qui font l’objet d’évaluations.

A ce titre, il est notamment prévu, dès le début de l'année 2006, d'engager des travaux d'expertise sur le fonctionnement des collecteurs associés (CIL et CCI) ainsi que sur l'impact de la mise en œuvre de nouvelles normes comptables sur les comptes des CIL et CIL.

Par ailleurs, ainsi que le mentionne la Cour, le loca-pass n'a que peu d'impact sur les politiques d'attribution des logements sociaux et ne dissuade pas toujours les bailleurs privés d'exiger d'autres cautions.

Ce constat est partagé de longue date par l'Etat et le 1 % logement. C'est pourquoi la loi du 26 juillet 2005 relative au développement des services à la personne et portant diverses mesures en faveur de la cohésion sociale prévoit la mise en œuvre d'un dispositif de garantie contre les risques locatifs qui se substituera à la garantie loca-pass et qui est en cours de définition.

En revanche, il n'est pas envisagé que l'ANPEEC abandonne la gestion des fonds d'intervention dont elle a historiquement la charge. En effet, l'utilisation des fonds issus du 1/9ème prioritaire gérés par l'ANPEEC s'effectue dans le cadre de la commission des foyers créée au sein de l'Agence et à laquelle l'Etat participe. Le savoir-faire développé par l'ANPEEC a notamment permis la réalisation d'opérations souvent très complexes et à fort enjeu social.

C'est la raison pour laquelle l'Etat et l'UESL ont décidé, par la convention du 11 octobre 2001, de confier à l'ANPEEC la possibilité d'apporter une assistance financière, toujours au moyen de fonds 1/9ème , notamment à des associations intervenant dans le domaine de l'insertion. C'est ainsi que l'ANPEEC a apporté une participation déterminante dans le règlement de la situation particulièrement dégradée du PACT-ARIM 93.

L'action de l'ANPEEC dans la gestion de ces fonds est donc essentielle, en regard de l'intérêt social de ces actions et de la compétence particulière dont dispose cet établissement dans ces domaines.

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

Le rapport établi par la Cour apport un éclairage de grande valeur sur l'évolution récente du dispositif de participation des employeurs à l'effort de construction. Il met en perspective l'évolution progressive du système, accélérée à compter de la fin des années 1990, vers des emplois plus diversifiés. La Cour pose un jugement sans concessions sur ces évolutions en considérant que la situation est aujourd'hui « confuse », faute de priorités définies et d'évaluation des besoins des entreprises et de leurs salariés. Elle

s’interroge sur les règles de gouvernance du système et appelle de ses vœux une nécessaire clarification redonnant à l’Etat une place plus centrale dans la définition, le pilotage et l’évaluation des politiques. Elle plaide enfin pour une rationalisation de l’organisation des collecteurs.

Au-delà des réponses apportées à ces observations par les gestionnaires du dispositif et par le ministère en charge du logement, il convient de noter les éléments suivants.

Le principe d’une participation des employeurs à l’effort national en faveur du logement n’est pas aujourd’hui, contesté par les partenaires sociaux et les milieux économiques qui considèrent que les entreprise ont un rôle particulier à jouer pour le logement de leurs salariés, au côté de l’Etat auquel incombent la solidarité nationale et la régulation du marché du logement. La PEEC est, de ce point de vue, un élément important de la politique sociale des entreprises, bien connu des salariés.

La réorientation, à la fin des années quatre-vint-dix, des emplois de 1% vers des interventions plus diversifiées s’est accompagnée de la création de l’Union d’économie sociale pour le logement (UESL) qui a vocation à structurer le mouvement du 1% Logement et à en être le centre de pilotage, sous le contrôle de l’Etat.

Ce dernier a eu davantage recours au procédé conventionnel pour organiser ses relations avec le mouvement 1%. Cette méthode, moins contraignante que le recours à la norme règlementaire ou législative, doit s’analyser au regard de l’évolution plus générale des relations entre l’Etat et les partenaires sociaux. Elle n’en a pas moins permis que l’UESL devienne un partenaire financier de l’Etat dans le financement des politiques de rénovation urbaine et de relance de la construction sociale auxquelles le gouvernement a apporté une impulsion forte depuis 2003.

Il n’en demeure pas moins que le dispositif doit tendre davantage vers l’optimum socio-économique : une politique plus volontariste de réduction des frais devra être poursuivie et, conformément aux recommandations de la Cour, une réflexion devra être engagée sur l’adaptation du statut juridique des collecteurs afin d’en rendre la présentation des comptes consolidés et la gouvernance plus en rapport avec leurs surface financière. De surcroît, l’Etat devrait préciser ses attentes à l’égard de l’ANPEEC au travers d’un contrat d’objectifs voire examiner si ses missions méritent une évolution plus substantielle.

Ces différentes évolutions ne font pas obstacle à une réflexion plus large sur l’adaptation de l’organisation actuelle du dispositif de la PEEC qui tirera le plus grand profit du rapport de la Cour.

RÉPONSE DU DIRECTEUR GÉNÉRAL DE L'AGENCE NATIONALE POUR LA PARTICIPATION DES EMPLOYEURS Á L'EFFORT DE CONSTRUCTION (ANPEEC)

L'insertion au rapport public annuel de la Cour des comptes appelle de ma part la réponse suivante

*S'agissant tout d'abord, des **emplois de la PEEC**, on ne peut pas laisser sans réponse l'opinion de la Cour évoquant « une situation devenue confuse » et « l'absence de choix clairs ».*

***1**- Quant à la portée des modifications conventionnelles :*

Depuis 1997, l'expérience a démontré que la définition d'emplois par voie conventionnelle permettait, en tant que de besoin, une adaptation rapide du profil et/ou des conditions des emplois concernés. Pour autant, il n'est pas exact d'affirmer, comme le fait la Cour, que « parallèlement à l'extension très large du champ conventionnel et même si différents textes législatifs ont été pris pour entériner les principaux accords conventionnels, il n'y a pas eu de véritable débat d'ensemble sur le rôle de la PEEC et sa place dans les politiques publiques du logement. » C'est ainsi par exemple qu'ont donné lieu au vote de lois, donc à des débats parlementaires :

- *la création de l'Union d'Economie Sociale pour le Logement (loi n° 96-1237 du 30 décembre 1996) puis les précisions législatives sur son champ d'action (loi n° 98-1164 du 18 décembre 1998, loi n° 2003-590 du 2 juillet 2003, loi n° 2003-710 du 1er août 2003, loi n° 2005-841 du 26 juillet 2005) ;*
- *l'intervention de la PEEC dans le domaine du renouvellement urbain (loi n° 2001-1275 du 28 décembre 2001, article 26) ;*
- *la création de l'Association Foncière Logement (même loi, article 116) ;*
- *les dispositions propres aux associés de l'UESL quant à la gouvernance des SA d'HLM (loi n° 2003-710 du 1er août 2003).*

Tant au Parlement que dans diverses instances administratives, les occasions ont été nombreuses pour des débats sur la PEEC, qu'il s'agisse de questions d'ensemble ou de points plus précis.

Même si la Cour a amendé sa rédaction initiale, le jugement qu'elle porte sur ''la portée de l'habilitation dont bénéficie le ministère du logement qui assure seul la négociation des conventions'' paraît excessif. En effet, ce ministère agit dans le cadre de la solidarité gouvernementale, et la signature des conventions est précédée d'un processus d'harmonisation ou d'arbitrage entre les différents ministères concernés. De ce fait, les partenaires sociaux sont également amenés à prendre en compte les positions des différents départements ministériels et à avoir des discussions avec eux.

L’objet social des collecteurs est de « contribuer au logement des salariés » (clause statutaire type des CIL annexée au décret n° 90-392 du 11 mai 1990) Les modifications apportées, en particulier par voie conventionnelle, aux emplois du 1 % Logement depuis 1998 ne contredisent pas cet objet.

Si elle peut sembler souhaitable, la transcription réglementaire des stipulations des conventions conclues entre l’Etat et l’UESL pour définir des politiques nationales d’emploi des fonds n’apparaît pas juridiquement indispensable, l’article L. 313-20 du CCH disposant que les stipulations concernées s’imposent aux associés collecteurs de l’Union.

***2**- Quant aux logiques, présentées comme concurrentes :*

La Cour estime « paradoxal d’affecter une part croissante des ressources de la PEEC à des emplois « à droits ouverts » offerts à l’ensemble de la population et de maintenir les salariés des petites entreprises à l’écart des aides traditionnelles du 1 % ».

Les nouveaux emplois de la PEEC visent effectivement à répondre à des besoins non couverts par les produits traditionnels. Par ailleurs, leur distribution selon le principe des droits ouverts garantit qu’aucun ayant droit n’en soit écarté. En revanche, il est inexact d’affirmer que les aides nouvelles seraient offertes ‘‘à l’ensemble de la population salariée’’ : si elles concernent désormais toutes les entreprises du secteur assujetti à la PEEC, quelle que soit leur taille, ces aides demeurent réservées aux salariés de ce secteur, les seules exceptions étant à finalité très sociale (jeunes demandeurs d’emplois, par exemple). Quant à l’extension aux étudiants boursiers, évoquée plus haut par la Cour, elle ne concerne que le seul LOCA-PASS.

Enfin, la critique faite à l’égard du ciblage social des nouveaux produits paraît excessive : s’il est exact qu’ils ne sont pas soumis à condition de ressources (ce qui est également le cas des produits traditionnels) certains d’entre eux sont modulés en fonction des revenus ou des loyers, et les comparaisons des ménages bénéficiaires –effectuées par des études régulières- ne permettent pas d’affirmer que les publics des nouveaux produits seraient moins sociaux que ceux des aides traditionnelles.

***3**- Quant aux relations entre les collecteurs et les entreprises :*

La Cour estime que la réforme de 1998 a « eu pour conséquence de profondément modifier la nature des relations entre les entreprises et les collecteurs » du fait :

- *du passage en droits ouverts de certaines aides,*
- *du remplacement du compte d’entreprise, par le bilan de services, jugé « beaucoup moins exigeant en termes de contreparties apportées » par le collecteur,*
- *d’une remise en cause, mal comprise, des emplois traditionnels auxquels nombre* d’entreprises étaient très attachées.

Ces affirmations sont contredites par les résultats nationaux d'une étude d'image, réalisée par l'IFOP, qui a interrogé 600 responsables d'entreprises, du 8 au 23 mars 2005. La représentativité de l'échantillon ayant été assurée par la méthode des quotas (taille, secteur d'activité) après stratification par région.

L'étude met en relief quelques constats importants :

***1/ Les entreprises ont une bonne image du 1 % logement** :*

86 % des entreprises interrogées au niveau du chef d'entreprise, du DRH, du directeur général ou du responsable logement ont une image positive du 1 % Logement. Ce sont d'ailleurs les entreprises importantes qui ont l'image la plus positive.

2/ Un dispositif utile, proposant des aides jugées très majoritairement adaptées aux demandes des salariés

La bonne image globale du 1 % des chefs d'entreprise est cohérente avec les traits d'image associés au 1 % Logement :

95 % estiment le dispositif utile,

71 % l'estiment efficace,

69 % adapté au contexte actuel,

64 % estiment que ses missions sont claires,

enfin 85 % considèrent que le 1 % propose des aides intéressantes.

Ainsi, 69 % considèrent, que les aides sont bien, voire très bien adaptées aux besoins des salariés, contre 24 % d'un avis contraire.

3/ Relations entreprises/collecteurs : un taux de satisfaction important

88 % des entreprises interrogées ont une bonne ou très bonne image des collecteurs du 1 % Logement et 77 % des interviewés se disent satisfaits ou très satisfaits de leur collaboration avec ces derniers. Par ailleurs, la proportion de satisfaits atteint 84 % parmi les responsables ayant déjà eu recours aux aides pour les salariés de leur entreprise.

4/ Les nouveaux emplois ont pris leur place parmi les aides les plus demandées via l'entreprise

S'il est vrai que le prêt accession reste l'aide la plus demandée via l'entreprise (66 % des demandes), les nouveaux emplois répondent à une véritable demande des salariés, puisque 39 % des demandes via l'entreprise portent sur le PASS-TRAVAUX et 36 % sur le LOCA-PASS. L'attribution de logements sociaux n'arrive qu'en quatrième position dans les déclarations avec 18 % des demandes.

Ainsi, les entreprises dans leur ensemble ont un avis très favorable sur le 1 % et ses aides, qu'elles estiment majoritairement correspondre aux besoins des salariés. Si elles sont attachées à certains emplois traditionnels, les entreprises constatent également que les nouveaux emplois (LOCA-PASS, PASS-TRAVAUX) ont fait la preuve de leur utilité et sont aujourd'hui très demandés par les salariés. Enfin, le passage en droits ouverts de certaines aides et l'abandon du compte d'entreprise ont permis d'ouvrir très largement les prestations du 1 % à de nombreux salariés qui avaient peu ou pas accès à ces prestations, alors qu'ils rencontraient de réelles difficultés pour se loger (jeunes, salariés précaires ou ayant peu d'ancienneté…) et de répondre aux besoins des salariés des petites entreprises, qui précédemment ne cotisaient pas assez pour prétendre bénéficier des aides, qu'elles contribuaient cependant à financer. Ces évolutions ont donc permis une plus grande utilité sociale et une meilleure légitimité du dispositif. Elles sont également plus exigeantes pour les collecteurs, qui distribuent aujourd'hui beaucoup plus d'aides aux salariés qu'en 1997, ce qui constitue une évolution favorable pour les entreprises et les salariés. Ainsi en prenant en compte uniquement les actes liés aux prêts traditionnels aux personnes physiques et, depuis 1998, l'ensemble des nouveaux emplois, le nombre d'actes annuels effectués à ce titre par les CIL/CCI est passé d'environ 138 200 en 1997 à près de 673 100 en 2004.

***

*S'agissant des **produits nouveaux**, les jugements de la Cour demandent à être relativisés, à la fois quant à leur utilité sociale et quant à l'effet supposé d'éviction sur les produits traditionnels.*

***1**- Quant à l'utilité sociale des nouveaux produits :*

La Cour reproche à l'Etat et à l'ANPEEC le manque d'évaluation des emplois du 1 % logement. En particulier la Cour indique « qu'une politique d'études et d'évaluation régulières aurait dû être définie ». Plus particulièrement depuis la mise en place des nouveaux produits l'ANPEEC s'est attachée régulièrement et lorsque les conditions techniques le permettaient (nombre de bénéficiaires, possibilité de construction d'échantillon représentatifs…) à évaluer l'ensemble des principaux emplois du 1 % logement. La liste, en annexe, des études effectuées directement ou indirectement par l'Agence, seule ou en collaboration avec d'autres institutions (UESL, Etat), montre une évaluation régulière des emplois du 1 % logement qui, de plus, s'amplifie depuis 2003. Qu'il s'agisse des emplois traditionnels du 1 % logement (prêt accession, rôle du 1 % dans le financement de construction à usage locatif) ou des nouveaux emplois (PASS-TRAVAUX, LOCA-PASS, MOBILI-PASS) l'Agence s'est systématiquement attachée à décrire les bénéficiaires de ces produits, leur satisfaction, la manière dont ces produits s'intègrent dans leur problématique logement, les conditions d'octroi. Par exemple, pour le LOCA-PASS, il faut noter que l'Agence (outre les études effectuées et un

contrôle thématique réalisé en 2002 sur une quinzaine de collecteurs) va s'associer avec l'INSEE pour établir un complément de base de sondage pour la prochaine enquête nationale logement. Cette collaboration devrait permettre, en plus des études faites déjà par l'Agence, de situer cette aide parmi l'ensemble des aides liées au logement.

Sur les problématiques plus systémiques (mise en œuvre des nouveaux emplois, impact de la décentralisation) l'ANPEEC s'est attachée à évaluer les dispositifs mis en place afin de proposer des améliorations. Ainsi, par exemple, suite à l'étude des conditions de mise en œuvre de la convention quinquennale en 2000 plusieurs aides ont été retouchées (conditions d'éligibilité au LOCA-PASS et au PASS-TRAVAUX, modalités du dépôt de garantie ou du PASS-TRAVAUX) ce qui, associé aux dispositifs d'incitation, a favorisé le rapide développement de ces aides.

Enfin, via les enquêtes statistiques effectuées annuellement par l'Agence, des évaluations des données liées aux conventions entre l'Etat et l'UESL sont régulièrement effectuées (suivi des nouveaux emplois, suivi de l'enveloppe pour le locatif social, projections de l'équilibre économique annuel des CIL/CCI). L'ANPEEC suivra en outre la réalisation des engagements pris en faveur du renouvellement urbain.

Dans le même paragraphe, la Cour relève l'absence de ciblage social des nouveaux emplois et plus particulièrement du LOCA-PASS. Toutefois l'absence de ciblage social permet de ne pas « flécher » les bénéficiaires. Un tel effet pervers a été constaté avec les aides du FSL qui en s'adressant exclusivement à des ménages démunis stigmatise les personnes et rend leur accès au logement plus difficile. La Cour indique de plus que le LOCA-PASS « ne dissuade pas toujours les bailleurs d'exiger d'autres cautions (parentales, etc…) ». Les études réalisées sur les bénéficiaires d'une garantie LOCA-PASS en 2001 et 2004 montrent que la pratique de la double garantie ne porte que sur une partie marginale des bénéficiaires (23 % en 2001 et 20 % en 2004). De plus, il faut remarquer que 42 % des bénéficiaires de l'année 2004 disposent de moins de 1 500 euros de revenus mensuels nets. Le niveau de vie des ménages bénéficiaires est inférieur à celui de l'ensemble des ménages métropolitains : 60 % ont un niveau de vie inférieur à la médiane de la population générale.

***2-** Quant à l'effet supposé d'éviction sur les produits traditionnels :*

***a)** Les réservations locatives :*

Les variations constatées dans le passé quant au volume des prêts aux personnes morales ont été liées, pour l'essentiel, aux fluctuations des aides de l'Etat au logement social.

C’est ainsi que la baisse constatée jusque en 2000 a été suivie d’une montée en puissance. La convention de 1998 a fixé pour le 1 % des objectifs chiffrés en faveur du logement locatif social. Ces objectifs ont été respectés, et relevés par les conventions ultérieures, tandis que le profil des aides du 1 % était rendu de plus en plus favorable : taux d’intérêt de 1,5 % voire moins, durée pouvant aller jusque à 39 ans dont 35 de différé, développement récent du recours aux subventions.

L’appréciation de la Cour sur le montant élevé des réservations locatives doit être relativisée, ce montant étant fonction de la situation du marché locatif concerné. Les contrôles de l’ANPEEC montrent ainsi que, dans des zones ne connaissant pas de tensions sur le marché locatif ou en connaissant peu, les collecteurs n’imputent aucun droit de réservation sur la collecte reçue d’entreprises dont ils contribuent à loger les salariés, ou imputent des droits d’un montant modeste.

La Cour estime que « faute de méthode de calcul ou au minimum de critères, il est impossible de s’assurer que le prix d’une réservation locative reflète bien le coût du service rendu ». Il faut noter que le système de réservation locative permet d’ajuster les financements aidés par l’Etat à la réalité des marchés immobiliers locaux, plus particulièrement dans les agglomérations d’Ile-de-France et dans les quartiers centraux de certaines agglomérations de province, marquées par une forte hausse du prix du foncier. Ce système de contrepartie négociée opérations par opérations permet un ajustement fin entre une logique de prix administrés et une logique de marché. En conséquence établir une norme rigide du prix des réservations locatives risquerait de réduire cet ajustement indispensable.

La Cour indique enfin que « l’annonce par l’ANPEEC de la création d’un observatoire des réservations locatives pour la fin de l’année 2005 et le lancement, en 2005 aussi, d’une enquête statistique récurrente, paraissent à cet égard très tardifs ». Les réservations locatives ne sont pas pour l’Agence un sujet d’étude récent : par exemple en 1996 une étude intitulée « Les réservations de logements 9 % insertion sociale » a été réalisée par le cabinet ACT Consultant ; en 1997, l’Institut d’Aménagement et d’urbanisme de la région d’Ile-de-France a réalisé une étude sur le fonctionnement des réservations locatives. Les rapports de contrôle des collecteurs par l’ANPEEC comprennent systématiquement une partie consacrée à l’examen de la politique de réservations locatives de l’organisme contrôlé. Depuis 2003, l’Agence cherche toutefois à compléter son dispositif de suivi de cette activité. Ainsi, en 2004, deux études ont été effectuées afin de faire un point actualisé sur le fonctionnement des réservations locatives et d’évaluer auprès de l’ensemble des CIL la faisabilité d’un observatoire des réservations locatives. Compte tenu de cet état des lieux notamment quant à l’information (et sa qualité) détenue par les CIL, une enquête statistique récurrente est réalisée depuis cette année. Cet observatoire a pour objectif de collecter des informations détaillées sur les réservations locatives : description des

employeurs qui l'utilisent, des caractéristiques des ménages qui bénéficient de ces logements réservés et des ménages qui sont en attente, description des caractéristiques (physiques et financières) des logements, description des bailleurs correspondants. Il doit permettre à terme d'obtenir une vision nationale et locale du dispositif des réservations locatives quelle que soit la méthode d'attribution (par le collecteur directement ou, pour le patrimoine de l'Association Foncière Logement, par le système expert d'APALOF).

***b)** Les prêts à l'accession*

La Cour indique que « les prêts traditionnels destinés à permettre aux personnes physiques d'accéder à la propriété ou d'améliorer leur logement ont fortement diminué » depuis 1996 passant de 1 328 M€ à 415,3 M€ en 2003. Toutefois il faut noter que le prêt traditionnel en 1996 permettait de financer non seulement l'acquisition mais également l'acquisition-amélioration voire certains travaux sans acquisition. En toute logique il faut donc ajouter au chiffre de 2003 cité par la Cour le montant décaissé des PASS-TRAVAUX, soit 686 M€. La diminution est alors moins importante. Selon les chiffres disponibles à l'ANPEEC la chronique sur 10 ans est la suivante :

Sommes prêtées aux salariés (accession et travaux)
ensemble des fonds

(En millions d'euros)

	1995	**1996**	**1997**	**1998**	**1999**
Prêts traditionnels	1 255	1 448	1 062	1 122	1 101
- dont fonds réglementés	*1 158*	*1 328*	*962*	*1 016*	*995*
- dont fonds non réglementés	*97*	*120*	*100*	*106*	*106*
PASS-TRAVAUX	-	-	-	-	12
TOTAL	1 255	1 448	1 062	1 122	1 113

	2000	**2001**	**2002**	**2003**	**2004**
Prêts traditionnels	1 035	856	393	410	513
- dont fonds réglementés	*910*	*712*	*330*	*308*	*415*
- dont fonds non réglementés	*125*	*144*	*63*	*102*	*98*
PASS-TRAVAUX	106	686	689	686	721
TOTAL	1 141	1 542	1 082	1 096	1 234

(Source : Rapport statistique pour les années 1995 à 2003 ; Enquête rapide pour l'année 2004, ANPEEC).

Ainsi le total des aides aux ménages est demeuré du même ordre de grandeur, mais le type d'aide a été adapté à l'évolution des besoins : depuis l'après-guerre (date de création du 1 %) le développement d'un parc immobilier récent a amené une croissance de l'accession dans l'existant et une expansion des besoins d'adaptation ou de gros entretien auxquels répond le PASS-TRAVAUX. Inversement, l'effet incitatif des prêts 1 % à l'accession a été érodé par la baisse des taux d'intérêt du marché et par la diminution du montant moyen des prêts 1 %.

Soumis, à partir de 1997, à une importante raréfaction de leurs ressources inhérente aux contributions versées au budget de l'Etat puis, depuis 2001, au respect d'une enveloppe annuelle maximale de fonds pouvant servir à délivrer des prêts accession, les associés collecteurs de l'UESL ont souvent cherché, comme le relève la Cour, à répondre au plus grand nombre de demandes des salariés en diminuant le montant moyen unitaire des prêts.

Contre cette évolution, l'UESL a, dès juillet 2000, fixé des montants minimaux unitaires pour les prêts accession selon la zone géographique où est réalisée l'opération financée.

Néanmoins, lorsqu'un contrôle constate que le montant moyen unitaire des prêts relativise excessivement leur utilité dans le financement des opérations concernées, l'Agence demande à l'organisme de rehausser ce montant moyen en soulignant que les critères nécessaires à un arbitrage entre les demandes doivent, de préférence, être concertés avec les entreprises adhérentes.

A titre d'illustration, un CIL récemment contrôlé a informé l'Agence, en réponse à la critique faite sur le montant modeste des prêts accession qu'il délivre, qu'il allait mettre en place « une enquête auprès de (ses) adhérents pour connaître leur souhait entre accorder moins de prêts mais avec des montant plus importants ou plus de prêts au niveau de celui » qu'il applique actuellement.

***

*S'agissant des **règles de gouvernance**, l'ANPEEC se doit d'apporter les précisions suivantes :*

***1**- Quant aux instances dirigeantes de la PEEC au niveau national :*

La composition du conseil d'administration de l'Agence prend en compte les différentes entités qui interviennent dans la gestion du 1 % logement : l'Etat, bien sûr, les organismes collecteurs eux-mêmes, et les partenaires sociaux. La participation active de ces derniers (qui désignent librement leurs représentants dans les conseils de l'Agence, de l'UESL et des organismes collecteurs), à la gestion du secteur constitue, une des particularités les plus positives de cette gestion.

La préparation des rapports de contrôle est assurée par les services de l'ANPEEC, sans intervention de ses administrateurs, jusqu'au stade de la contradiction par l'organisme contrôlé. Ensuite, un administrateur qui aurait été ou serait encore dirigeant salarié ou social d'un collecteur dont le cas est analysé par l'Agence ne participe évidemment pas aux travaux correspondants de celle-ci. Cette règle s'applique notamment à l'instance de l'Agence qui est la plus directement concernée par l'activité de contrôle : le comité permanent, étant rappelé que ce comité comprend, selon l'article R. 313-35-8 DU CCH, six membres, la moitié des sièges étant réservée aux représentants de l'Etat.

Par ailleurs, le fait que le Président de l'ANPEEC soit également membre du conseil d'administration de l'UESL est insusceptible de poser problème au regard de l'activité de contrôle de l'Agence –et, notamment, de créer une confusion entre contrôleur et contrôlés puisque le contrôle de l'Union est, selon l'article L. 111-8-2 du Code des juridictions financières, assuré par la Cour des comptes, et non par l'ANPEEC.

Enfin, l'ANPEEC ne peut que réfuter l'assertion selon laquelle « l'Agence se considère comme compétente pour assurer la défense des choix et des pratiques du mouvement du 1 % ». Etablissement public soumis à la tutelle de l'Etat, l'ANPEEC n'estime pas avoir un tel comportement. C'est la loi qui lui a confié la mission de faire rapport sur l'ensemble des sommes investies au titre de la PEEC, et on ne saurait faire grief à l'Agence de présenter annuellement une synthèse de ses travaux et de l'évolution du secteur, rendue plus accessible par des graphiques et quelques photographies. Il importe aussi de souligner que l'Agence publie un autre rapport annuel, consacré à son activité de contrôle, dans lequel figurent les critiques ou observations que peut appeler l'action des collecteurs du « 1 % ».

***2**- Quant à l'exercice de ses missions par l'ANPEEC :*

L'ANPEEC est étroitement liée à l'Etat puisque celui-ci exerce la tutelle sur l'établissement public, approuve la nomination de son président, nomme son directeur général et participe à son conseil d'administration ainsi qu'à son comité permanent (articles R 313-35-1 et suivants du CCH).

Il paraît paradoxal de juger que l'Etat s'est « dessaisi » de sa compétence au profit de l'ANPEEC alors que :

- *les contrôles de l'ANPEEC, établissement public, sont réalisés pour le compte de l'Etat, et font l'objet d'un examen par le comité permanent de l'Agence, instance dans laquelle les représentants de l'Etat détiennent la moitié des sièges ;*
- *les sanctions pouvant intervenir au terme de ces contrôles sont décidées par le ministre chargé du logement et, le cas échéant, le ministre chargé de la tutelle des chambres de commerce et d'industrie ;*
- *les associés collecteurs de l'UESL sont soumis aux contrôles, outre de l'ANPEEC, de la Cour des comptes, de l'Inspection Générale des Finances, des directions départementales de l'équipement, des trésoriers payeurs généraux et, pour les opérations immobilières auxquelles contribuent des financements aidés ou bonifiés par l'Etat, de la MIILOS (voir notamment l'article R. 313-21 du C.C.H.). De surcroît, les CCI sont soumises au contrôle de l'Inspection Générale de l'Industrie.*

L’intervention de l’ANPEEC dans le transfert de la situation active et passive d’un CIL dont l’agrément a été retiré est prévue par l’article L. 313-15 du code de la construction et de l’habitation qui dispose que, dans le cas de la liquidation administrative d’un CIL, sa situation active et passive est transférée à un autre CIL désigné par le ministre chargé du logement après avis de l’Agence, étant rappelé que la liquidation administrative suit, selon les dispositions de l’article L. 313-14, tout retrait d’agrément, lequel est, aux termes de l’article L. 313-13, proposé par l’Agence.

S’il arrive, en effet, qu’un contrôle de l’Agence conduise celle-ci à recommander à un collecteur de se rapprocher d’un autre organisme agréé, ce rapprochement n’est que conseillé et l’organisme contrôlé garde le libre choix, s’il donne suite à ce conseil, du collecteur duquel il se rapprochera.

La Cour indique que l’ANPEEC doit « en particulier mettre en œuvre rapidement un dispositif d’alerte sur la base des ratios et des indicateurs qu’elle collecte ». Depuis le début de l’année 2005, l’Agence a demandé au cabinet INEUM Consulting, en collaboration avec le cabinet DELOITTE, de l’assister dans la définition et la mise en place d’un système d’indicateurs d’alerte des organismes contrôlés. Le système devrait être opérationnel début 2006. A terme ce système sera complété par des analyses financières annuelles de chaque CIL. L’étude est en cours d’achèvement, et ces indicateurs seront prochainement opérationnels.

Sur la gestion des fonds d’intervention dont l’Agence a la charge, il convient de rappeler que cette question a déjà été tranchée :

– *d’une part, lors de la création de l’Agence, pour la dévolution, en liaison notamment avec des réflexions menées par l’inspection générale des finances, des missions et des fonds qui existaient préalablement (ACCIL et AFICIL) ;*

– *d’autre part, lors de la création de l’UESL, où un consensus s’est manifesté entre l’Etat et les partenaires sociaux pour maintenir à l’ANPEEC les compétences concernées.*

Outre le fonds de garantie (article L. 313-10 du C.C.H.) dont l’utilisation est cohérente avec l’activité de contrôle et ses possibles suites opérationnelles, l’ANPEEC gère les fonds du 1/9ème prioritaire pour lesquels elle dispose d’équipes ayant le savoir-faire et l’expérience nécessaires à des interventions dans des domaines souvent complexes et spécifiques. Son activité s’effectue en articulation avec les services tant locaux que centraux de l’Etat, les représentants de ce dernier y étant étroitement associés notamment par leur participation au Conseil d’administration de l’Agence et à la commission des foyers créée en son sein.

Au vu des résultats positifs de cette gestion, l'Etat et les partenaires sociaux ont confié à l'Agence, par l'avenant du 11 octobre 2001 à la convention du 14 mai 1997 conclue entre l'Etat et l'UESL, une mission complémentaire d'assistance financière, sur des opérations difficiles d'un intérêt social particulier, aux associations ayant réalisé des programmes immobiliers d'insertion.

Au titre de cette nouvelle attribution, l'ANPEEC a pu, par exemple, contribuer activement au règlement de la situation financière totalement dégradée du PACT-ARIM 93, dossier d'une particulière ampleur auquel aucune solution n'avait pu être antérieurement apportée.

Ce sujet avait déjà été abordé par la Cour, dans son relevé de constatations provisoires relatif au contrôle de l'ANPEEC (1998-2000), transmis le 26 juillet 2002 à l'Agence. Celle-ci avait notamment fait valoir, dans sa réponse du 13 septembre 2002, que :
« si l'on peut comprendre que la Cour ait relevé la coexistence –au sein de l'ANPEEC- de fonctions de contrôle et de certaines activités opérationnelles, il importe de souligner :

- *qu'il n'y a pas d'incompatibilité entre ces deux fonctions, et que le cas de l'ANPEEC n'est pas une exception : la coexistence de fonctions de contrôle et de tâches opérationnelles existe dans de nombreuses institutions, notamment dans le domaine financier (Banque de France, Chambre syndicale des SACI, etc…) ;*
- *que les deux types d'activité relèvent –au sein de l'ANPEEC- de deux services différents ayant des équipes spécifiques, et que l'activité de contrôle n'a jamais rencontré de problèmes du fait des tâches opérationnelles, et réciproquement ;*
- *qu'au contraire il a été utile –pour contrôler des associations gestionnaires de foyers de travailleurs migrants- de pouvoir constituer des équipes mixtes associant des contrôleurs et des membres du service des actions prioritaires ayant la connaissance des problèmes particuliers de ces structures spécifiques ;*
- *qu'il est également utile de disposer de compétences opérationnelles (et notamment d'arguments financiers) pour pouvoir faire accepter à de telles associations certaines des conséquences à tirer d'un contrôle.*
- *C'est ainsi que l'ANPEEC a contribué activement, en liaison étroite avec les services de l'Etat, à la réorganisation d'une association dont le contrôle s'était achevé en 2000 ».*

Le document définitif de la Cour (rapport particulier transmis à l'ANPEEC le 17 mars 2004) n'évoquait plus cette question.

***

*S’agissant, ensuite, **du pilotage et de la rationalisation du réseau**, le rapport de la Cour appelle les remarques suivantes :*

***1**- Quant au statut des collecteurs :*

La Cour estime que « l’inadaptation du statut associatif est aujourd’hui manifeste » et que les règles comptables « ne sont plus adaptées ».

Des projets ont été élaborés fin 1998-début 1999 en vue d’une éventuelle transformation des CIL en UES selon la stipulation correspondante de la convention Etat-UESL du 3 août 1998. Les UES étant soumises aux impôts commerciaux, cette transformation ne pouvait être effectuée que dans la mesure où aurait été réglé préalablement le régime fiscal des subventions reçues au titre de la collecte, étant rappelé qu’en droit commun les subventions reçues par des sociétés constituent des produits imposables. Le problème ne se pose évidemment pas dans les mêmes termes pour les CCI qui collectent la PEEC.

Les CIL doivent appliquer non la « comptabilité associative » mais des obligations comptables qui ont été définies par des décrets spécifiques (n° 90-100, 101 et 102 du 26 janvier 1990), obligations qui, adaptées aux particularités propres au 1 % logement, sont très proches de celles qui s’imposent aux sociétés commerciales. Le décret n° 90-101 du 26 janvier 1990 dispose des règles de provisionnement pour risques ou dépréciations qui s’imposent aux créances ou participations détenues par les CIL. Le décret n° 99-1032 du 3 décembre 1999 a adapté ces régies au cas particulier des nouveaux emplois, en l’occurrence des aides LOCA-PASS (dépôt de garantie et garantie de loyer), les prêts PASS-TRAVAUX générant des risques comparables à ceux des prêts réglementaires « classiques ».

Les CCI qui collectent la PEEC sont soumises à des règles comptables comparables à celles qui s’appliquent aux CIL, avec éventuellement les adaptations rendues nécessaires par le statut des chambres.

Une réflexion vient d’être engagée sur une évolution à terme des règles comptables applicables par les collecteurs et leurs filiales afin d’adapter, le cas échéant, ces règles aux nouvelles normes progressivement introduites dans la comptabilité générale par référence aux normes IFRS. C’est ainsi que le conseil d’administration de l’ANPEEC a adopté, le 7 décembre 2005, une proposition d’adaptation des décrets qui fixent les règles minimales de provisionnement des collecteurs.

***2**- Quant à la consolidation des comptes des collecteurs et de leurs filiales :*

L’avis n° 2001-E du 4 juillet 2001 du comité d’urgence du conseil national de la comptabilité précise que, lorsqu’une entreprise non HLM contrôle ou exerce une influence notable sur des SA d’HLM, ces SA d’HLM « ne doivent pas être consolidées…car l’entreprise consolidante ne pourra jamais appréhender le patrimoine d’une SA d’HLM quand bien même elle

pourrait, dans certains cas, appréhender partiellement ou totalement les résultats », cet avis ajoutant que « cette solution est…applicable si la SA d'HLM appartient à un groupe relevant, pour la consolidation des règlements n° 99-07 ou 2000-05 du Comité de la réglementation comptable ».

Ces dispositions s'appliquent à des entreprises tenues normalement de consolider en application des articles L. 233-16 et suivants du Code de commerce. Elles s'appliquent donc a fortiori aux CIL qui, par leur statut associatif, ne sont soumis à aucune obligation de consolider.

Au-delà, envisager une consolidation des comptes des groupes constitués autour des CIL ne serait possible qu'à condition que soit étudié puis traité l'ensemble des problèmes qui s'ensuivraient, parmi lesquels : la fongibilité des trésoreries des différentes entités (article L. 511-7 du code monétaire et financier), le régime des contrats de gestion autorisés entre sociétés d'un même groupe, la possibilité pour le créancier d'une société de demander aux autres entités du groupe le paiement des créances, le régime de l'extension éventuelle des procédures de redressement ou liquidation judiciaire, les droits des salariés du groupe…

Des premiers travaux ont été réalisés à ce sujet par l'Agence, laquelle, d'une part, ne pouvait anticiper la mise en œuvre concrète des dispositions de la loi du 1er août 2003 sur la gouvernance des SA d'HLM (la période transitoire d'application de ces dispositions a pris fin le 2 août 2005) et, d'autre part, ne saurait mener seule une réflexion dont les thèmes et conséquences dépassent très largement, comme le démontre l'alinéa précédent, le seul secteur du 1 % logement.

Cependant, ces travaux pourront être développés en fonction, notamment, de l'intégration progressive des règles du droit européen dans le droit national, et particulièrement des normes comptables qui en résulteront. Dans ce cadre, on pourrait notamment examiner l'intérêt de travailler non sur une consolidation des comptes des groupes concernés, mais sur une combinaison de ces comptes selon les principes définis par le règlement n° 2002-12 du 12 décembre 2002 du comité de la réglementation comptable.

***3-** Quant à la diversification des collecteurs :*

L'objet d'un CIL est de contribuer au logement des salariés. L'objet des éventuelles filiales qu'il détient sur fonds non réglementés doit être conforme à celui du CIL (titre V des clauses statutaires types annexées au décret n° 90-392 du 11 mai 1990).

Sur l'exemple du collecteur parisien cité par la Cour, la détention sur fonds non réglementés de la majorité du capital dans des sociétés d'administration de biens, de courtage en assurances et en prêts ou de conseil en financement n'appelle pas de remarque d'ordre juridique pour autant que les activités de ces sociétés soient exclusivement, ou quasi-exclusivement, consacrées à la résidence principale des salariés des entreprises adhérentes du CIL.

Par ailleurs, une filiale non réglementée du titre V peut, en dehors de la détention de titres des sociétés énumérées par l'article R. 313-33-3 du CCH, mener des activités immobilières concourant à la résidence principale de salariés sans être tenue par la notion de complémentarité de financements principaux aidés ou bonifiés définie notamment par le 2° du I de l'article R. 313-17 du CCH.

Ces précisions relativisent la position de la Cour en faveur de la suppression de la distinction entre fonds réglementés et non réglementés. Dans les faits, l'activité non réglementée d'un collecteur doit compléter l'activité qu'il peut mener sur fonds réglementés en élargissant la gamme des produits proposés et/ou des populations éligibles à ces produits. Effectuée en 1990 (décret n° 90-100 du 26 janvier 1990) sur proposition de l'ANPEEC, la séparation comptable entre les deux natures de fonds a pour objectif d'éviter que des fonds réglementés puissent contribuer au financement d'activités non réglementées.

Quant à la détention de titres de sociétés anonymes de crédit immobilier, elle est prévue par la réglementation de la PEEC (9° de l'article R. 313-31 du CCH).

***4**- Quant au nombre des collecteurs :*

Ainsi que le relève la Cour, le nombre des CIL (110, après la récente fusion de l'APEC 1 % et de l'OCIL) a été divisé par deux entre 1987 et septembre 2005. Ce mouvement de concentration devrait se poursuivre, mais sans doute de manière ralentie. En tout état de cause, une présence proche du terrain des collecteurs apparaît nécessaire dans la suite de la loi du 13 août 2004 relative aux libertés et aux responsabilités locales et de ses conséquences sur la répartition des responsabilités dans la mise en œuvre des politiques relatives au logement locatif social.

L'affirmation selon laquelle l'existence de 110 CIL engendre des « coûts de structure excessifs » :

- *repose sur le postulat qui voudrait que le coût relatif de gestion d'un collecteur soit inversement proportionnel à sa taille, ce que ne confirment pas systématiquement les contrôles réalisés par l'Agence ;*
- *omet qu'un des intérêts majeurs que présente la présence locale des collecteurs découle de la capacité qu'ont ceux-ci d'adapter leurs emplois aux besoins de logement spécifiques des salariés de leurs entreprises adhérentes, ces besoins étant différents, par exemple, en zones urbaines denses et dans une ville moyenne située dans une région peu industrialisée.*

5- Quant aux coûts de gestion des collecteurs :

Atteindre, pour le ratio de coût de fonctionnement, une valeur de 1,15 % correspondait à l'objectif de convergence fixé pour 2003 par l'UESL pour l'ensemble de ses associés collecteurs. Par définition, cet objectif était une valeur moyenne dont l'atteinte supposait une diminution de plus de 26 % du ratio de fonctionnement des CIL et des CCI par rapport à 1996 (1,56 %).

Le ratio moyen de coût de fonctionnement des associés collecteurs de l'UESL a baissé régulièrement de 1996 à 2002 inclus, année où il s'est établi au niveau de 1,17 % (1,15 % pour les CIL), proche de l'objectif stipulé dans la convention Etat-UESL du 3 août 1998.

Cette diminution a été réalisée alors même que les immobilisations financières nettes figurant au dénominateur du ratio des différents collecteurs avaient connu une stagnation, voire une réduction, par suite des différents prélèvements opérés, notamment pour le budget de l'Etat (le montant cumulé des immobilisations nettes des CIL et CCI est passé de 18 289 M€ en 1997 à 18 820 M€ en 2000, en euros courants).

Si ces immobilisations ont recommencé à croître en 2001 (notamment avec la reprise des actifs des SACI), les CIL ont alors subi l'impact sur les charges salariales de l'application de la loi fixant à 35 heures la durée légale du travail (à compter du 1er janvier 2000, pour les collecteurs comptant plus de 20 salariés ; du 1er janvier 2002, pour ceux en comptant moins de 20).

A partir de 2001, en outre, la distribution des nouveaux emplois a commencé de se développer considérablement (en 2001 : 106 329 prêts PASS-TRAVAUX délivrés contre 18 252 en 2000 ; 363 056 aides LOCA-PASS contre 77 409 en 2000 ; 6 644 aides MOBILI-PASS, aide créée à compter du 1er avril 2001), ce qui n'a pu manquer de générer des besoins propres à la gestion dans le temps de ces aides dont certaines (les garanties de loyer LOCA-PASS) ne contribuent pas à l'accroissement des immobilisations financières, et d'autres (les aides MOBILI-PASS qui sont délivrées sous forme de subvention) ont un effet déflationniste sur le montant de ces immobilisations.

La convention Etat-UESL du 3 août 1998 stipulait d'ailleurs que le ratio de convergence de 1,35 puis 1,15 % pourrait être révisé « en fonction de l'activité des associés collecteurs ». Conclue pour proroger cette convention du 3 août 1998, la convention du 11 octobre 2001 annonçait l'intervention d'une convention d'application qui devait déterminer « un objectif pour l'évolution du ratio du coût de fonctionnement des associés collecteurs et (adapter) son mode de calcul en tenant compte de leurs nouvelles missions ». Signée le 11 décembre 2001, la convention d'application a ajouté qu'un « objectif pour l'évolution du ratio du coût de fonctionnement des associés collecteurs et l'adaptation de son mode de calcul en tenant compte de leurs nouvelles missions feront l'objet d'une

convention spécifique entre l'Etat et l'UESL à signer avant le 31 décembre 2002 ». A ce jour, les modalités de calcul du ratio de coût de fonctionnement n'ont pas été adaptées.

La dispersion du niveau du ratio de gestion n'est pas, en elle-même, l'indice de l'existence de marges importantes de productivité. En effet, le niveau du ratio d'un organisme dépend notamment du montant relatif des immobilisations financières figurant au dénominateur, donc de la structure des emplois antérieurs du collecteur (les rotations des prêts à salariés sont plus rapides que celles des prêts aux bailleurs sociaux) ou de la forme des financements qu'il a délivrés (un CIL qui a longtemps octroyé des subventions pour financer les organismes d'HLM, par exemple, est ainsi objectivement pénalisé).

En fait, l'appréciation relative du coût de fonctionnement d'un collecteur ne peut être effectuée qu'après un contrôle spécifique de celui-ci, seul moyen de mettre en perspective ses emplois, son fonctionnement et la structure de l'actif de son bilan.

***

*S'agissant, enfin, des **perspectives financières des collecteurs**, trois importantes remarques doivent être faites.*

***1-** La prévision, faite par la Cour, de l'évolution des retours de prêts est exagérément pessimiste :*

Certes, la croissance des emplois de la PEEC sous forme de subvention (ANRU, Association Foncière Logement, concours au logement locatif social depuis la convention d'octobre 2004) est de nature à limiter le montant des retours de prêts, surtout à terme de plusieurs années. Cependant, il semble excessif d'écrire que les retours de prêts « sont donc appelés à se tarir ».

En effet, l'essentiel du volume des nouveaux emplois (PASS-TRAVAUX, LOCA-PASS) est constitué de prêts, d'une durée plus faible que celle des produits traditionnels, tandis que ces derniers continuent d'exister (prêts accession et prêts aux personnes morales). Il subsistera donc durablement un volume significatif de retours de prêts, même si son évolution est affectée par les orientations nouvelles décidées dans les dernières années.

***2-** Les arbitrages et projections souhaités par la Cour sont effectués :*

L'ANPEEC établit régulièrement des exercices de projection des ressources et emplois à moyen-long terme. Ces travaux sont utilisés par l'Etat et les partenaires sociaux pour apprécier les marges dont ils disposent dans leurs négociations pour la préparation des évolutions des emplois de la PEEC.

La cohérence globale des niveaux d'emplois et de ressources prévus à terme est à juger en fonction de la probabilité d'aléas inhérente à toute programmation de ce type. Compte tenu de ce facteur, une bonne utilisation des ressources implique souvent de tabler sur un niveau prévisionnel d'emplois raisonnablement supérieur. Cette donnée est, depuis longtemps, prise en compte par l'Etat et les partenaires sociaux dans leurs discussions sur les évolutions du « 1 % ». L'expérience prouve que cela n'a jamais conduit à des difficultés insurmontables. Au cas où apparaîtraient cependant les signes avant-coureurs de problèmes, il existe un assez grand nombre de paramètres de réglage sur lesquels on pourrait jouer pour dégager des solutions.

***

Les conclusion et recommandations *de la Cour appellent, dans la mesure où elles reprennent les sujets qui précèdent, les mêmes remarques.*

Un point particulier doit cependant être encore évoqué.

La Cour propose que l'UESL effectue « une évaluation approfondie de l'utilité sociale et de l'impact des emplois de la PEEC (produits traditionnels et nouveaux emplois) afin de décider en connaissance de cause, en fonction des objectifs qui auront été fixés, et des ressources disponibles, leur maintien, leur suppression ou leur réorientation ». S'il parait évident que l'UESL doit asseoir ses décisions et ses négociations avec l'Etat sur une connaissance approfondie des impacts financiers à court ou à long terme des conventions qu'elle signe, il semble toutefois moins pertinent qu'elle soit également juge de l'utilité sociale et de l'efficacité des aides octroyées par le 1 % Logement.

Les principales exigences méthodologiques et préoccupations déontologiques qui doivent être prises en compte dans une démarche d'évaluation risquent de ne pas être respectées si l'évaluateur est aussi le décideur. Une évaluation doit donc, de préférence, être faite par un organisme indépendant du décideur, ce dernier étant commanditaire éventuel et destinataire des résultats.

L'ANPEEC s'attache à fournir à l'Etat et aux partenaires sociaux les éléments d'éclairage en amont et d'évaluation en aval qui peuvent être utiles pour leurs décisions.

Annexe
Exemples d’études effectuées ou pilotées par l’ANPEEC

Année d’engagement	Intitulé de l’étude
2005	Etude sur les ménages demandeurs d’une réservation locative
	Etude sur les ménages logés par les réservations locatives
	Caractérisation des bénéficiaires d’une aide MOBILI-PASS en 2004
	Mise en place d’un système d’indicateurs d’alerte
	Etude sur l’impact de la décentralisation pour les collecteurs
	Etude sur les prêts accession et travaux versés aux ménages au titre du 1 % en 2004
2004	Etude sur les bénéficiaires d’un prêt accession en 2003
	Etude sur les bénéficiaires d’un PASS-TRAVAUX en 2004
	Etude sur les bénéficiaires d’un LOCA-PASS en 2004
	Etude d’image du 1 % logement
	Etude sur la faisabilité d’un observatoire sur les réservations locatives
	Etude sur les prêts accession et travaux versés aux ménages au titre du 1 % en 2003
	Etude systémique sur les réservations locatives
2003	Ingénierie sociale du LOCA-PASS
	Etude sur les bénéficiaires d’une garantie de loyer LOCA-PASS
	Etude sur les bénéficiaires d’un PASS-TRAVAUX en 2002
	Etude sur les prêts accession et travaux versés aux ménages au titre du 1 % en 2002
2002	Contrôle thématique relatif à la distribution des aides LOCA-PASS
	Etude sur les prêts accession et travaux versés aux ménages au titre du 1 % en 2001
	Le rôle des financements 1 % dans les opérations à usage locatif achevées par les organismes constructeurs en 2000 et 2001
2001	Impact socio-économique des aides LOCA-PASS (avance et garantie)
	La mise en œuvre des nouveaux emplois pendant le 1er semestre 2001 (étude interne)
	Etude sur les prêts accession et travaux versés aux ménages au titre du 1 % en 2000
2000	Etude sur les conditions de mise en œuvre de la convention du 3 août 1998
	Financement du logement social par le 1 % logement : le cas de l’agglomération orléanaise (étude interne)
	Le rôle des financements 1 % dans les opérations à usage locatif achevées par les organismes constructeurs en 1998 et 1999
	Etude sur les prêts accession et travaux versés aux ménages au titre du 1 % en 1999

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DE L'UNION D'ÉCONOMIE SOCIALE POUR LE LOGEMENT (UESL)

La tonalité du rapport de la Cour peut laisser penser que les efforts accomplis pour moderniser le 1 % Logement depuis 1996 n'ont sans doute pas été suffisamment explicités et donc pas forcément compris.

On peut s'interroger en particulier sur le fondement de certains aspects du rapport, notamment :

- *l'existence d'erreurs manifestes, pourtant signalées lors de la phase contradictoire et non corrigées (les conventions ont été signées pour l'Etat non seulement par le ministère en charge du logement mais également par les autres ministères intéressés, le débat parlementaire sur l'extension du champ conventionnel de la PEEC a eu lieu et a fait l'objet de nombreux textes législatifs, des études d'évaluation sur les nouveaux produits du 1 % Logement ont été réalisées,…) ;*
- *l'interrogation sur l'adéquation des nouveaux produits alors que ceux-ci ont connu pour la plupart un réel succès se traduisant par un accroissement considérable du nombre de salariés bénéficiaires des aides du 1 % Logement, succès qu'une récente étude d'image sur le 1 % Logement a confirmé avec un taux de satisfaction extrêmement positif tant de la part des entreprises et des salariés que de celles des élus ;*
- *la sous-estimation de l'effort, sans précédent, fait par le 1 % Logement pour accompagner les politiques publiques du logement (plan de rénovation urbaine avec l'ANRU, plan de relance de l'offre locative sociale, fonds de sécurisation pour les accédants PAS, …) ;*
- *l'insuffisante prise en compte du caractère novateur de la création de la Foncière Logement, qui favorise la mixité sociale des populations dans les différents quartiers des villes tout en s'inscrivant dans le cadre de la consolidation des régimes de retraite par répartition des salariés du secteur privé.*

Il faut rappeler qu'en 1996, le système du 1 % Logement avait au fil du temps perdu de sa légitimité, en intervenant dans un cadre réglementaire archaïque, de façon totalement atomisée, sans lisibilité ni politique d'ensemble et en étant de moins en moins adapté aux besoins réels des salariés des entreprises.

A l’époque, à la suite des prélèvements importants et successifs de l’Etat, la question s’était posée d’une suppression pure et simple du 1 % Logement. Le choix a été fait - autour d’un consensus fort entre Partenaires sociaux, patronaux et salariés - de redonner du sens et de la cohérence à cette participation.

La ligne directrice de la réforme retenue a été de passer d’une gestion purement administrative à une gestion active pilotée par les Partenaires sociaux dans le cadre d’une politique conventionnelle avec l’Etat.

La voie conventionnelle ainsi adoptée entre l’Etat et les Partenaires sociaux a permis de donner une impulsion décisive à une réforme qui n’aurait, de toute évidence, pas pu être menée de façon aussi rapide et efficace par la voie strictement réglementaire. Sans cela, ni les politiques de l’Etat (ANRU, Plan de cohésion sociale…) ni celles des Partenaires sociaux (Produits en droits ouverts, Foncière Logement…) n’auraient pu être concrètement menées.

Nier à ce point les aspects positifs de la réforme est pour nous incompréhensible.

Les principales observations formulées dans le rapport de la Cour portent d’une part sur les conditions de mise en œuvre de la réforme et l’évolution de l’organisation du réseau des CIL/CCI, et d’autre part sur les orientations et la pertinence des nouveaux emplois du 1 % Logement qui ont été développés.

***

Concernant les conditions de mise en œuvre de la réforme, celle-ci a été menée progressivement en bonne liaison avec les services de l’Etat. Elle a été rendue possible grâce à une implication constante et solidaire des Partenaires sociaux.

Dès l’origine, pour assurer la cohérence de la réforme et sa réussite dans le temps, le dispositif organisationnel a été conçu autour de deux axes forts :

- *au niveau national, un pilotage assuré par la mise en œuvre de structures (UESL, ANPEEC, Foncière Logement) agissant de manière coordonnée avec des administrateurs communs désignés par les Partenaires sociaux, garantissant la cohérence d’ensemble des décisions ;*
- *au niveau territorial, l’enrichissement d’un cadre réglementaire révolu par l’apport d’un dispositif conventionnel novateur permettant une adaptation continue à l’évolution des besoins des salariés des entreprises et des politiques publiques successives, tout en assurant une coordination de l’action des CIL/CCI sur le terrain et sa lisibilité au plan national.*

Dans ce schéma, les décisions ont toujours été prises au niveau des Instances prévues par la loi et la réglementation.

Sur l'organisation proprement dite du réseau des CIL/CCI, l'impulsion donnée a permis d'obtenir une nette amélioration de la productivité avec notamment :

- *une réduction du nombre de CIL/CCI de 203 à la création de l'UESL en 1997 à 129 en 2005, réduction qui s'est effectuée autour de deux axes essentiels : favoriser les services de proximité pour les entreprises et les salariés, encourager la constitution d'organismes d'une taille et d'une compétence suffisantes pour être au plan local des partenaires efficaces de la politique du logement ;*
- *une baisse des coûts de gestion des CIL/CCI, le ratio de référence mis en place par l'UESL (charges de fonctionnement/immobilisations financières nettes) ayant été diminué de 1,67 % en 1995 à 1,22 en 2004 alors que dans le même temps, et indépendamment de l'application de la loi sur la réduction du temps de travail intervenue concomitamment, les profondes mutations résultant de la nouvelle politique conventionnelle avec l'Etat ont nécessité des efforts d'adaptation des organismes et de leurs collaborateurs pour assumer de nouvelles activités.*

L'action menée pour rationaliser le réseau et améliorer les performances du dispositif va être poursuivie. Elle devra permettre de renforcer la coopération des CIL/CCI sur le terrain. Elle devra également s'inscrire dans le nouveau cadre issu de la loi de décentralisation dont tous les effets, notamment dans le secteur du logement, n'ont pas encore pu être mesurés.

***

Pour assurer la pertinence des nouveaux emplois du 1 % Logement et contribuer au développement de politiques communes avec l'Etat, les changements opérés se sont inscrits dans les lignes directrices suivantes :

- *répondre aux évolutions profondes des modes de vie dans notre pays, qui sont de plus en plus discontinues tant sur le plan professionnel que sur le plan personnel ;*
- *promouvoir une démarche d'accompagnement du parcours résidentiel des salariés des entreprises en passant d'une logique de distribution de produits à une logique d'offre de services en réseau.*

A titre d'illustration, la création des produits en droits ouverts a permis d'élargir les services proposés par les CIL/CCI aux entreprises et à leurs salariés et, par le biais de la mutualisation des fonds au sein de l'UESL, d'en rendre la diffusion plus homogène sur l'ensemble du territoire. Par souci d'efficacité, le parti a été pris d'une démarche pragmatique en lançant ces produits de façon expérimentale. Recadrés en tenant compte des résultats de l'expérimentation, ils ont globalement connu un développement rapide qui prouve leur bonne adéquation aux besoins. Ils font l'objet d'un suivi régulier pour être adaptés en fonction de l'évolution de ceux-ci. L'apport de ces produits en droits ouverts s'est traduit par un accroissement spectaculaire des aides aux ménages qui sont passées de 116 000 dossiers en 1998 à 683 000 en 2004.

Par ailleurs, l'implication de plus en plus conséquente du 1 % Logement dans l'élaboration et le financement de politiques communes avec l'Etat, que ce soit pour la rénovation urbaine ou pour la relance de la construction locative sociale, va permettre :

- *de proposer de nouveaux logements répondant mieux aux attentes des salariés des entreprises ;*
- *de requalifier des logements existants ne correspondant plus aux besoins des salariés, en redonnant de l'attractivité à des zones devenues déshéritées et pénalisées dans leur développement économique.*

Le redéploiement des emplois du 1 % Logement, qui restent largement centrés sur les aides à la construction, ne s'est donc pas fait au détriment des entreprises. La volonté des Partenaires sociaux a été en effet de mettre à disposition des salariés de celles-ci des produits et services dont ils ne bénéficiaient pas ou auxquels ils avaient de moins en moins accès.

Ils ont souhaité également répondre aux interpellations du monde d'aujourd'hui, avec notamment le chômage et la précarité. Cette réforme permet ainsi au Mouvement d'allier sa détermination à participer aux démarches d'intérêt collectif et de solidarité avec le respect de sa vocation au service des entreprises et de leurs salariés.

La politique de périnatalité

PRESENTATION

La périnatalité englobe l'ensemble des prestations et actes médicaux relatifs à la grossesse, à l'accouchement et aux premiers jours de la vie des nouveau-nés. On a dénombré en France 764 700 naissances[110] en 2004, en reprise sensible par rapport au point bas de 1994 (710 993 naissances).

Ce domaine est doté, depuis des décennies, d'indicateurs de résultats qui permettent à la fois de suivre des objectifs précis et d'effectuer des comparaisons internationales. De plus, il a fait l'objet de plans publics successifs, traduisant en sa faveur un engagement politique de long terme.

La mise en œuvre de ces plans a rencontré de nombreux obstacles. La prévention relève d'acteurs qui ne coordonnent pas suffisamment leurs actions : Etat, collectivités locales, caisses d'assurance maladie. De plus, toute politique en faveur de la périnatalité suppose une action sur la structure de l'offre de soins. Cette préoccupation se heurte souvent à d'autres contraintes en matière d'aménagement du territoire ou de maintien de services de proximité.

I - Le constat sanitaire

Depuis 1960, les performances de la France, mesurées par les indicateurs périnataux, se sont améliorées, tout en restant moyennes comparées à celles des autres pays développés.

Cette amélioration a en outre été irrégulière, chaque période de stagnation conduisant les pouvoirs publics à élaborer un plan périnatalité.

110) Données INSEE France métropolitaine, provisoires pour 2004.

A - Une amélioration irrégulière de la situation en France depuis 1960

Les indicateurs périnataux se sont sensiblement améliorés, en France comme dans les autres pays développés, au cours des quarante dernières années.

Définition des principaux indicateurs

* taux de mortalité infantile : nombre d'enfants qui meurent entre la naissance et un an pour 1 000 naissances vivantes ;
* taux de mortalité néonatale : nombre d'enfants qui meurent entre la naissance et 27 jours révolus pour 1 000 naissances vivantes ;
* taux de mortinatalité : nombre de morts fœtales, après la 28ème semaine jusqu'en 2001, après la 22ème depuis 2002 ;
* taux de mortalité périnatale : nombre de morts nés plus nombre de décès entre zéro et sept jours pour 1 000 naissances totales ;
* taux de mortalité maternelle : nombre de décès pour 100 000 naissances, pendant la grossesse ou les 42 jours suivant sa fin.

L'amélioration, assez lente dans les années 1960, s'est accélérée de 1970 à 1980 sur fond de diminution continue du nombre de naissances et d'accroissement des niveaux de vie et d'éducation. Elle s'est de nouveau ralentie dans les années 1980 et au début des années 1990, ce qui conduira les pouvoirs publics à élaborer un nouveau plan périnatal pour les années 1995-2000, publié en avril 1994. Les indicateurs se sont dans un premier temps à nouveau améliorés ; la stagnation observée de 1999 à 2002 a conduit à l'élaboration d'un nouveau plan pour les années 2005-2007, publié en novembre 2004.

L'évolution en France métropolitaine depuis 1960.

Indicateurs périnatalité	1960	1970	1980	1990	2000	2002
Mortalité infantile	29,0	21,0	10,0	7,3	4,6	4,1
Mortalité néonatale	18,0	13,0	5,8	3,6	2,8	2,7
Mortinatalité	17,0	13,0	8,6	5,9	4,6	8,2*
Mortalité périnatale	33,0	25,0	12,9	8,3	6,7	10,0*
Mortalité maternelle	nd	28,2	12,9	10,4**	9,0	9,0

*le changement de définition pour les mort-nés à partir de 2002 explique l'augmentation des chiffres.

**pour une estimation corrigée plus tard à 13-14 pour cent mille.

Source : OCDE et INSEE, citée par le haut comité de la santé publique

B - Des comparaisons internationales moins favorables

La situation de notre pays se compare à celle de trois groupes de pays : d'abord nos quatre principaux voisins, l'Allemagne, le Royaume-Uni, l'Italie et l'Espagne, aux caractéristiques générales les plus proches des nôtres ; ensuite, les pays européens les plus avancés, de longue date, en matière périnatale, la Suède et la Finlande ; et enfin les Etats-Unis et le Japon, c'est-à-dire les deux plus grands pays développés hors d'Europe.

Les tableaux suivants montrent, sur l'ensemble de la période, des résultats assez comparables à ceux des pays les plus proches (Allemagne, Royaume-Uni, Italie, Espagne) et le maintien d'un écart important par rapport aux pays de tête (Suède, Finlande, Japon). En outre, notre pays connaît une déficience marquée en matière de décès maternels.

Au sein de ce qui deviendra l'Union européenne à 15, la France se situait en 1990 selon les derniers chiffres connus pour l'ensemble des pays lors de la préparation du plan 1995-2000, à la deuxième place pour la mortalité néonatale, la 5ème pour la mortalité infantile, mais à la huitième seulement pour la mortalité périnatale et la 12ème pour la mortalité maternelle. Toujours en 1990, ces indicateurs plaçaient la France au troisième rang des pays de l'OCDE pour la mortalité néonatale, mais au 13ème seulement pour les mortalités infantile et périnatale.

Mortalité infantile

	1970	1980	1990	2000	2002
France	21,0	10,0	7,3	4,6	4,1
Allemagne	22,5	12,4	7,0	4,4	4,3
Royaume-Uni	18,5	12,1	7,9	5,6	5,3
Italie	29,6	14,6	8,2	4,5	4,7
Espagne	28,1	12,3	7,6	3,9	3,4
Suède	11,0	6,9	6,0	3,4	2,8
Finlande	13,2	7,6	5,6	3,8	3,0
Etats-Unis	20,0	12,6	9,2	6,9	nd
Japon	13,1	7,5	4,6	3,2	3,0

Source : OCDE.

Mortalité périnatale

	1970	1980	1990	2000	2001
France	25,0	12,9	8,3	6,7	6,9
Allemagne	25,3	12,1	6,3	6,1	nd
Royaume-Uni	23,7	13,4	8,1	6,9	6,7
Italie	31,2	17,8	10,5	5,8	nd
Espagne	31,1	14,4	7,6	5,5	5,6
Suède	16,4	8,7	6,5	5,6	5,7
Finlande	17,0	8,4	6,2	4,4	4,3
Etats-Unis	23,0	13,2	9,1	7,0	6,9
Japon	21,3	11,6	5,7	3,8	3,6

Source : OCDE.

Les évolutions observées depuis 1990 dans les différents pays ont été plutôt meilleures qu'en France : de grands progrès ont été enregistrés par l'Espagne et par l'Italie. Toutefois, l'amélioration des indicateurs de ces deux derniers pays se produit sur fond de baisse persistante du nombre de naissances en valeur absolue et du nombre d'enfants par femme. De 1990 à 2000, l'indice de fécondité est ainsi passé de 1,36 à 1,24 en Espagne et de 1,33 à 1,23 en Italie, contre une progression en France de 1,78 à 1,89.

Indicateur conjoncturel de fécondité

(nombre de naissances par femme)

	1970	1980	1990	2000
France	2,47	1,95	1,78	1,89
Allemagne	2,03	1,56	1,45	1,36
Royaume-Uni	2,43	1,90	1,83	1,65
Italie	2,42	1,64	1,33	1,23
Espagne	2,90	2,20	1,36	1,24
Suède	1,92	1,68	2,13	1,54
Finlande	1,83	1,63	1,78	1,73

Source : Eurostat.

D'autres facteurs comme le taux d'emploi ou l'âge moyen des femmes lorsqu'elles accouchent peuvent expliquer ces variations.

Les performances des pays les mieux placés en Europe et dans le monde, la Suède, la Finlande et le Japon, ont continué à s'améliorer après 1990. Notre retard, relativement stable à l'égard de la Suède, s'est creusé par rapport à la Finlande, dont le taux de fécondité est, comme le nôtre, supérieur à la moyenne européenne.

La situation moyenne de la France en matière périnatale contraste avec sa situation sanitaire d'ensemble que l'Organisation mondiale de la santé place au tout premier rang pour ses performances globales. Les indicateurs relatifs à l'espérance de vie soulignent également la bonne performance sanitaire de notre pays, y compris par rapport à des pays comme la Suède ou la Finlande.

II - Sécuriser la naissance

L'objectif des plans successifs a été d'accroître la sécurité de la mère et de l'enfant lors de la naissance par le recours à des normes précises de fonctionnement et par une restructuration importante de l'offre obstétrico-pédiatrique.

A - L'objectif des politiques de périnatalité

De 1970 à aujourd'hui, trois plans consacrés à la périnatalité ont été mis en œuvre.

1 - Des plans périnatalité successifs

a) Le plan 1970-1976

Ce plan comporte deux axes : d'une part, la prévention stricto sensu, avec le passage à quatre consultations obligatoires à des périodes clés de la grossesse ; d'autre part, la sécurisation de la naissance avec trois principales mesures (le renforcement des moyens techniques adéquats dans les maternités, notamment pour réanimer les nouveau-nés, la formation des professionnels et surtout la disponibilité immédiate de ces derniers). Le niveau d'exigence est plus fort envers les cliniques privées qu'envers les hôpitaux publics.

Les années 1970 seront marquées également par la mise en œuvre des dépistages obligatoires de la toxoplasmose, de la rubéole, de l'iso immunisation foeto-maternelle et par la prise en charge à 100 % des frais médicaux de la femme enceinte dès le 6ème mois.

b) Le plan 1995-2000

Un rapport du haut comité de la santé publique (HCSP), paru en 1994, recommande, en cas de risques prévisibles et en l'absence de structures de soins adaptées, le transfert de la mère avant l'accouchement vers des centres obstétricaux comportant un service de néonatalogie, de façon à réduire la mortalité périnatale et la fréquence des handicaps. Le HCSP propose aussi de garantir la sécurité à la naissance en rendant obligatoire des normes de personnel, de locaux et d'équipement applicables dans les maternités publiques et privées.

Le plan périnatalité reprend en seize points les recommandations du rapport du HCSP, dont celle de sécurisation de l'accouchement qui apparaît prioritaire, et fixe quatre grands objectifs :

1. diminuer la mortalité maternelle de 30 % (par rapport à un taux estimé de 13,9 décès pour cent mille naissances) ;
2. abaisser la mortalité périnatale de 18 % (passage de 8,2 à 6,7 pour mille) ;
3. réduire l'hypotrophie (poids trop faible de l'enfant au regard du nombre de semaines de grossesse et inférieur à 2 500 g à la naissance) de 25 %, à partir d'un taux de 5,7 % des naissances, pour atteindre 4,3 % en 1999 (le HCSP, qui avait souligné l'importance de cet indicateur pour la mortalité périnatale et son association fréquente avec la prématurité, avait proposé 4 %) ;
4. réduire de moitié (soit de 1 à 0,5 %) le nombre de femmes peu ou pas suivies pendant la grossesse (moins de trois consultations prénatales, selon la définition retenue en 1994).

Un cinquième grand objectif sera ultérieurement ajouté : prévenir la mort subite du nourrisson et diminuer les décès correspondants de 35 %.

Les mesures retenues portent tant sur des actions de prévention que sur des aspects plus structurels, en particulier le renforcement des normes relatives aux maternités qui seront précisées par des décrets de 1998.

En réalité, au-delà de l'apparent équilibre entre ces deux axes, le plan de 1995-2000 privilégie la sécurisation de l'accouchement par la restructuration des maternités et, concrètement, la fermeture des plus petites d'entre elles (moins de 300 accouchements) sous l'effet de normes renforcées. Les petites maternités sont considérées comme dangereuses du fait du nombre trop faible d'accouchements pratiqués par les équipes médicales et de l'insuffisance de leurs équipements en cas de problème pour la mère ou l'enfant. Les deux mesures les plus importantes de ce plan sont l'élaboration de normes minimales de sécurité et la création des

réseaux de soins gradués et coordonnés, qui visent à orienter chaque parturiente vers l'établissement adapté au niveau de soins requis.

Parallèlement, le volet prévention de ce plan sera négligé. Pourtant, les deux principaux problèmes -décès maternels et mortalité périnatale- constituant les deux premiers objectifs affichés, relèvent tout autant du suivi de la grossesse que de la sécurisation de l'accouchement.

c) Le plan 2005-2007

Le dernier plan a été présenté en novembre 2004, peu après l'adoption de la loi du 9 août 2004 relative à la politique de santé publique qui fixe des objectifs dans ce domaine. Couvrant les années 2005-2007, il présente trois caractéristiques principales.

Il reprend deux des objectifs fixés pour l'année 2008 par la loi du 9 août 2004 : réduire la mortalité périnatale au taux de 5,5 pour mille, soit une baisse de 15 % environ par rapport à 2001 (6,5 pour mille) ; réduire la mortalité maternelle au taux de 5 pour cent mille, soit une baisse de 40 % environ par rapport à 2001.

On note l'absence d'objectifs en termes de taux pour l'hypotrophie d'une part, la mortalité infantile, d'autre part, pour laquelle notre situation reste éloignée de celle de la Suède ou de la Finlande. En outre, les deux objectifs retenus ne sont pas exempts de critiques. Pour ce qui concerne la mortalité périnatale, l'objectif pour 2008 est exprimé sur la base de la définition utilisée jusqu'en 2001 en la matière, et non de celle qui a été retenue à partir de 2002, alors même que ce nouvel indicateur risque d'évoluer moins favorablement que le précédent. Il paraît en outre peu ambitieux, visant seulement pour 2008 le résultat atteint par l'Espagne dès 2001, sur la base de la définition alors en usage. Pour ce qui concerne la mortalité maternelle, le comité national d'experts sur la mortalité maternelle avait préconisé, face à la variabilité potentielle de ce taux, de fixer un autre objectif : être en situation de vérifier a posteriori qu'aucun décès maternel intervenu n'était évitable.

Le plan prévoit la mise aux normes des maternités au plus tard fin 2006. Il met toutefois l'accent sur la nécessité de compléter cette mise aux normes par un renforcement de la proximité. Trois axes sont notamment identifiés à cette fin : le développement des réseaux de proximité ville-protection maternelle et infantile PMI-hôpital, sous le pilotage des ARH, en amont et en aval des réseaux inter-établissements ; l'extension du rôle des centres périnataux de proximité (CPP), permettant de maintenir, après la fermeture de petites maternités, un suivi du pré- et du post-partum de proximité ; l'amélioration de la communication et le partage d'information des acteurs autour de la protection maternelle et infantile (PMI).

Il prévoit en outre plusieurs mesures dans le champ de la prévention, ce qui constitue en apparence un rééquilibrage par rapport au plan précédent. Il inclut notamment deux mesures de portée générale, d'une part, l'instauration de l'entretien du 4ème mois afin d'améliorer l'information sur la grossesse et l'accouchement et de favoriser la détection des situations difficiles, d'autre part, comme cela avait déjà été prévu en 1994 sans que cela soit suivi d'effet, la refonte du carnet de santé de maternité. Il comporte également des mesures plus ciblées en termes de renforcement du soutien aux femmes en situation de précarité, notamment les femmes étrangères et de prise en charge tant des nouveau-nés susceptibles de développer un handicap que de leurs parents.

Ce nouveau plan a été élaboré avant la publication des résultats de l'enquête nationale périnatale 2003 (mars 2005). Ce fait doit d'autant plus être relevé que les autres outils statistiques disponibles, notamment le programme de médicalisation des systèmes d'information (PMSI) et les certificats de santé du 8ème jour, présentent des insuffisances, ce qui rend aujourd'hui difficile l'identification précise des causes de certaines évolutions montrées par les données brutes (par exemple, l'augmentation de la prématurité) et la mise en place de politiques ciblées de prévention. Notre pays se dotera d'un outil statistique plus complet à travers la participation au programme européen PERISTAT, mais celui-ci ne sera pas pleinement opérationnel avant dix ans.

2 - Restructurer l'offre à travers les normes

Autant les décisions pour le premier plan périnatalité ont été rapides, autant les délais se sont allongés pour le plan suivant. Trois années ont été nécessaires pour mettre au point les décrets de 1998 qui différencient les missions des maternités en fonction de leur environnement pédiatrique et qui fixent des normes de fonctionnement.

Graduation des unités néonatales dans les maternités

Les décrets du 9 octobre 1998 classent les maternités en fonction de leur environnement pédiatrique : les maternités de type I assurent les soins de base des nouveau-nés, les berceaux ne sont pas comptabilisés dans la carte sanitaire ni dans l'équipement en lits de l'établissement.

Les autres maternités possèdent des lits de néonatalogie soumis à autorisation : elles sont de type IIa ou IIb en fonction de la présence ou non de lits de soins intensifs pour les nouveau-nés. Les maternités de type III traitant des grossesses à haut risque doivent disposer d'une unité de réanimation néonatale et d'un service de réanimation adulte.

Les centres de naissances publics qui ne sont plus autorisés à pratiquer des accouchements (activité inférieure à 300 par an) peuvent continuer à exercer des activités pré et postnatales et prennent l'appellation de « centre périnatal de proximité » (CPP).

L'amélioration de la sécurité de la naissance passe par l'orientation de la mère avant l'accouchement vers une structure de niveau adapté à sa pathologie, le niveau I correspondant aux accouchements physiologiques, soit 80 % des cas.

Les décrets de 1998, qui s'appliquent à toutes les maternités quel que soit leur statut, reprennent les obligations imposées par circulaire dix ans auparavant aux seuls hôpitaux publics : permanence médicale d'un gynécologue, d'un anesthésiste et d'un pédiatre 24h/24, soit en astreinte à domicile, soit sur place, en fonction du volume d'accouchements. Les textes prévoient aussi que les maternités doivent disposer d'une salle de réanimation des nouveau-nés, d'un bloc opératoire obstétrical en propre ou en commun avec la chirurgie de l'établissement, d'une salle réservée aux césariennes si le nombre d'accouchements est supérieur à 1 200.

L'application de ces normes exigeantes se heurte par ailleurs à de nouvelles contraintes, qui ne sont pas propres à la périnatalité. Tout d'abord, la limitation du recrutement de médecins possédant des diplômes obtenus hors de l'Union européenne a accru les difficultés de fonctionnement de certaines structures. Il en est de même de la réduction du temps de travail qui s'applique depuis 2002 au personnel non médical et 2003 au personnel médical. Enfin, la directive 93/104/CE, à partir 2003, oblige à intégrer les gardes médicales dans le temps de travail, ce qui réduit de 20 % les obligations de service pour un médecin qui effectue une garde par semaine. De ce fait, il faut des équipes médicales plus étoffées pour assurer une permanence médicale 24h/24 dans le respect des textes : trois médecins minimum pour une astreinte et sept pour une garde.

B - Une mise en œuvre incertaine

La mise en œuvre de ces plans successifs s'est heurtée à des difficultés de tous ordres.

1 - Les restructurations ont principalement concerné le secteur privé

La mise en œuvre de la politique périnatale repose sur les agences régionales de l'hospitalisation (ARH) : cartes sanitaires et indices lits-population, outils à la fois normatifs et incitatifs sont utilisés dans les schémas régionaux d'organisation sanitaire (SROS) pour définir quantitativement l'offre de soins. Les lits de néonatalogie font, depuis 1999, l'objet d'indices spécifiques rapportés au nombre de naissances. Les SROS de deuxième génération (1999-2004) comportent un volet périnatalité où figure la liste des sites obstétrico-pédiatriques classés par niveau de soins. L'obligation de mise en réseau y est rappelée.

Dans ce cadre, il revient aux ARH d'accorder les autorisations en lits et en activité et d'agréer les réseaux afin de définir une offre de soins gradués et coordonnés, soumise au respect de normes de fonctionnement. En revanche, les ARH disposent de faibles moyens d'action face à l'inégale répartition géographique des médecins ou bien aux décisions des structures de soins privées qui abandonnent parfois sans préavis l'activité obstétricale.

En 2002, en France métropolitaine, avec 18 389 lits d'obstétrique, 653 maternités prennent en charge 752 000 accouchements (France entière[111]). Le nombre des maternités a diminué de moitié entre 1975 (1 379) et 2002. Le mouvement est continu avec une légère accélération à partir de 1996. Cette évolution, qui conduit à une augmentation du nombre moyen d'accouchements par maternité, est accompagnée d'un transfert de l'activité obstétricale vers le secteur public.

111) Les données chiffrées qui suivent ne sont pas homogènes, car elles portent, selon le cas, sur :
- la France entière ou la France métropolitaine ;
- les entités juridiques ou, depuis 2000, les sites géographiques des maternités (par exemple, l'AP-HP de Paris est une seule entité juridique avec plusieurs sites géographiques) ;
- les sites autorisés ou les sites d'accouchements (sites non autorisés qui peuvent continuer à effectuer des accouchements avant fermeture définitive).

Réduction du nombre de maternités de 1975 à 2002

Années	Public	Privé	Total	Evolution en %
1975	653	716	1 369	
1985	509	526	1 035	-24,40%
1996	430	384	814	-21,35%
2002	386	267	653	-19,78%

Source : DREES Etudes et résultats, N° 21 juillet 1999 (années 1975 à 1996) ; DHOS et SAE données non redressées pour l'année 2002

Entre 1996 et 2003, les restructurations ont surtout concerné les structures à faible capacité : le nombre de maternités a diminué de 20 %, le nombre de lits de seulement 7 %, compte-tenu de la baisse de la durée moyenne de séjour (6,2 jours en 1997, 5,6 jours en 2002) et de l'augmentation corrélative du taux d'occupation (de 69 à 70 %). Mécaniquement, le nombre moyen d'accouchements par maternité est passé de 528 en 1975 à 840 en 1996 et 1 153 en 2002. En 20 ans, le nombre de maternités réalisant moins de 300 accouchements a été divisé par six, mais il subsiste encore 46 sites de ce type en 2002. A l'inverse, 47 % des maternités ont une activité annuelle supérieure à 1 000 accouchements et réalisent 73 % des accouchements.

Pour autant, alors que le nombre de communes disposant d'une maternité est passé de 750 en 1980 à 520 en 2001, la distance moyenne à parcourir pour accoucher n'a guère changé : la moitié des femmes accouche à moins de 6 kilomètres de leur domicile, trois femmes sur quatre à moins de 15 kilomètres.

Les établissements privés ont davantage contribué à la restructuration, pour trois raisons : exigences du cahier des charges techniques pour avoir l'autorisation de fonctionner ; difficulté à recruter des anesthésistes (risques médico-légaux, accouchements la nuit, gardes) ; insuffisante rentabilité des maternités, du fait de la politique tarifaire restrictive menée jusqu'en 2001.

Ainsi, l'activité obstétricale s'est réorientée vers le secteur public : de minoritaires, les maternités publiques sont devenues majoritaires (en 2002, 59,1 % des établissements, 58,2 % des lits et 61 % des accouchements), avec cependant des variations régionales fortes. En 2002, la part des accouchements réalisés dans le secteur privé (lucratif ou non) varie de moins de 20 % en Basse-Normandie à près de 60 % en Languedoc-Roussillon. En Midi-Pyrénées, par exemple, l'offre privée représentait 42 % des lits d'obstétrique en 2003, contre 54 % en 1996, et a totalement disparu dans quatre des huit départements. Le secteur public est massivement impliqué dans la prise en charge des grossesses à risques

(il en suit 84 % et réalise 72 % des accouchements avec complications) et des nouveau-nés fragiles. Sur 3 436 berceaux de néonatalogie et 653 en réanimation néonatale, 89 % appartiennent au secteur public, 11 % au privé. Par ailleurs, 45 % des lits publics de néonatalogie et 70 % des lits de réanimation néonatale sont concentrés dans les CHU.

2 - Les normes sont peu respectées

Issues de propositions d'experts et reposant sur un consensus médico-scientifique, les normes ont été arrêtées en 1998 sans tenir compte des moyens humains disponibles, de la situation démographique des professions médicales concernées, ou de la réorganisation de leurs pratiques. Elles n'ont pas davantage été accompagnées d'orientations claires sur le resserrement de l'offre souhaité par l'Etat. Il n'est donc pas étonnant de constater qu'elles ne sont pas respectées.

Fin 2002, 4 % des maternités de niveau II n'avaient pas installé les lits de néonatalogie autorisés. Le décalage est davantage marqué pour les maternités de niveau III : 12 n'ont pas encore de lits de réanimation néonatale sur le même site et 2 n'ont ni lit de réanimation néonatale, ni lit de néonatalogie. En 2003, sur un échantillon de 575 maternités, 46 % des niveaux III, 52 % des niveaux II, 30 % des niveaux I ne seraient pas en conformité. Ces chiffres sont sans doute en dessous de la réalité car une autre enquête de la DHOS, menée en décembre 2002, a montré qu'environ 80 % des services de réanimation pédiatrique et néonatale n'étaient pas aux normes.

Répartition des maternités autorisées par type et statut

France entière, au 31 décembre 2004

Type	Public	Privé	Total
Maternité type I = sans lit de néonatologie	161	196	357
Maternité type IIa = avec lits de néonatologie	87	48	135
Maternité type IIb =IIa + soins intensifs de néonatologie	76	13	89
Maternité type III =IIb + réanimation néonatale	66	2	68
Centre périnatal de proximité (CPP)	63	6	69
TOTAL maternités autorisées et CPP	**453**	**265**	**718**

Source : DHOS (enquête auprès des ARH)

Les non-conformités sont le plus souvent dues à l'insuffisance des effectifs et dans une moindre mesure à la situation des locaux. Selon l'enquête nationale périnatale 2003, la présence permanente, sur place, d'un gynécologue obstétricien n'est assurée que dans 42,6 % des maternités de niveau IIa et 69,1 % de niveau IIb, celle du pédiatre uniquement dans 20,1 % des sites d'accouchements de type IIa et 48,7 % de type IIb. De plus, 19,8 % des centres de niveau IIb et 14,5 % des centres de niveau III déclarent que le bloc obstétrical n'est pas contigu au secteur de naissance. 33 maternités (15 publiques, 18 privées) totalisant 1 051 lits fonctionnent dans des établissements qui ne disposent pas d'autorisation en chirurgie, donc de plateau chirurgical autre qu'obstétrical. Les récentes recommandations à ce sujet vont toutes dans le même sens[112] : le maintien de la possibilité de l'accouchement à distance d'un plateau technique chirurgical est possible à la condition d'une identification rigoureuse des grossesses à bas risque et de la présence d'un chirurgien sur place capable, sans délai, de répondre aux urgences vitales maternelles.

Les SROS de 3ème génération seront adoptés au plus tard le 31 mars 2006. C'est dans ce cadre que les ARH sont invitées à « réaliser une évaluation des risques à maintenir ou ne pas maintenir une activité, notamment en obstétrique ». Ce point figure dans le plan périnatalité 2005-2007. Les maternités qui cessent leur activité ont la possibilité de se transformer en centre périnatal de proximité (69 sites autorisés fin décembre 2004), continuant à assurer la surveillance prénatale (consultations, échographies obstétricales, préparation à l'accouchement) et les consultations postnatales. On observe que le volume des consultations, reposant souvent sur la participation de gynécologues-obstétriciens d'autres maternités, reste à peu près identique à celui qui préexistait à la fermeture du bloc de naissances, preuve de l'attachement des femmes à un suivi de proximité.

Quelques centres périnataux de proximité conservent à titre expérimental des lits réservés à l'hospitalisation de femmes qui ont accouché ailleurs. Ce dispositif, qui semble donner satisfaction, est prorogé dans le dernier plan périnatalité qui propose par ailleurs d'élargir le champ couvert par les consultations à la gynécologie et à la pédiatrie.

112) Elles émanent d'un groupe de travail piloté en 2003 par la DHOS sur les plateaux techniques, du rapport Bréart Puech, Rozé (2003) et de la circulaire du 5 mars 2004 relative à l'élaboration des SROS de troisième génération.

3 - Le financement de la mise aux normes a été aléatoire

Dans le plan 2005-2007, s'affirme la volonté de procéder à la mise à niveau des effectifs dans les maternités. Le report de deux ans du délai de mise aux normes apparaît insuffisant en raison des difficultés de recrutement. Aussi, il se double d'adaptations locales, notamment pour assurer la couverture pédiatrique en maternité : une garde commune pour les soins intensifs de néonatologie et les urgences pédiatriques serait tolérée, ou même une seule astreinte pédiatrique de nuit et de week-end pour plusieurs maternités.

S'agissant du coût, les données sont lacunaires, voire contradictoires. En investissement, un montant de 1,5 Md€ pour les maternités est programmé de 2003 à 2007 dans le cadre du plan « Hôpital 2007 ». Ces aides doivent permettre une accélération des travaux pour réaliser l'obligatoire contiguïté du bloc opératoire et des salles de travail ou pour placer le service de néonatalogie dans le même bâtiment que la maternité.

Pour les maternités privées, la revalorisation tarifaire a été menée au niveau national, à partir de 2001, dans le double but de rééquilibrer les comptes des maternités privées et de financer les surcoûts résultant de la mise aux normes prévues par les décrets de 1998. Mais il n'est pas possible de calculer le chiffre consolidé du surcoût global.

Pour les maternités publiques, le surcoût n'a pas été financé par une enveloppe réservée au sein de l'ONDAM national mais par les marges de manœuvre dégagées localement par les ARH : certaines d'entre elles ont laissé les hôpitaux autofinancer la mise aux normes par redéploiement interne, d'autres ont individualisé, au sein de leur enveloppe budgétaire régionale annuelle, des moyens pour des créations de postes médicaux ou paramédicaux. En septembre 2003, la DHOS estime qu'environ un tiers des postes a été créé, avec comme conséquence de fortes disparités régionales. Les régions ont financé sur leur marge de manœuvre en moyenne 21 % du coût de la mise aux normes, le taux variant entre 0 % en Auvergne et 59 % en Aquitaine ; six régions ont dégagé plus de 40 % du total des moyens financiers nécessaires, neuf régions moins de 20 %.

Le dernier plan évalue le coût de la mise aux normes à 130 M€ en 2005, dont 110 M€ pour les hôpitaux publics et 20 M€ pour les cliniques privées. Ce montant, très inférieur à celui évalué précédemment par la

DHOS en 2002[113] (2 150 recrutements supplémentaires sont prévus contre 5 105 en 2002 et 6 265 dans les estimations initiales de 2001), ne s'explique qu'en partie par les recrutements déjà effectués entre 2001 et 2005 et par les fermetures de maternités. Il résulte aussi de l'absence de prise en compte des besoins en auxiliaires de puériculture et aides soignants.

Chiffrage des recrutements supplémentaires pour le respect des normes de 1998 dans les maternités

Selon la DHOS en 2002		**Prévus par le plan 2005-2007**	
Gynécologues obstétriciens	381	Praticiens hospitaliers	370
Pédiatres	389		
Anesthésistes	261		
Sages femmes	897	Sages femmes	480
Infirmiers	1 845	Infirmiers	1 300
Auxiliaires de puériculture	776		
Aides soignants	556		
Total	**5 105**	**Total**	**2 150**

Source : DHOS (2002) actualisation pour la Cour de l'étude de 2001.

4 - Une réussite mitigée de la politique des transferts

Le bilan en matière de développement des réseaux et de politique de transfert est globalement médiocre et présente des inégalités régionales importantes.

a) Des réseaux aux résultats insuffisants

Les décrets de 1998 rendent obligatoire pour toute maternité l'adhésion à un réseau de soins ou la passation de conventions avec des établissements de niveaux différents. Le réseau a pour but d'assurer l'orientation des femmes enceintes, d'organiser les transferts, éventuellement en urgence, des mères et des nouveau-nés entre ces établissements et de transmettre les informations utiles.

113) En 2001, le plan initial de la DHOS estimait à 6 265 le nombre de poste médicaux et paramédicaux à créer, soit un coût de 342 M€ (293 M€ pour les hôpitaux publics et 49 M€ pour les cliniques privées).

Essentiellement interhospitaliers, les réseaux ont diversifié leur activité, certains se sont spécialisés (diagnostic ante natal), d'autres se sont ouverts sur le secteur de ville. Les bilans annuels d'activité mettent en avant les difficultés à assurer la coordination entre les membres du réseau, les moyens humains faisant défaut.

La preuve de l'efficacité des réseaux interhospitaliers est souvent recherchée dans l'amélioration des indicateurs périnataux. Ainsi, dans la région Pays de la Loire, le taux d'enfants nés dans un centre adapté au niveau de risque est passé de 50,6 % en 1986 à 90 % en 1997, après mise en place du réseau. Mais les résultats sur des périodes plus récentes sont moins probants, la pratique des transferts ayant le plus souvent précédé la formalisation d'un réseau. Le travail collégial des professionnels pour définir les référentiels de prise en charge et de transferts anténataux est sans nul doute un des facteurs d'amélioration des résultats. De même, certaines expériences de télémédecine se sont développées, par exemple au CHU de Nîmes, mais restent très marginales.

b) Des disparités régionales fortes

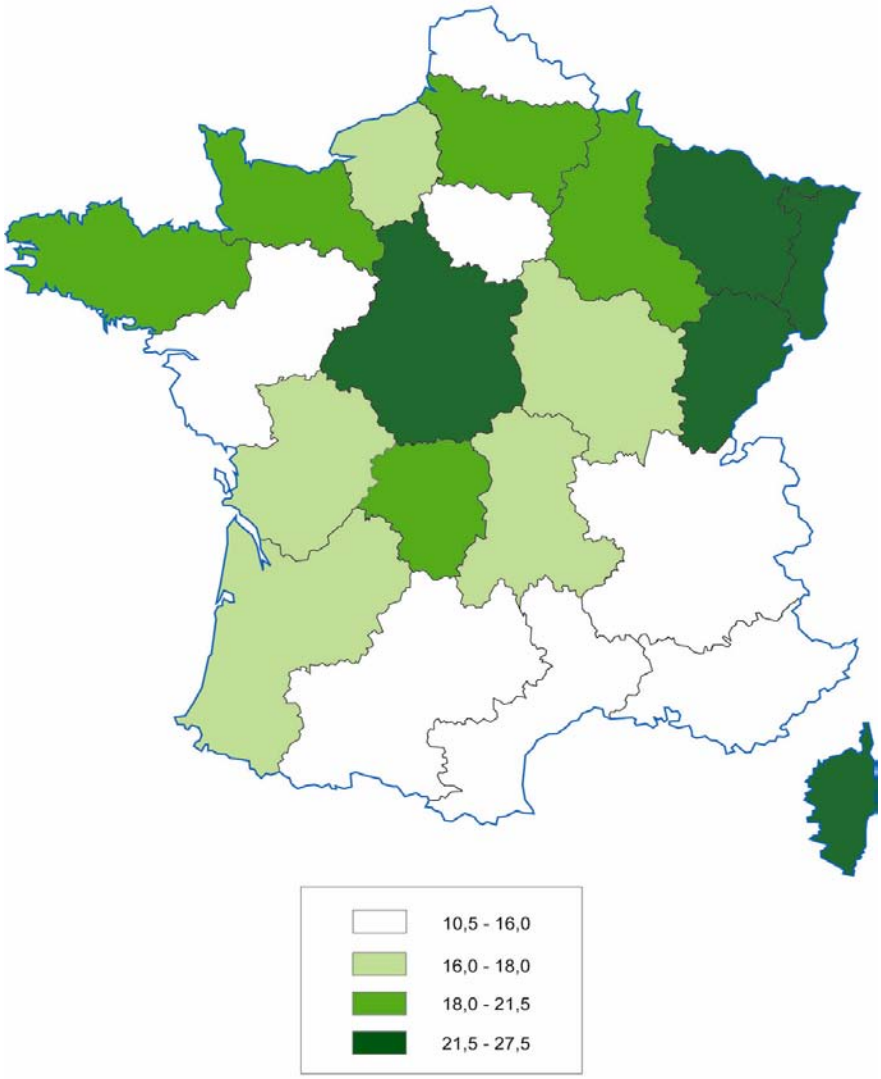
En 2000, en France métropolitaine, les données disponibles montrent que 34 % des enfants issus de grossesses multiples naissent encore dans une maternité sans environnement de néonatalogie[114]. Ce pourcentage très bas en Alsace (3,4 %) atteint plus de 40 % en Rhône-Alpes, Pas-de-Calais et Picardie. De même, la part des enfants de poids de naissance inférieur à 2 500 grammes nés dans des maternités de niveau I varie de 12 % en Aquitaine à 48 % en Poitou-Charentes.

Ces différences s'expliquent en partie par d'autres écarts régionaux :

- le nombre de lits d'obstétrique en maternité de niveau II et III pour 1 000 accouchements varie fortement selon les régions, de 10,8 % à 27,2 % ;
- le nombre de naissances multiples va de 2 % à 4,4 % ;
- le nombre des enfants à poids de naissance insuffisant oscille entre 6,2 % et 8,8 % ;
- les fortes disparités de densité sur l'ensemble du territoire national montrent un déficit ou un excédent cumulé entre spécialistes privés et hospitaliers dans certaines régions ; 15 régions sur 24 ne peuvent mettre en place des gardes sur place en soins intensifs, faute de pédiatres.

114) Selon l'échantillon figurant dans l'enquête nationale périnatale de 2003, incluant les DOM, le nombre de grossesses multiples dans une maternité sans environnement de néonatalogie est passé de 43 à 26,5 % entre 1997 et 2003.

Nombre de lits de niveaux II et III
pour 1000 accouchements par région en 2000



Sources : SAE et PMSI 2000, France métropolitaine

Au-delà du taux d'équipement en lits d'obstétrique de niveau II ou III, d'autres déterminants de santé (éducation, niveau de vie, prévention, qualité du suivi de la grossesse) peuvent aussi expliquer ces écarts.

c) L'engorgement de certaines maternités de type III

Ces maternités répondent à plusieurs besoins. Elles jouent le rôle de maternités de proximité dans les grandes agglomérations. Leur attrait s'explique par une exigence accrue de sécurité et par l'augmentation de la prématurité (de 6,8 % à 7,2 % entre 1998 et 2003) et des grossesses gémellaires. La saturation de la tête du réseau tient le plus souvent à un dimensionnement insuffisant des unités de réanimation néonatale ou à l'impossibilité, faute de places, de faire fonctionner le réseau dans les deux sens, le centre de niveau III ne pouvant renvoyer dès que possible la mère et/ou l'enfant vers les unités obstétricales de type I ou II.

Ainsi, en Ile-de-France, la capacité en lits de réanimation néonatale est insuffisante. Certains lits autorisés ne sont pas encore ouverts, d'autres sont transitoirement fermés par manque de personnel. Cette situation est aggravée par l'impossibilité de faire passer rapidement les nouveau-nés qui ne relèvent plus de la réanimation dans une unité de néonatologie. L'attente est d'une semaine en moyenne dans certaines unités. Aussi, le taux d'enfants fragiles nés en maternité de type III, qui avait progressé de 40 % au début de la dernière décennie à plus de 70 % en 1999, est retombé à 60 % en 2002.

Le manque de places dans certaines maternités de niveau III est une cause d'échec de la politique de transfert et a pour effet de bloquer les rouages de l'organisation hiérarchisée des soins.

5 - Les contraintes de la démographie des professionnels

La situation des professionnels de la naissance se caractérise à la fois par l'enchevêtrement des compétences et par des problèmes démographiques dus à des déséquilibres dans l'offre de soins.

a) L'enchevêtrement des compétences

Bien que les compétences de chaque professionnel de la périnatalité soient définies dans le code de la santé publique, la situation est plus complexe en pratique.

La sage-femme a pour domaine de compétence le suivi et l'accompagnement de la grossesse et de l'accouchement non pathologiques. Elle assure également la prise en charge du dépistage des pathologies et peut prescrire certains examens et traitements en cas de besoin.

Si l'accouchement est dans la très grande majorité des cas (80 %) un phénomène physiologique de la compétence de la sage-femme, les complications obstétricales peuvent être d'une gravité extrême et justifient la présence permanente ou du moins l'accessibilité immédiate d'un gynécologue-obstétricien. Toutefois, la captation d'une partie des grossesses non pathologiques par les gynécologues-obstétriciens[115] a pour conséquence de priver les unités qui gèrent les grossesses à haut risque des spécialistes nécessaires. Par ailleurs, la politique menée jusqu'à présent, consistant à rémunérer davantage les actes de physiologie pratiqués par les obstétriciens, concourt à augmenter les dépenses publiques sans justification puisque ces actes pourraient être réalisés à un coût inférieur.

Les interventions d'un anesthésiste-réanimateur, soit en urgence, soit dans le cadre du développement de l'analgésie, amènent à rendre indispensable la disponibilité d'un anesthésiste dans toute maternité.

Le pédiatre intervient dès la grossesse pour préparer la mère à l'accueil de l'enfant et, en cas de dépistage d'anomalies fœtales, pour évaluer le pronostic pour l'enfant. Au moment de la naissance, le pédiatre doit être présent si le risque est prévisible ou l'être rapidement si le risque est inopiné. Après la naissance, la présence d'un pédiatre est indispensable notamment pour le dépistage précoce des handicaps et le traitement des éventuelles pathologies. Elle est d'ailleurs obligatoire pour toute maternité (circulaire du 5 mai 1988).

Bien que la présence de puéricultrices soit justifiée dans les unités de néonatologie, notamment pour la surveillance du régime alimentaire du nourrisson et pour les soins du nouveau-né en réanimation, il n'en existe pas toujours en raison de l'insuffisance de candidats : nombre des infirmières devenues puéricultrices après formation optent en effet pour des emplois non hospitaliers (crèches, PMI). Leur fonction est alors assurée par des infirmières non spécialisées. L'auxiliaire de puériculture pour sa part dispense des soins à l'enfant, sous la responsabilité de l'infirmier. Le ratio proposé par les professionnels est d'une auxiliaire pour deux infirmières ou puéricultrices.

L'utilisation optimale des compétences de chacun implique donc une redéfinition des pratiques et des responsabilités : compétence des sages-femmes pour la pratique de l'obstétrique physiologique, prise en charge des seules grossesses pathologiques par les obstétriciens, prise en charge par les pédiatres des soins pédiatriques en maternité, de l'activité

115) L'enquête nationale périnatale 2003 indique que 51,3 % des naissances sont réalisées par des gynécologues-obstétriciens (33,6 % dans les établissements publics, 37,8 % dans les PSPH et 85,7% dans les établissements privés lucratifs).

néonatale sans et avec soins intensifs et de la réanimation néonatale. Elle implique aussi des transferts de tâches permettant de recentrer chaque professionnel sur ses missions essentielles : transfert de certaines tâches infirmières des sages-femmes aux puéricultrices et de certains actes pratiqués par les anesthésistes-réanimateurs aux infirmières anesthésistes diplômées d'Etat.

En outre, le suivi de la femme enceinte et du nouveau-né en fonction du niveau de risque implique une coordination de tous les professionnels concernés. Or les réseaux actuels ne permettent pas de couvrir l'amont et l'aval de l'accouchement puisque de nombreux acteurs intervenant au cours de ces deux phases n'appartiennent pas aux structures hospitalières : professionnels libéraux, PMI. La coordination du suivi de la grossesse, de l'accouchement et du suivi post natal ne peut donc reposer que sur un réseau ville-hôpital.

Ce type de réseau doit permettre de définir le rôle des différents établissements de soins publics et privés, des différentes équipes professionnelles publiques et privées, des PMI et des professionnels libéraux, particulièrement des médecins généralistes.

Selon l'enquête nationale périnatale 2003, alors que 91 % des maternités sont dans un réseau périnatal entre maternités et services de pédiatrie et néonatologie, seulement 41 % d'entre elles font partie d'un réseau ville-hôpital. Le développement de ces structures semble en effet plus difficile que celui des réseaux inter hospitaliers, l'organisation des collaborations horizontales entre secteur public et privé, acteurs de ville et acteurs exerçant à l'hôpital se heurtant notamment à divers corporatismes[116]. De plus, les professionnels libéraux voient souvent dans le fonctionnement en réseau un accroissement de tâches administratives sans compensation financière et une perte d'indépendance au profit d'une organisation favorisant l'hospitalo-centrisme.

b) Une crise démographique ?

Dans le champ de la périnatalité, comme dans d'autres, ainsi que la Cour l'a montré dans plusieurs rapports, il est difficile d'avoir accès à une information fiable sur la démographie des professionnels.

116) Entre secteur public et secteur privé, entre spécialistes et généralistes, entre médecins et paramédicaux et entre gynécologues-obstétriciens et sages-femmes.

Des effectifs stables ou en légère augmentation

La démographie est étudiée principalement par le ministère de la santé (à partir du répertoire ADELI et de l'enquête SAE), par la CNAMTS qui dispose du système national inter régimes (SNIR) et par les ordres professionnels. Par ailleurs, des informations démographiques peuvent être obtenues dans le cadre du recensement ou de l'enquête emploi de l'INSEE. Ces sources principales de données ne sont pas harmonisées : elles présentent des concepts, des champs et des modalités de recueil de l'information différents et aucune n'est exhaustive. De plus, le nombre de postes vacants n'est pas connu de manière fiable.

Entre 1990 et le 1er janvier 2003, l'évolution des effectifs des médecins professionnels de la naissance pour la France métropolitaine a été la suivante :

Evolution des effectifs des professionnels de la naissance médecins

	1990	1994	2000	2003	Évolution 2000/2003	Evolution depuis 1990
Anesthésie-réanimation	10 305	10 229	10 043	10 140	+0,9 %	-2 %
Gynécologie obstétrique	4 503	4 843	5 133	5 182	+0,9 %	+15 %
Pédiatrie	5 428	5 949	6 244	6 454	+3,3 %	+19 %

Source : DREES

La mise en œuvre en 1999 d'une nouvelle filière de l'internat pour l'accès à la profession d'anesthésiste-réanimateur a permis la légère augmentation des effectifs de cette spécialité constatée en 2003 (près de 1 %), alors que leur nombre déclinait auparavant (-2,6 % entre 1990 et 2000).

En matière de gynécologie, les statistiques distinguent deux grandes familles : les gynécologues médicaux[117] et les gynécologues-obstétriciens. Cette division correspond à deux filières de formation différentes : d'une part, les gynécologues-obstétriciens formés en cinq ans après le concours de l'internat à la gynécologie, l'obstétrique et à la chirurgie gynécologique, d'autre part, les gynécologues médicaux formés en quatre ans. Cette organisation conduit à fragmenter la spécialité alors même que certains gynécologues-obstétriciens quittent l'obstétrique et s'orientent vers la chirurgie gynécologique pure, l'échographie, le

117) Qui sont au nombre de 1 836, en diminution de 3 % depuis 1990.

traitement de la stérilité et la fécondation in vitro ou la gynécologie médicale. Il faudrait donc connaître l'activité et les fonctions effectivement exercées par les gynécologues-obstétriciens pour pouvoir interpréter les données démographiques.

Si le nombre de pédiatres augmente de 19 % entre 1990 et 2003, leur répartition sur le territoire est très inégale entre régions et à l'intérieur d'une même région. La répartition entre le secteur libéral et le secteur hospitalier pose également un problème. Sur ce point, selon les chiffres de la DREES, sur un effectif total en 2003 de 6 454, seulement 42,6 % des pédiatres exercent en établissement, les autres se répartissant entre cabinets individuels ou de groupe (44,3 %), l'administration, les établissements sociaux et les autres secteurs (13,1 %). Les difficultés de recrutement en milieu hospitalier proviennent notamment du rythme des gardes, de la part croissante des urgences dans l'activité et, pour le secteur privé, de l'absence de rémunération de l'activité d'astreinte.

S'agissant des sages-femmes, leur effectif est passé de 10 705 en 1990 à 15 684 en 2003[118], soit une augmentation de 46,5 %. Malgré cette croissance, le conseil national de l'ordre des sages-femmes exprime un sentiment de pénurie qui peut être attribué à un faisceau de facteurs : l'augmentation récente de la natalité en France, des changements dans la durée et l'organisation du temps de travail (la remise à plat des horaires dans le cadre des 35 heures a perturbé le fonctionnement des équipes), le développement du temps partiel (30 % en 2000 contre 15 % en 1995) réduisant en fait l'effectif en équivalent temps plein, effectivement mobilisable.

La DREES recense pour la France métropolitaine 10 125 infirmiers spécialisés en puériculture au 1er janvier 2000, 11 095 en 2002 et 12 155 en 2004, soit une augmentation de 20%.

Un sentiment de pénurie persistant

Une première cause du sentiment de pénurie des professionnels de la naissance provient d'une répartition très inégale des professions considérées sur le territoire, par secteur et par type d'établissement. Les disparités sont particulièrement fortes chez les anesthésistes-réanimateurs (14 régions se situent en dessous de la moyenne nationale), chez les gynécologues médicaux (15 régions sont dans le même cas) et chez les pédiatres (19 régions sont dans la même situation). Les sages-femmes sont mieux réparties sur le territoire national puisque cinq régions seulement s'écartent sensiblement de la moyenne nationale et une seule, la Picardie, est nettement en dessous.

118) Source : ADELI.

De plus, la réduction du nombre de sites d'accouchements ne s'est pas accompagnée d'une concentration des moyens humains. Nombreux sont les professionnels des maternités fermées qui ont réorienté leur activité vers d'autres domaines, par exemple la gynécologie médicale pour les obstétriciens. C'est une des raisons qui explique que nombre d'établissements fonctionnent sans disposer de la totalité des équipes médicales ou paramédicales prévues par les décrets de 1998. Enfin, pour apprécier l'adéquation de l'offre de soins à la demande, il est nécessaire de connaître le temps effectivement disponible pour les soins en équivalents temps plein et non pas simplement les effectifs. Pour la périnatalité, aucune source statistique ne permet d'avoir cette information[119].

Or le temps de travail a connu ces dernières années des évolutions sensibles dues notamment à l'augmentation du travail à temps partiel et surtout à la mise en place de la réduction du temps de travail. Ces réformes ont été accompagnées de l'attribution de moyens supplémentaires, mais les créations de postes prévues ont été étalées dans le temps (entre le 1er janvier 2002 et le 1er janvier 2005) alors que les réductions du temps de travail se sont appliquées à compter de la date du 1er janvier 2002 pour les personnels non médicaux et du 1er janvier 2003 pour les personnels médicaux.

Une incertitude sur la démographie future

Le vieillissement des effectifs et l'importance des départs en retraite posent le problème du renouvellement des professionnels de la santé. Toutes les études montrent que leur nombre diminuera malgré les mesures récentes de relèvement des numerus clausus et des quotas et que l'augmentation du nombre des médecins, sages-femmes et infirmières formés ne permettra pas de corriger les inégalités de répartition des professionnels de la naissance sur le territoire, par secteur d'exercice et par type d'établissement.

Si le problème du renouvellement des médecins est aigu, compte tenu des délais nécessaires à leur formation, en revanche, il se pose de manière différente pour les sages-femmes et les infirmières[120], ce qui accroît l'importance et l'urgence d'une redéfinition des pratiques et des responsabilités ainsi que des conditions d'exercice de ces métiers.

119) La SAE ne permet d'obtenir que les équivalents temps plein des salariés des établissements hospitaliers.

120) Pour les sages-femmes, les projections réalisées par l'IRDES actualisant des études de la DREES et tenant compte de l'augmentation du numerus clausus, montrent que par rapport à l'effectif en activité en 2004, le nombre de sages-femmes devrait augmenter de 8 % en 2010 et de 19 % en 2020. Pour les infirmières, si on maintient les quotas actuels, les projections démographiques réalisées par la DREES montrent que de 2003 à 2020 leur nombre serait en hausse de 33 %.

III - Renforcer la prévention

Le plan 1995-2000 a négligé certains aspects essentiels de la prévention et, notamment, le suivi de la grossesse par les PMI. Cela s'est traduit par la faiblesse des mesures destinées à certaines populations (femmes en situation sociale difficile, départements d'outre-mer) ou concernant certains thèmes (alcool, tabac, prématurité, décès maternels).

Dans ce contexte, le seul succès important du plan de 1995-2000 en termes de prévention concerne l'incidence de la mort subite du nourrisson : la diminution a été de 70 %, grâce à la diffusion efficace de messages de prévention. L'objectif de mortalité périnatale, -18 % à échéance de 1999 à partir du dernier taux connu de 8,2 pour mille en 1991, soit 6,7 pour mille, a été atteint à cette date (6,5 ‰), mais il s'est dégradé les années suivantes. Le pourcentage de femmes peu ou pas suivies, selon la définition retenue en 1994, est toujours de 1 % en 2003. Quant à l'objectif retenu pour l'hypotrophie, passer de 5,7 % des naissances à 4,3 %, non seulement il n'a pas été atteint, mais l'indicateur correspondant n'a cessé de se dégrader. Enfin, si l'objectif de réduction de 30 % des décès maternels a été atteint, les experts estiment le pourcentage de décès évitables à 50 %, comme en 1994.

Le plan 2005-2007 apporte certaines inflexions en termes d'intérêt accordé à la prévention mais les principales lacunes du plan de 1995-2000 restent insuffisamment traitées dans ce nouveau plan.

A - L'implication inégale des services de PMI

L'amélioration du suivi des femmes en situation sociale défavorisée et des nouveau-nés présentant un risque de handicap suppose d'abord le renforcement d'un acteur principal clairement identifié, chargé d'animer ou de piloter un travail d'ensemble, ou à tout le moins de constituer un interlocuteur privilégié : les services de la PMI. L'article R. 2112-1 du code la santé publique précise d'ailleurs que l'organisation géographique et les actions de la PMI dans chaque département doivent tenir compte prioritairement des spécificités socio-économiques et en particulier de l'existence de populations vulnérables et de quartiers défavorisés.

L'action de certains conseils généraux, comme par exemple celui de la Seine-Saint-Denis particulièrement confronté à ces situations, démontre qu'il est possible d'y faire face avec succès et d'améliorer les indicateurs périnataux, puisque ce département présente aujourd'hui des taux proches de la moyenne nationale pour la prématurité et l'hypotrophie. Le plan 2005-2007 évoque à plusieurs reprises le rôle de ces services, ce qui traduit une certaine prise de conscience de leur importance. Néanmoins, il ne comporte pas de mesures concrètes de portée immédiate.

Le renforcement des normes et des actions obligatoires concernant ces services est indispensable pour améliorer la prise en charge des femmes en situation sociale difficile et enrayer la dégradation des indicateurs périnataux. D'une façon plus générale, il est nécessaire de mieux insérer les services de PMI dans le dispositif local et régional, en leur accordant une place plus importante au sein des commissions régionales de la naissance et en les intégrant plus fortement aux réseaux ville-PMI-hôpital. Enfin, on ne peut que souhaiter une meilleure diffusion de l'information sur les bonnes pratiques entre les départements eux-mêmes et entre ceux-ci et l'Etat.

B - Le suivi insuffisant des femmes en situation sociale difficile

Les objectifs affichés par le plan 1995-2000 concernaient, au moins partiellement, l'amélioration du suivi de la grossesse, dès lors qu'existe un lien fort entre un mauvais suivi et les risques de morts fœtales et d'hypotrophie et de mort maternelle pendant la grossesse. Le plan escomptait pour l'essentiel une meilleure diffusion du carnet de santé de maternité, rendu obligatoire en 1989, par les services de PMI

décentralisés au profit des départements par la loi du 18 décembre 1989. Mais la réflexion envisagée à cette fin n'a jamais été engagée. Bien au contraire, il semble que ce carnet soit tombé en désuétude dans de nombreux départements. Le plan 2005-2007 reprend cet objectif de relance, à travers un dispositif par étape, jusqu'en 2006.

Pour ce qui concerne plus spécialement les femmes en difficulté, le plan 1995-2000 prévoyait la création d'un groupe de travail rassemblant des personnalités qualifiées pour « mieux comprendre qui sont les femmes peu suivies ». Il n'a jamais été mis en place. Pourtant, le HCSP avait recommandé de mener des actions spécifiques en faveur des populations en situation sociale défavorable, soulignant que les femmes peu ou pas suivies pendant leur grossesse présentaient des taux de mortinatalité, de mortalité périnatale et de naissance prématurée nettement supérieurs à la moyenne nationale. Les services de PMI dépendant des conseils généraux n'ont pas été renforcés en 1994 et la réflexion menée dans le cadre de la mise en œuvre de la loi contre les exclusions du 29 juillet 1998 n'a abouti qu'au financement de dispositifs d'accompagnement sur les crédits du programme régional d'accès à la prévention et aux soins, pour des montants de plus très faibles.

Dans ces conditions, il n'est guère étonnant que l'enquête nationale périnatale 2003 indique que le taux de femmes peu ou pas suivies soit toujours de 1 %, comme en 1994, alors que l'objectif était de diviser ce pourcentage par deux.

Les résultats de l'enquête nationale périnatale 2003 soulignent une évolution différenciée du suivi de la grossesse et de ses conséquences entre une partie des femmes de mieux en mieux suivies et une autre pour laquelle la situation paraît se détériorer en fonction de leur situation sociale. Le pourcentage de grossesses non déclarées a diminué de 0,8 à 0,5 % du total de 1995 à 2003. Mais si 97,5 % des femmes ayant un emploi déclarent leur grossesse au cours du premier trimestre, ce n'est le cas que de 93,5 % des ouvrières non qualifiées.

Pour les grossesses menées à terme, le pourcentage de femmes ayant consulté moins de sept fois est de 7,8 % en 2003, contre 8,4 % en 1998, ce qui montre une amélioration globale. Mais, s'il est inférieur à 5,5 % pour les cadres, les professions intermédiaires et les employées de la fonction publique, ce pourcentage est de 8,9 % pour les ouvrières qualifiées et les salariés des services aux particuliers et de 10,8 % pour les ouvrières non qualifiées. Surtout, il atteint 15,7 % pour les femmes sans emploi, et 21,5 % pour les femmes qui, seules ou en couple, ne bénéficient d'aucun revenu issu du travail.

La surveillance de la grossesse reste ainsi en 2003 fortement corrélée avec le niveau d'emploi et plus encore avec le fait d'être au chômage ou de bénéficier du revenu minimum d'insertion. L'enquête 2003, comme celle de 1998, souligne l'existence consécutive d'une forte disparité sociale pour ce qui concerne les taux de prématurité et d'enfants de petits poids, dans un contexte global d'augmentation de ces situations : le taux de prématurité est ainsi de 3,9 % chez les cadres mais de 6,4 % chez les salariés des services aux particuliers. Ces écarts sont plus importants encore pour la grande prématurité (0,7 % contre 2,2 %) et les enfants de petits poids (respectivement 4,7 % et 9,9 %).

Dans ce contexte, l'intérêt de l'instauration d'un entretien lors du 4ème mois de grossesse ne fait pas de doute. En revanche, il laisse entière la question de la sensibilisation à l'existence de cet entretien pour des femmes aujourd'hui peu ou pas suivies et de ses suites éventuelles en termes d'orientation qui supposent le relais des acteurs de terrain, notamment les services de la PMI.

C - Une augmentation préoccupante de l'hypotrophie et de la prématurité

Le plan 1995-2000 avait retenu pour l'hypotrophie (poids trop faible de l'enfant au regard du nombre de semaines de grossesse et inférieur à 2 500 g pour une naissance à terme) un objectif de baisse de 25 % par rapport aux derniers chiffres connus à l'époque, soit 5,7 % au tout début des années 1990, pour atteindre 4,3 % en 1999. Cet objectif n'a pas été atteint. De plus, on note une progression importante de la grande hypotrophie (poids compris entre 1 000 et 2 000 g à la naissance) et de la très grande hypotrophie (poids inférieur à 1 000 g à la naissance), multipliée par trois entre 1990 et 2003.

Evolution des taux de faible poids et de prématurité

	1990	1994	1999	2000	2001	2002	2003
- 2500 g	5,6	5,9	6,4	6,4	6,5	6,5	6,6
dont moins de 2000 g	1,4	1,5	1,6	1,6	1,7	1,7	1,7
dont moins de 1000g	0,08	0,10	0,20	0,20	0,23	0,23	0,23
Prématurité	4,3	5,0	5,5	5,7	5,8	5,7	5,7
Prématurité grave	0,6	0,8	1,0	0,9	1,0	1,0	1,0

* taux de prématurité : nombre d'enfants pour 100 naissances pour lesquels la durée de grossesse a été de moins de 37 semaines ;

* taux de prématurité grave : nombre d'enfants pour 100 naissances pour lesquels la durée de grossesse a été de moins de 33 semaines.

Source : DREES, sur la base des certificats de santé du 8ème jour

Deux facteurs ont pu expliquer cette hausse dans les années 1990 : les décisions médicales de déclenchement avant terme en cas de risque, d'une part, la procréation médicalement assistée (PMA), cause de grossesses multiples, donc de fréquents accouchements prématurés, d'autre part. Mais l'enquête 2003 montre une légère diminution du pourcentage de déclenchements depuis 1998 (19,7 % des accouchements contre 20,3 %) et souligne que le pourcentage de naissances multiples s'est stabilisé aux alentours de 3,5 % et que c'est parmi les naissances uniques que les taux de prématurité et d'hypotrophie ont progressé ces dernières années, alors qu'ils ont baissé pour les naissances gémellaires.

Dans ce contexte, deux éléments paraissent porter une responsabilité particulière dans la poursuite de cette progression : le recul de l'âge de la maternité, qui se poursuit selon l'enquête nationale menée en 2003 (29,5 ans en moyenne contre 26,5 en 1977) et se traduit notamment par une augmentation du nombre de mères âgées de plus de 38 ans au moment de la naissance ; d'autre part, la progression de la précarité les comparaisons internationales, qui placent la France à la 6ème place sur 15 en Europe pour la prématurité mais à la 12ème pour l'hypotrophie soulignant le lien entre précarité, mauvais suivi de la grossesse et hypotrophie.

D - L'absence de mesures sur l'alcool et le tabac

Aucune des seize mesures retenues en 1994 ne concernait les conséquences pour les enfants à naître de la consommation par les femmes enceintes de tabac ou d'alcool, même si ces aspects étaient indirectement traités à travers la relance escomptée des carnets de maternité, qui contiennent depuis 1989 des messages de prévention sur ces points.

Pourtant, ces méfaits particuliers (morts fœtales, prématurité, handicaps sévères) étaient déjà connus. En particulier, la description des conséquences du syndrome d'alcoolisation fœtal date des années 1968-1973 et la proportion de femmes consommant de l'alcool ou du tabac au cours de la grossesse est suffisamment importante pour justifier une action de prévention généralisée à leur intention.

Le plan 2005-2007, comme celui de 1995-2000, n'envisage le traitement de ces questions qu'à travers la refonte et la relance du carnet de santé de maternité. Pourtant, concernant l'alcool, une nouvelle étude de l'INSERM (2001) a renforcé les diagnostics antérieurs en la matière : une consommation régulière d'alcool pendant la grossesse, même modérée, ou exceptionnelle mais forte peut avoir des effets destructeurs sur le cerveau du fœtus, entraînant des retards mentaux, une hausse de la mortalité, des malformations, des troubles de la vision et des retards de croissance.

La loi du 11 février 2005 pour l'égalité des droits et des chances, la participation et la citoyenneté des personnes handicapées rend obligatoire, sur toutes les unités de conditionnement de boissons alcoolisées, un message à caractère sanitaire préconisant l'absence de consommation d'alcool par les femmes enceintes. Il est souhaitable que le décret d'application soit pris sans délai.

Concernant le tabac, une conférence de consensus « grossesse et tabac » a été organisée par l'ANAES les 7 et 8 octobre 2004 à Lille, dans le cadre de la mise en œuvre du plan cancer. Cette conférence a permis de souligner l'importance croissante du sujet. En effet, au cours des trente dernières années, le pourcentage de femmes qui fument a triplé, même si sa décroissance est désormais engagée. Aujourd'hui, environ 36 % des femmes sont fumeuses avant le début de leur grossesse et 20 à 28 %, selon les sources, pendant la grossesse. Cette situation est d'autant plus alarmante que les femmes enceintes consommant du tabac fument plus de 10 cigarettes par jour dans 60 % des cas. La conférence de consensus a souligné les conséquences de cette évolution : forte augmentation des risques de fausse couche précoce, de grossesse extra-utérine, de prématurité et de grande prématurité, de retard pondéral à la naissance, de morts fœtales pendant le 3ème trimestre, voire de morts subites du nourrisson après la naissance.

Bien qu'elles aient été disponibles un mois avant la présentation du plan 2005-2007, les conclusions de cette conférence de consensus n'y figurent pas. Même si des mesures ont été prises à travers d'autres plans de santé publique, les dommages causés par l'alcool et le tabac ont ainsi été par deux fois exclus des derniers plans périnatalité.

E - Le problème persistant des décès maternels

Nos résultats en termes de décès maternels (décès intervenus pendant la grossesse ou dans les 42 jours suivant son terme) sont mauvais comparés à ceux des autres pays développés. De plus, pour un taux théorique de 10,4 décès pour 100 000 naissances en 1990, une étude de l'INSERM a estimé ce taux à 13,9 pour 100 000, soit de l'ordre de 120 décès par an, dont la moitié aurait pu être évitée.

Mortalité maternelle

	1970	1980	1990	2000	2002
France	28,2	12,9	10,4*	9,0	9,0
Allemagne	51,8	20,6	9,1	5,6	2,9
Royaume-Uni	24,0	11,0	8,0	7,0	6,0
Italie	54,5	12,8	8,6	nd	nd
Espagne	33,1	11,1	5,5	3,5	nd
Suède	10,0	8,2	3,2	4,4	nd
Finlande	12,4	11,6	6,1	5,3	5,4
Etats-Unis	21,5	9,2	8,2	9,8	nd
Japon	52,1	20,5	8,6	6,6	7,3

* pour une estimation corrigée ensuite à 13-14 pour cent mille.

Source : OCDE.

Certes, l'objectif d'une baisse du nombre de ces décès de 30 % était le premier objectif du plan 1995-2000. Mais, alors que la plupart des pays d'Europe étaient déjà parvenus à réduire considérablement ce risque, le plan 1995-2000 prévoyait seulement la création d'un comité national d'experts, chargé d'analyser les causes des décès maternels et de rédiger un rapport annuel. Ce comité n'a commencé ses travaux qu'en octobre 1995. Il n'a rendu un premier (et unique) rapport qu'en 2001, fondé sur l'analyse des décès intervenus en 1996 et 1997.

Ses conclusions ont confirmé le diagnostic posé dix ans plus tôt par l'INSERM : les chiffres de mortalité maternelle étaient sous-estimés avant 1989-1991. Le risque augmente sensiblement au-delà de 35 ans (il est trois fois plus élevé qu'entre 20 et 30 ans) puis après 40 ans où il est près de quatre fois plus élevé. Les hémorragies obstétricales, première cause de décès maternel, auraient pu être évitées dans les trois-quarts des cas. Les complications sévères de l'hypertension, deuxième cause de décès maternels, auraient pu l'être dans les deux tiers des cas. Au total, la moitié au moins des décès maternels auraient pu être évités, soit, à l'époque, de l'ordre de 60 par an.

Pour autant, de 2001 à 2004, aucune décision n'a été prise et la baisse globale récente du nombre de décès maternels ne s'est pas accompagnée d'une diminution du pourcentage de décès évitables. Dans ce contexte, le recul de l'âge de la maternité et la forte augmentation dans notre pays du nombre de femmes ayant 40 ans ou plus au moment de la naissance expliquent pour partie le maintien à un niveau restant encore élevé du taux global de décès maternels. Ce constat vient d'être rappelé par le haut conseil de la population et de la famille dans son avis d'avril 2005.

Le plan 2005-2007 affiche un objectif de réduction de 40 % d'ici 2008, pour parvenir à cinq pour cent mille. Il prévoit en particulier l'élaboration par la haute autorité de santé de recommandations de pratique clinique pour la prise en charge des hémorragies du post-partum. Il est aujourd'hui urgent que ces recommandations, publiées en décembre 2004, soient disponibles en salle de travail et suivies d'effet. Il semble en outre nécessaire de mieux informer les futures mères sur les risques encourus au-delà de 40 ans.

F - La situation défavorable des départements d'outre-mer

Le HCSP avait noté que les indicateurs restaient, au début des années 1990, en net retrait dans les départements d'outre-mer (DOM) par rapport à la métropole : la situation était particulièrement mauvaise pour la Guyane, un peu moins pour la Réunion, intermédiaire pour la Guadeloupe et la Martinique. Pourtant, malgré ces écarts, le plan 1995-2000 ne comportait pas de mesure spécifique pour les DOM.

De la même façon, le plan 2005-2007 ne comporte pas de mesure particulière à leur attention. Pourtant, comme le montre le tableau suivant, pour les quatre départements d'outre-mer, au début des années 2000, les indicateurs sont encore supérieurs d'environ 70 % en moyenne à ceux de la métropole. La prématurité y est également sensiblement plus fréquente, en liaison avec la situation sociale difficile d'une grande partie des habitants de ces départements.

Indicateurs périnataux en 2001

	mortalité infantile	**mortalité néonatale**	**mortalité périnatale**
France métropolitaine	4,4	2,9	6,9
Guadeloupe	6,5	3,9	12,2
Martinique	7,4	4,7	12,7
Guyane	14,0	8,9	16,9
Réunion	6,9	5,1	7,4
Moyenne Dom	7,8	5,3	10,9

Source : INSEE citée par la DRESS.

——— *CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS* ———

La politique suivie depuis 1994 a consisté à attendre pour l'essentiel l'amélioration de nos performances sanitaires d'une restructuration de l'offre fondée sur la fermeture des petites structures jugées à juste titre dangereuses en termes de santé publique et l'organisation en réseaux.

Faute d'un fonctionnement correct des réseaux, l'adéquation reste insuffisante entre le niveau de la maternité et le niveau des soins requis, beaucoup de femmes accouchant dans une maternité de niveau 3, même lorsque leur grossesse n'est pas « à risque ». A l'inverse, plus de 25 % des prématurés naissent dans des maternités de niveau 1.

Dans l'ensemble, et malgré une succession quasi ininterrompue de plans en faveur de la périnatalité depuis 20 ans, nos performances sanitaires restent encore en deçà de celles des autres pays comparables. Aujourd'hui l'essentiel des marges d'amélioration de nos performances est à attendre de la mise en œuvre de politiques ciblées sur les DOM et sur les femmes en situation d'exclusion, ainsi que d'une politique réaffirmée de lutte contre la consommation de tabac et d'alcool.

Aussi, la Cour énonce-t-elle plusieurs recommandations :

- *Compléter le PMSI et le certificat de santé du 8ème jour et réaliser les enquêtes nationales périnatales de façon régulière, pour disposer d'un outil statistique plus satisfaisant ;*
- *Renforcer la prévention, en particulier en direction des femmes en situation sociale défavorisée, dans les départements d'outre-mer et en matière de lutte contre la consommation de tabac et d'alcool ;*
- *Redéfinir les pratiques, les conditions d'exercice et les responsabilités des divers professionnels de santé (obstétriciens, pédiatres, sages-femmes, puéricultrices) intervenant dans les maternités publiques et privées en vue d'une utilisation optimale des moyens ;*
- *Réaffirmer la place et les missions des services de PMI dans la coordination de la politique périnatale sur le plan local. Redéfinir à cette occasion les normes et les actions obligatoires les concernant et en assurer le suivi.*

RÉPONSE DU MINISTRE DE LA SANTÉ ET DES SOLIDARITÉS

L'insertion au rapport public annuel sur « la politique de la natalité » appelle de ma part les éléments de réponse suivants.

Mise aux normes des établissements

La DHOS souhaite rappeler que de nombreuses directives précises ont été adressées aux ARH. La circulaire du 5 mars 2004 relative aux SROS de troisième génération, la synthèse des travaux du groupe sur l'implantation et l'organisation des plateaux techniques (DHOS – mars 2003), ainsi que les recommandations données dans le cadre des circulaires budgétaires pour la répartition des crédits du plan périnatalité ont constamment rappelé l'objectif de mise aux normes, en lien avec les recompositions prévues dans le cadre des SROS.

Le plan périnatalité

Il fait l'objet d'une mise en œuvre rapide et opérationnelle, notamment pour ce qui concerne les réseaux de santé en périnatalité, dont les objectifs sont décrits dans un cahier des charges élaboré par un groupe de travail composé de professionnels, de représentants de la CNAM, et piloté par la DHOS.

Ce cahier des charges a fait l'objet d'une présentation à la Commission nationale de la Naissance, créée en application des recommandations du plan périnatalité, lors de sa réunion du 11 octobre 2005. Ce cahier des charges doit faire l'objet d'une diffusion par voie de circulaire très prochainement.

En matière de coordination des structures intervenant en périnatalité, une circulaire relative aux transports périnatals est par ailleurs en cours de concertation.

La démographie médicale

Dans son insertion, la Cour indique « qu'il est difficile d'avoir accès à une information fiable sur la démographie des professionnels ». Or, des travaux importants sur la démographie ont été réalisés, notamment par le Conseil National de l'Ordre des Médecins, et par l'Observatoire National de la Démographie des Professions de Santé, installé en juin 2003. Présidé par le Pr Yvon Berland, cet observatoire a fait un état des lieux très précis de la démographie et de l'activité des professionnels de la santé dans son rapport en 2004, confrontant les sources de données existantes, et proposant des recommandations pour l'avenir.

Le suivi insuffisant des femmes en situation sociale difficile

Les conseillers font remarquer que le taux de femmes peu ou pas suivies est toujours de 1% en 2003 selon l'enquête nationale périnatale, ce qui témoigne pour eux d'une non-prise en compte des difficultés spécifiques de cette population. L'ENP 2003 ne tire pas de conclusion de cette donnée car l'échantillon de 15000 naissances n'est pas un bon instrument pour la mesure des phénomènes peu fréquents (≤ 1%), ce qui est le cas pour les femmes ayant moins de 4 consultations (dans l'échantillon 138 femmes en 1998 et 143 en 2003).

Concernant la nécessité d'améliorer la prise en charge des populations les plus fragiles, un groupe de travail piloté par la Direction générale de l'action sociale s'est mis en place récemment et devrait faire des propositions rapidement pour répondre à cet objectif.

Indicateurs statistiques

Il est précisé que le pays participera au programme européen PERISTAT. Il semble plus légitime d'indiquer que le projet européen PERISTAT recommande l'utilisation d'un certain nombre d'indicateurs comparables au niveau européen, dont une partie peut d'ailleurs être obtenue par l'état civil ou le Programme Médicalisé des Systèmes d'Information (PMSI).

Internat en médecine

La mise en place d'une nouvelle filière de l'internat de médecine pour l'accès à la profession d'anesthésiste réanimateur en 1999, n'est vraisemblablement pas à l'origine de la hausse du nombre d'anesthésistes entre les 1er janvier 1999 et 2003, puisque les étudiants concernés sont pour la plupart en formation.

Les bibliothèques universitaires

PRESENTATION

Le réseau des bibliothèques de l'enseignement supérieur se compose notamment d'une centaine de bibliothèques universitaires réparties sur environ 350 sites et dotées de statuts divers : service commun de documentation placés au sein des universités, service interétablissements de coopération documentaire, bibliothèque interuniversitaire (Sorbonne, Cujas, Sainte-Geneviève,…),… En 2002, les bibliothèques universitaires employaient près de 5 000 agents spécialisés, disposaient de 106 000 places assises et proposaient à leurs lecteurs 27 millions de livres et 466 000 titres de périodiques. L'action « Bibliothèques » du programme « Formations supérieures et recherche universitaire » représente un budget proche de 350 M€ : les bibliothèques universitaires constituent un enjeu, non seulement pour 1 179 000 lecteurs, mais également pour la recherche universitaire qui est une part essentielle du potentiel de la France dans le domaine de la recherche publique.

Créées par la loi de finances du 29 décembre 1873 qui a instauré le paiement d'un droit de bibliothèque à la charge des étudiants, les bibliothèques universitaires n'ont pas bénéficié, pendant plus d'un siècle, d'une politique nationale clairement définie : en mars 1985, le rapport Varloot-Gattegno rappelait ainsi qu'aucun ministre de l'éducation nationale, depuis Jules Ferry, ne leur avait porté une attention particulière. Restées à l'écart des réformes entreprises lors de la loi d'orientation de 1968 sur l'enseignement supérieur, elles ont longtemps été réduites à des salles de lectures n'offrant généralement aux usagers que des prestations médiocres et ne détenant que des collections de faible qualité.

Ce n'est qu'à la fin des années 1980 que s'est développée une prise de conscience du retard accumulé par la France par rapport aux autres pays occidentaux qui disposaient de bibliothèques universitaires largement informatisées, dotées d'importantes collections en grande partie consultables en libre accès, et employant de nombreux agents qualifiés. Dans la mesure où les dépenses par étudiant consacrées par la France à l'enseignement supérieur se situent en dessous de la moyenne des autres pays de l'OCDE, les bibliothèques universitaires constituent un des exemples du décalage entre la situation des universités françaises et celle des pays comparables. L'avant-projet annuel de performances pour la loi de finances 2005 reconnaît ainsi explicitement que « le niveau de développement des bibliothèques d'enseignement supérieur est encore modeste au regard de celui de nombreux pays comparables sur les plans économique et scientifique ».

Cette situation doit être appréciée au regard des évolutions structurelles actuelles. Tout d'abord, la mise en place dans l'ensemble des systèmes européens d'enseignement supérieur de normes communes pour la définition de l'offre de formation (licence-master-doctorat ou L/M/D) permet désormais une plus grande mobilité des étudiants entre les pays, ce qui accroît l'importance des comparaisons pouvant être effectuées entre les prestations des bibliothèques universitaires françaises et celles des autres pays européens. En outre, l'émergence et le développement rapide des documents présentés sur support numérique génèrent un accroissement considérable des coûts, notamment en ce qui concerne les bases de données et les périodiques électroniques, sans constituer pour autant une alternative aux documents présentés sur support papier : cette nouvelle expression de l'offre documentaire complète, mais ne peut remplacer, tant en raison des volumes d'informations concernés que des coûts de traitement et d'accès, les réponses traditionnelles aux besoins de l'ensemble des utilisateurs. Il convient enfin de noter que les contraintes de la fonction documentaire sont aggravées en France par l'éparpillement des universités, qui entraîne une relative dispersion des efforts.

La Cour constate que la politique menée depuis une quinzaine d'années, essentiellement fondée sur l'augmentation des moyens consacrés à l'offre documentaire, n'a pas permis d'atteindre les objectifs fixés à l'origine en raison de l'augmentation globale des effectifs étudiants, mais également de la croissance des coûts.

I - Les insuffisances de l'offre documentaire

A - Le constat d'un retard à combler

Le rapport Miquel a dressé en 1988 un constat particulièrement négatif de la situation des bibliothèques universitaires françaises, telle qu'elle pouvait être observée à l'époque. Les termes employés par ce rapport, qui considérait que « *les bibliothèques constituent une des zones sinistrées de l'ensemble universitaire* », visaient essentiellement, par leur vigueur particulière, à porter devant l'opinion un problème majeur d'insuffisance de l'offre. A l'époque, près de la moitié des étudiants n'étaient pas inscrits dans une bibliothèque universitaire. Il n'existait en moyenne qu'une place pour treize étudiants, soit deux fois moins qu'en Allemagne ou en Grande-Bretagne. Les bibliothèques universitaires étaient ouvertes en France 40 heures par semaine, alors qu'en Allemagne la moyenne se situait entre 60 et 80 heures par semaine. Les surfaces consacrées aux bibliothèques universitaires représentaient 0,65 m² par étudiant pour une norme de référence - inférieure aux moyennes européennes - d'un mètre carré par étudiant. On comptait enfin 3,2 agents administratifs pour 1 000 étudiants, contre 6 pour 1 000 en Allemagne et en Grande-Bretagne. Les fonctions d'accueil (inscription, information sur les services offerts) et d'orientation du lecteur (recherche de cotes, d'ouvrages et de manuels, interrogation des bases de données) étaient défaillantes, en raison de la faiblesse du nombre « d'étudiants-moniteurs » devant faciliter l'intégration des étudiants ainsi que du manque de spécialistes disciplinaires qui auraient dû être des médiateurs privilégiés entre les unités de formation et de recherche (UFR) et les bibliothèques. Les services offerts aux usagers étaient enfin qualifiés de médiocres, notamment en ce qui concerne leur capacité de libre accès aux documents**.**

La politique publique menée dans ce domaine est restée depuis une quinzaine d'années en grande partie influencée par ce constat critique qui concluait à la nécessité d'une amélioration quantitative massive de l'offre documentaire. L'effort consenti depuis lors par la collectivité nationale a été important, tant sur le plan des créations d'emplois que des constructions ou des crédits budgétaires consacrés à la constitution de collections documentaires. L'action menée par les pouvoirs publics de 1990 à 2000 a ainsi permis d'accroître les crédits budgétaires de 178 %, les emplois de 44 %, les surfaces de 40 % et les places de travail de 56 %. Pendant la même période, la part des collections en accès direct est passée de 20 % à 35 % et les horaires moyens d'ouverture hebdomadaire de 40 à

57 heures. De même, la fréquentation ainsi que les prêts d'ouvrages ont augmenté de 35 % par usager. Tous ces éléments témoignent d'une progression certaine entraînée par cette politique constante : les bibliothèques universitaires ont bénéficié depuis le début des années 1990, à la suite des plans Université 2000 et du démarrage du plan U3M, de la construction de 345 000 m² nouveaux, ainsi que de la création de plus de 2 000 emplois.

B - Un rattrapage encore insuffisant

Pour autant, l'augmentation des effectifs étudiants qui est intervenue jusqu'en 1997 a considérablement réduit la portée des résultats obtenus. Ainsi un rapport présenté en 1998 devant la commission des finances du Sénat a constaté que, si une image nouvelle de la bibliothèque universitaire avait pu s'imposer, cette mutation était loin d'être achevée. Par rapport à l'Allemagne et la Grande-Bretagne, le retard de la France restait considérable, alors même que le nombre de bibliothèques universitaires était relativement proche dans les trois pays, de même, compte tenu de leur population respective, que le nombre d'usagers inscrits : les bibliothèques universitaires françaises possédaient 22 millions d'imprimés, contre 70 millions pour leurs homologues britanniques et 124 millions pour les bibliothèques allemandes ; les livres acquis dans l'année s'élevaient à 884 000 en France, contre 2 200 000 en Grande-Bretagne et 3 800 000 en Allemagne.

En dépit des efforts réalisés, cet écart s'est dans l'ensemble maintenu pendant la période récente et la France a conservé en définitive des indicateurs proches de ceux qui avaient conduit, quinze ans auparavant, au constat de la nécessité d'un effort quantitatif : ainsi, en 2003, le ratio d'encadrement dans les bibliothèques universitaires était de 3,1 agents administratifs pour 1 000 étudiants, les locaux représentaient 0,67 m² par étudiant et il y avait une place assise pour 13 étudiants. Ces chiffres restent éloignés des objectifs initiaux et un décalage persiste par rapport aux références étrangères comparables. Selon le dernier rapport du conseil supérieur des bibliothèques de 1999, la France se distingue toujours par la faiblesse relative des moyens dont disposent ses bibliothèques universitaires : 2,5 fois moins de personnels qu'en Grande-Bretagne, un budget d'acquisitions près de 3,5 fois inférieur à celui de l'Allemagne, et trois fois moins d'achats d'imprimés que dans ces deux pays. Les écarts entre la France et les principales références étrangères se situent encore dans un rapport qui va au minimum du simple au double, quels que soient les critères de comparaison. Ainsi les données du *Deutsches BundesInstitut* pour l'année 2001 montrent que l'écart moyen avec l'Allemagne, selon le critère choisi, est au minimum de 1 à 3 et peut

aller jusqu'à 1 à 6. Les « *ARL statistics* » élaborées par *l'Association of Research Libraries* pour les bibliothèques de recherche des universités américaines et canadiennes montrent de même un écart qui est toujours supérieur à 1 à 4. Au Québec, enfin, qui compte neuf fois moins d'étudiants, les collections sont quasiment du même ordre qu'en France, les places assises par étudiant sont deux fois plus nombreuses et les personnels proportionnellement trois fois plus nombreux.

C - Une offre inégale selon les universités

La situation actuelle se caractérise de surcroît par une forte inégalité des situations des différentes universités, et donc des prestations offertes aux étudiants. La base de données ASIBU, qui retrace l'ensemble des données disponibles sur les bibliothèques universitaires, révèle ainsi pour l'année 2002 des inégalités notables dans la capacité d'accès des usagers : le nombre moyen d'étudiants par place est compris entre 4,3 à Strasbourg III et 58,6 à Paris IV. Si l'on tient compte à la fois du nombre de places et des heures d'ouverture, le nombre d'heures théoriquement disponibles au cours d'une semaine pour pouvoir occuper une place assise est en moyenne de 4,7 heures par étudiant : non seulement cet indicateur est faible, mais l'inégalité entre les universités est à ce niveau frappante, puisqu'il varie entre 1 heure à Strasbourg I et 11,2 heures à Pau. Il en va de même pour le pourcentage des mètres linéaires de livres en libre accès, qui est compris entre 8,7 % à Dijon et 97,6 % à Toulouse II.

Ce constat général se confirme au demeurant si on limite l'observation aux universités relevant de la même dominante disciplinaire et d'une situation géographique comparable : le nombre d'étudiants par place de lecture ou le nombre annuel de prêts de documents par étudiant peuvent ainsi varier dans une proportion de 1 à 4, et parfois beaucoup plus, au sein de la même catégorie d'universités. Certes, ces résultats ne prennent pas en compte les données relatives aux bibliothèques d'UFR ou de laboratoires de recherche qui ne sont pas intégrées dans les services communs de documentation (SCD), mais celles-ci ne représentent qu'un quart des ressources documentaires, ce qui ne modifie donc pas fondamentalement ce constat. Les écarts observés témoignent en fait d'une situation fortement inégale, sans que la taille, le champ disciplinaire, le poids de la recherche ou la localisation géographique des universités expliquent l'ampleur de ces différences : celles-ci tiennent essentiellement à l'histoire ou aux choix stratégiques effectués par les établissements qui n'ont pas tous accordé la même importance à la fonction documentaire et n'offrent pas de ce fait à leurs usagers la même qualité de services, ce qui amène à différencier nettement certaines

bibliothèques qui se situent en position d'excellence, d'autres dont le niveau de prestations reste encore insuffisant.

D - Les spécificités de la situation francilienne

A l'occasion de la préparation du plan U3M, la complexité des problèmes de l'Ile-de-France, où se cumulent une forte demande des usagers et un déficit considérable en places de travail, a conduit à créer auprès du recteur de l'académie de Paris un comité stratégique des bibliothèques d'Ile-de-France. Un premier rapport d'étape, publié en décembre 2000, a mis en valeur « *l'exceptionnelle richesse des collections documentaires* » de la région – qui regroupe le tiers des collections nationales pour le quart des étudiants -, mais également « *la médiocre qualité des services rendus aux usagers* », alors caractérisés par moins de 12 500 places de travail à Paris et 11 500 en périphérie. La surface moyenne, de 0,43 m² par étudiant, se situait alors nettement en deçà du ratio national (0,63 m²/étudiant). Dans le secteur tertiaire (lettres, langues, sciences humaines, droit, économie), la déficience de l'offre, que ne parvenait pas à combler l'utilisation palliative par les étudiants des bibliothèques nationales ou municipales comme simples salles de lecture, était des plus patentes, avec seulement une place de travail pour 25 étudiants. Il était enfin possible de constater une proportion très faible de libre accès aux collections (en moyenne 9 % à Paris et 1 à 4 %, selon les cas, dans les bibliothèques interuniversitaires), ainsi que des insuffisances en termes de fonctionnalité et de sécurité dans la plupart des bâtiments de bibliothèques d'Ile-de-France. Compte tenu de cette situation, le contrat de plan Etat-région 2000-2006 a pour objectif prioritaire de créer 7 000 places nouvelles, soit une augmentation du tiers de la capacité d'accueil : cette perspective ne permettrait toutefois qu'un rattrapage partiel par rapport à la situation moyenne des bibliothèques universitaires françaises, qui est elle-même insuffisante.

Le comité stratégique des bibliothèques d'Ile-de-France estimait également que des évolutions statutaires étaient nécessaires pour les bibliothèques interuniversitaires ou BIU ([121]), qui représentent le cinquième des collections nationales universitaires. Si, en province, ce statut interuniversitaire a été abandonné dans la plupart des cas au profit des services communs de documentation rattachés aux universités, il s'est

121) Sorbonne, Sainte-Geneviève, Cujas, bibliothèque interuniversitaire de médecine (BIUM), bibliothèque interuniversitaire de pharmacie (BIUP), bibliothèque de documentation internationale contemporaine (BDIC), bibliothèque interuniversitaire des langues orientales (BIULO), bibliothèque interuniversitaire scientifique de Jussieu (BIUSJ), et ultérieurement bibliothèque Sainte-Barbe et BULAC.

maintenu en Ile-de-France, notamment en raison du caractère indivis des collections interuniversitaires, bien que ce statut suscite des difficultés. Les neuf BIU sont en effet rattachées à six universités de siège, qui peuvent également être cocontractantes avec d'autres BIU ; *a contrario*, certaines universités ne sont le siège d'aucune BIU et d'autres n'en sont pas cocontractantes. Il ressort de cette organisation complexe que les universités de siège peuvent être amenées à se plaindre de charges excessives d'infrastructures qu'elles supportent du fait des bibliothèques interuniversitaires, alors même que celles-ci sont en pratique fréquentées par des étudiants d'autres universités parisiennes. Le comité stratégique envisageait sur ce point diverses évolutions juridiques, telles que la constitution d'établissements publics ou de groupements d'intérêt public, mais cette question n'a guère évolué depuis lors, le ministère estimant que chaque cas devait être traité de façon spécifique et que la solution d'un établissement documentaire autonome faisait à l'expérience courir le risque d'un éloignement des préoccupations des usagers.

E - Les limites de la politique de l'offre

L'ensemble des observations précédentes conduisent au constat selon lequel, en dépit des progrès importants et indéniables qui ont été réalisés depuis une quinzaine d'années, les bibliothèques universitaires sont passées d'une situation de pénurie objective à celle d'une offre incontestablement améliorée, mais qui enregistre un retard persistant par rapport aux nations étrangères comparables et qui, dans sa répartition, révèle une inégalité des usagers devant le service public.

Cette situation amène à s'interroger sur les perspectives ouvertes par une politique qui se limiterait à traiter du problème de l'offre. Partant d'un niveau objectivement plus bas, alors même que les coûts immobiliers et les coûts de gestion documentaire ne cessent de s'accroître, une telle politique pourrait s'épuiser en vain à vouloir rattraper les références étrangères. Selon la sous-direction des bibliothèques de la direction de l'enseignement supérieur, les besoins en surfaces peuvent ainsi être chiffrés aujourd'hui à environ 700 000 m² de constructions, y compris les restructurations. Pour un coût au mètre carré, équipement matériel et mobilier compris, de 2.300 €, un tel programme représenterait une dépense de plus de 1,6 milliard d'euros étalée sur au minimum une quinzaine d'années. A ce rythme, les objectifs du rapport Miquel (un mètre carré par étudiant) ne seraient atteints, toutes choses égales par ailleurs, que vers 2020 environ, sans que la France soit parvenue pour autant à égaler les pays homologues. En ce qui concerne par ailleurs les personnels, il existerait un besoin théorique de 1 500 nouveaux emplois : au rythme actuel de création de 150 emplois par

année, il faudrait attendre l'année 2015 pour atteindre cet objectif. Enfin, en ce qui concerne la politique d'acquisition les besoins actuels impliqueraient une augmentation des ressources de plus de 60 % : dans l'hypothèse d'une stabilisation des recettes propres des services documentaires, les crédits budgétaires devraient être doublés. Ainsi, quels que soient les critères retenus, les objectifs du rapport Miquel ne pourraient être atteints, selon le cas, avant plus de dix ou quinze ans. Le retard sur les autres pays, a fortiori, ne pourrait pas être rattrapé avant un délai encore beaucoup plus long.

II - La nécessité d'une approche plus qualitative

A - La mutation des bibliothèques universitaires

Ainsi que l'indiquent les analyses de la sous-direction des bibliothèques, les bibliothèques universitaires se définissent désormais, dans un contexte marqué par l'inflation documentaire et par des changements technologiques considérables, comme un service public qui prend une double forme : celle d'un système d'information qui permet à chacun de ses utilisateurs (étudiants, enseignants-chercheurs, chercheurs, public extérieur) d'accéder depuis n'importe quel poste de travail à l'ensemble des ressources électroniques produites et sélectionnées par l'établissement (catalogues, bases de données bibliographiques, réseaux de cédéroms, revues électroniques, cours en ligne, thèses numérisées, rapports de recherche, etc...) ; et celle d'un espace dédié à la documentation, qui permet de proposer à tous les membres de l'université, quels que soient leur statut ou leur discipline, des fonctions de consultation, de conservation et de formation à la recherche documentaire. Cette conception duale de la bibliothèque universitaire, à la fois réseau d'information et espace de consultation, amène à considérer que l'on doit définir désormais deux niveaux de service distincts : d'une part, des services « de masse » destinés notamment aux étudiants de premier et deuxième cycles, pour lesquels les prestations doivent reposer sur des horaires élargis, des documents acquis en nombreux exemplaires, un libre accès aux collections et un système développé de prêts à domicile ; d'autre part, des services dédiés à la recherche universitaire, pour laquelle les prestations doivent reposer sur l'exhaustivité des documents plus que sur le nombre des exemplaires, sur des collections complètes de périodiques, sur des services d'aide à la recherche documentaire, sur des bases de données en accès direct et sur des prêts entre bibliothèques.

La distinction entre ces deux approches implique par ailleurs des modalités différentes d'organisation : la première ne peut en effet être menée que par un service public de proximité, ce qui n'est pas le cas de la seconde qui peut être assurée par des prestations à distance. Une bonne gestion suppose dans le premier cas, afin de diminuer les coûts, une intégration maximale des bibliothèques des composantes universitaires dans les services communs de documentation, et dans le deuxième cas un développement des organismes publics qui relient d'ores et déjà les bibliothèques universitaires.

B - La réussite des mises en réseau

Créés depuis 1980, les centres d'acquisition et de diffusion de l'information scientifique et technique (CADIST) constituent un réseau documentaire de bibliothèques spécialisées dans la recherche. Gérés par de grandes bibliothèques universitaires, les CADIST ont pour mission principale, chacun dans une discipline donnée, l'achat et la conservation d'une documentation spécialisée et la fourniture rapide de ces documents aux bibliothèques universitaires qui en font la demande. Ils interviennent également dans des groupements d'achat de ressources électroniques et dans la veille documentaire. Dans une trentaine de champs disciplinaires, les CADIST, qui bénéficient d'une grande notoriété, constituent des pôles d'excellence et contribuent de façon significative à structurer la carte documentaire nationale : d'une part, ils acquièrent une documentation, pour l'essentiel d'origine étrangère et spécifiquement destinée à la recherche et la diffusent notamment dans le cadre de prêts entre bibliothèques, dont ils représentent à eux seuls le tiers des mouvements ; d'autre part, les CADIST sont prioritaires pour l'attribution de dotations budgétaires comme pour la conduite d'opérations de modernisation informatique, ce qui les amène à se situer à la pointe des techniques de gestion documentaire.

Ce type de mise en réseau, qui permet de pallier les inconvénients de l'éparpillement documentaire, rencontre sans doute encore certaines limites : certaines disciplines (sociologie, philosophie, psychologie, langue et littérature anglo-saxonnes, etc...) ne sont ainsi pas encore prises en charge par ces centres. Leur intérêt est cependant indéniable et il serait concevable, pour des raisons de moindre coût et de plus grande efficacité, de les faire évoluer vers une fonction renforcée de tête de réseau de certaines bibliothèques qui seraient réunies par une même logique disciplinaire et qui compléteraient les acquisitions de ces centres : les CADIST ne prétendraient plus alors à l'exhaustivité des collections relatives à chaque discipline, mais coordonneraient ces bibliothèques réunies dans des réseaux documentaires disciplinaires.

Un autre exemple de réussite d'une mise en réseau est celui de l'agence bibliographique de l'enseignement supérieur (ABES), créée en 1994, qui est parvenue à être le point de passage unique du catalogage des documents pour l'ensemble des établissements d'enseignement supérieur. Cette agence permet désormais l'accès, depuis l'année 2000, à une base de données unique qui recense l'ensemble des documents localisés dans les bibliothèques universitaires : ce système universitaire de documentation (SUDOC), accessible sur Internet, joue un rôle remarquable dans l'harmonisation et la coordination des politiques documentaires, grâce à la normalisation du catalogage et de l'indexation des ouvrages. Cet instrument collectif de localisation des données documentaires est en outre l'instrument d'une efficace mutualisation des ressources, grâce à un système de gestion des demandes de fourniture à distance de documents. L'ABES est en définitive un acteur essentiel du fonctionnement en réseau des bibliothèques de l'enseignement supérieur, dans la mesure où elle permet d'éviter les duplications inutiles d'achats d'ouvrages, d'identifier très précisément les ressources documentaires, de faire progresser la réflexion commune sur la spécialisation documentaire des établissements et d'encourager le dispositif du prêt entre bibliothèques. Le fait que toutes les bibliothèques universitaires aient intégré volontairement le système SUDOC et que de très nombreuses autres bibliothèques d'établissements d'enseignement supérieur et de recherche aient voulu le rejoindre démontre l'impact positif de cet outil.

Parmi les autres organismes qui mettent en réseau des bibliothèques universitaires, le centre technique du livre de l'enseignement supérieur (CTLES), créé en 1994, assure la conservation des documents que lui confient en dépôt ou que lui cèdent les bibliothèques des établissements d'enseignement supérieur de la région parisienne. Cet établissement public qui peut conserver 3 millions de volumes est essentiellement chargé du stockage des collections peu utilisées des bibliothèques universitaires parisiennes. Il constitue une initiative heureuse pour contrer la tentation des bibliothèques universitaires de conserver sur place des collections dont l'usage est peu fréquent. Il encourage également la coordination des politiques documentaires, de telle sorte que les universités concernées ne conservent pas simultanément et inutilement des collections identiques. Son intérêt amène à souhaiter que des dispositifs analogues soient mis en place dans les plus grandes métropoles universitaires.

Enfin la numérisation croissante des ressources documentaires a amené les bibliothèques universitaires à se réunir autour de groupements d'achats pour être en mesure de négocier en meilleure position face à des éditeurs ou des diffuseurs qui sont souvent en situation de monopole ou de quasi-monopole. Créé en 1999, le consortium Couperin (consortium

universitaire pour les périodiques numériques) s'est ainsi peu à peu imposé à partir du souhait de certaines universités de mutualiser leurs ressources afin de pouvoir souscrire des abonnements à des revues numériques de plus en plus coûteuses : ce consortium regroupe désormais de très nombreux établissements d'enseignement supérieur et permet l'accès à des milliers de revues numériques. Ce dispositif constitue également une réussite qui a permis d'accroître l'efficience globale des bibliothèques universitaires.

C - Une place à conforter dans l'université

Pour autant ces initiatives visant à développer le plus possible la mise en réseau des bibliothèques universitaires ne parviennent pas encore à compenser l'ensemble de leurs handicaps structurels.

Les bibliothèques universitaires, tout d'abord, ne sont pas encore considérées comme un instrument majeur d'une politique globale des bibliothèques publiques, puisqu'elles sont en pratique réservées aux seuls universitaires, le nombre d'utilisateurs extérieurs étant extrêmement faible. Par ailleurs, alors qu'il est désormais manifestement irréalisable, compte tenu des moyens financiers disponibles, d'espérer constituer des collections disciplinaires complètes dans près d'une centaine de bibliothèques universitaires et interuniversitaires, on constate une stagnation paradoxale des pôles de regroupement documentaire et du prêt entre bibliothèques : non seulement celui-ci se situe à un niveau très faible (0,3 livre en moyenne par étudiant et par année), mais il tend à diminuer sur la période récente. De surcroît, la multiplication excessive du nombre de sites – notamment du fait des antennes universitaires - constitue un handicap coûteux et un facteur d'aggravation des inégalités, dans la mesure où l'efficacité et la qualité des services de documentation sont étroitement subordonnées à l'atteinte de seuils minimaux de prestations.

La gestion du personnel des bibliothèques est enfin largement perfectible. Les progrès techniques accomplis ces dernières années (unification du catalogage, développement de la numérisation) ont en effet été rendus possibles par une professionnalisation des fonctions favorisée par la spécificité de la filière des bibliothèques universitaires. Toutefois le pyramidage des emplois apparaît insatisfaisant, du fait d'une structure « en sablier » qui laisse une place insuffisante aux effectifs des corps intermédiaires : les agents se répartissaient ainsi en 2004 entre 31 % pour la catégorie A, 27 % pour la catégorie B et 42 % pour la catégorie C. En outre l'existence de sept corps pour environ 5 000 agents entraîne pour la gestion du personnel d'importants facteurs de rigidité, dont

l'impact est d'autant plus sensible que la gestion des sites documentaires est particulièrement éclatée. Enfin la gestion des systèmes d'information documentaire et l'organisation et la maintenance des ressources électroniques nécessitent des agents de plus en plus spécialisés. La structure de la pyramide des emplois devrait donc être modifiée sensiblement par une augmentation de la part des emplois d'encadrement intermédiaire et à forte valeur ajoutée technique.

Enfin, plus fondamentalement encore, la fonction documentaire n'est pas encore perçue, au sein même des universités, comme une mission essentielle : la place encore accessoire qui lui est généralement laissée dans la politique contractuelle est à cet égard révélatrice. La loi n° 84-52 du 26 janvier de 1984, depuis lors codifiée dans le code de l'éducation, dispose notamment que « *des services communs peuvent être créés, dans des conditions fixées par décret, notamment pour assurer l'organisation des bibliothèques et des centres de documentation* ». Le décret du 4 juillet 1985 précise par ailleurs que le service commun de la documentation est sous la responsabilité d'un directeur nommé par le ministre chargé de l'enseignement supérieur, après avis du président de l'université sous l'autorité duquel il est placé. Pour autant, les rôles respectifs du président de l'université et du directeur de la bibliothèque n'ont pas été précisément définis, ce qui peut faire apparaître cette fonction transversale comme relativement secondaire parce qu'elle n'est portée que par un « service commun » : *a contrario*, elle n'est réellement assurée de façon forte et ne fait l'objet d'un projet véritablement porteur que lorsque l'université la considère comme un axe stratégique essentiel.

En outre, l'organisation des bibliothèques universitaires est marquée par une faiblesse anormale de leur emprise sur les universités, en raison du nombre élevé de bibliothèques de composantes ou de recherche qui ne sont pas encore intégrées aux services communs de documentation. Cette situation se traduit par l'existence de fonds documentaires qui ne sont pas nécessairement identifiés, voire même diffusés en dehors de certains usagers privilégiés : une étude récente effectuée à partir des comptes financiers des établissements montre ainsi qu'environ le quart des dépenses documentaires sont gérées en dehors des services communs de documentation (SCD). Le décret du 4 juillet 1985 précise en effet que toutes les bibliothèques et centres de documentation de l'université participent au SCD, mais il organise également une distinction entre les bibliothèques intégrées - qui composent en pratique la véritable « bibliothèque universitaire » - et les bibliothèques dites d'UFR et de recherche qui lui sont simplement associées et dont le décret indique sans plus de précision qu'elles « *fonctionnent sur le plan technique et pour la gestion des documents dans le cadre du service commun* ». L'intégration d'une bibliothèque au SCD implique que celui-ci gère les personnels et

moyens correspondants, tandis que les bibliothèques associées bénéficient d'une totale autonomie, puisque le SCD ne gère pas leurs ressources. En fait, le terme même de bibliothèques « associées » est imprécis : aucune incitation ou contrainte n'oblige en l'état ces bibliothèques à « s'associer » concrètement au SCD, tant en ce qui concerne la communication des catalogues que l'harmonisation éventuelle des politiques d'acquisition, des conditions d'accès ou des horaires d'ouverture. Le concept de « bibliothèques associées » constitue dès lors une fiction, les présidents des universités et la sous-direction des bibliothèques ignorant pour l'essentiel leurs caractéristiques réelles. L'intégration de ces bibliothèques est de surcroît loin d'être réalisée. En 2000, 65 bibliothèques universitaires avaient ainsi identifié 560 bibliothèques « associées » qui offraient des ressources parallèles à celles des services communs de documentation : dans l'échantillon précité, elles représentaient 122 000 m², 27 000 places de lecture, 6 millions de livres et 1 140 agents. De très nombreuses universités essaient de mener à bien une démarche d'intégration de ces bibliothèques, notamment par le biais de l'élaboration d'un catalogue commun. Toutefois cette question des bibliothèques d'UFR et surtout des bibliothèques de recherche dépendant directement des laboratoires, sur lesquelles les SCD n'ont de prise ni financière, puisqu'elles peuvent être financées sur crédits de recherche, ni sur le plan de l'accès aux ressources, puisque leur usage peut être réservé à des cercles restreints d'usagers, n'est toujours pas résolue de façon satisfaisante.

Il peut paraître surprenant que, vingt ans après le décret de 1985, la documentation à l'université soit encore éclatée, les trois quarts se situant dans les SCD et le reste étant éparpillé dans les bibliothèques de différentes unités. L'hypothèse selon laquelle cette situation serait inévitable en raison des réticences internes des UFR ou des laboratoires n'est pas recevable, car elle reviendrait en définitive à entériner deux principes discutables : la prééminence de responsables d'unités pédagogique ou de recherche dans le choix de l'offre documentaire et la pertinence d'une sélection de l'accès aux ressources documentaires. La direction de l'enseignement supérieur essaie de tirer parti de l'élaboration des contrats quadriennaux conclus avec les universités pour favoriser, par le biais de financements spécifiques, l'intégration de ces bibliothèques associées : cette évolution reste cependant encore très lente.

III - De nouvelles orientations a définir

La politique menée depuis quinze ans par les pouvoirs publics a visé en priorité à rattraper les retards constatés par rapport aux principaux pays comparables. Elle a été fondée essentiellement sur des critères de moyens : offre de surfaces en m² pour le public et en linéaire ou rayonnage pour les collections ; offre en documents et périodiques ; offre en personnels, etc... Elle a également été soutenue par l'Etat au travers d'importants programmes immobiliers et de nombreuses créations d'emplois budgétaires. Les retards constatés n'ont pourtant pas pu être comblés, ce qui tient notamment à une situation de départ objectivement inférieure aux références internationales et à une croissance continue des charges : parties plus tard et parties de plus loin, les bibliothèques universitaires françaises peinent à rattraper leur retard.

Le Rapport Miquel mettait déjà l'accent sur trois contraintes qui n'ont fait que se renforcer : aucune bibliothèque universitaire ne peut plus prétendre offrir aujourd'hui, sur ses rayons, la totalité de l'information nécessaire à un chercheur, voire à un étudiant ; aucune bibliothèque ne peut plus définir non plus isolément sa politique de développement des collections ; enfin la croissance exponentielle du volume de l'information est sans commune mesure avec l'augmentation envisageable des budgets de l'ensemble des bibliothèques universitaires. Alors que les coûts de fonctionnement et d'investissement ne cessent d'augmenter, il paraît dès lors nécessaire, pour rendre plus efficiente l'action publique, de s'appuyer sur trois orientations qui ne sont pas alternatives, mais complémentaires de la stratégie définie depuis une quinzaine d'années : mieux analyser la demande, renforcer la mise en réseau des services documentaires et développer les partenariats avec les collectivités locales dans le cadre d'une politique systématique de site.

A - Une approche par la demande à développer

Le concept de demande documentaire devrait tout d'abord être prioritairement approfondi. Une logique exclusivement axée sur l'offre ne peut en effet parvenir à elle seule à atteindre à moyen terme les objectifs qui ont été retenus, alors même que les besoins réels des usagers des bibliothèques universitaires ne sont pas connus.

On ne peut à cet égard que relever l'absence anormale d'enquêtes nationales de satisfaction, l'initiative étant laissée sur ce point, de façon éparse et hétérogène, aux seules universités. Dans les bibliothèques universitaires, une enquête est généralement effectuée chaque année avant

l'été auprès des professeurs et des chercheurs, afin de recueillir leurs suggestions d'achats pour la rentrée : toutefois, cette démarche s'étend rarement aux étudiants et reste le plus souvent axée de façon ponctuelle sur l'achat de certains documents, et non sur une définition plus globale de la politique de constitution des collections.

En fait, les besoins réels des usagers des bibliothèques universitaires ne sont pas précisément connus. Dans la plupart des cas, ils sont appréhendés à travers une appréciation statistique des usages de la fonction documentaire (taux de fréquentation, nombre de prêts, demandes de communication sur place,…), alors que ces données rencontrent deux limites majeures : tout d'abord, elle ne peuvent être qu'approximatives, en raison de la proportion des documents en libre accès, dont l'utilisation est difficile à suivre ; d'autre part, elles dépendent elles-mêmes étroitement des caractéristiques de l'offre : l'indice de fréquentation de la bibliothèque universitaire est ainsi particulièrement peu significatif, puisque sa pertinence dépend de l'existence ou non de substituts à l'offre documentaire. En définitive, la politique des bibliothèques universitaires est avant tout l'affaire des conservateurs, des présidents d'université et des directeurs d'UFR, et insuffisamment celle des étudiants dont les besoins sont connus de façon très partielle et aléatoire. Il appartient en conséquence aux acteurs locaux de mieux déterminer et de différencier de façon plus fine la nature de la demande documentaire.

B - La nécessité d'un regroupement des moyens

Par ailleurs le renforcement de la mise en réseau entre les bibliothèques universitaires apparaît comme un impératif pour faire face à la prolifération documentaire et aux coûts croissants des acquisitions et des abonnements. Le développement de la numérisation et l'évolution des méthodes de travail en matière de recherche universitaire appellent en effet des stratégies fondées sur le renforcement du prêt entre bibliothèques et du regroupement des collections, notamment sous la forme des réseaux de documentation de recherche animés par les CADIST.

Cette approche doit conjuguer une logique disciplinaire exprimée dans un cadre national et une logique coopérative reliant les établissements d'un même cadre régional. La notion de site documentaire doit à cet égard prendre une place prépondérante : la séparation actuelle entre des bibliothèques universitaires proches qui prétendent toutes atteindre l'exhaustivité par leurs propres moyens est en effet contraire à l'efficience et à l'efficacité. Chaque établissement doit se spécialiser sur ses points forts dans une optique de complémentarité au sein d'un réseau

local. Le développement d'une politique des sites, introduisant davantage de cohérence et de complémentarité dans la documentation des universités implantées dans un même bassin ou une meilleure coopération entre les universités et les écoles d'une même agglomération, est une nécessité. Les bibliothèques universitaires ne pourront sans doute espérer atteindre un niveau garantissant l'attractivité des universités françaises dans le cadre de l'espace européen de l'enseignement supérieur qu'en se regroupant et en se spécialisant dans des réseaux propres à chaque site et propres à chaque discipline.

C - Une coordination à assurer avec d'autres acteurs

Une meilleure coordination devrait enfin être instaurée entre la politique de la documentation universitaire, qui relève du ministère de l'éducation nationale, et la politique de la lecture, qui relève du ministère de la culture. En pratique, les liens entre la direction de l'enseignement supérieur et la direction du livre et de la lecture sont en effet ténus, puisqu'ils se réduisent essentiellement à des rencontres techniques sur les modalités de catalogage, à la participation à des commissions administratives paritaires communes portant sur les corps des agents de bibliothèques et à des échanges ponctuels, portant par exemple sur la question du droit d'auteur. Cette situation se traduit par un manque de coordination entre les bibliothèques universitaires et les bibliothèques nationales ou municipales, ce qui peut expliquer à la fois l'ouverture insuffisante des bibliothèques universitaires au public extérieur aux universités, par rapport aux références étrangères, et la faiblesse de la coordination avec les bibliothèques municipales.

Par ailleurs le développement de partenariats avec les collectivités locales apparaît comme une nécessité pour mutualiser les ressources. La coopération entre bibliothèques municipales et universitaires devrait ainsi s'inscrire dans le cadre de conventions systématiques. En outre l'insuffisance actuelle des ressources documentaires mises à disposition des premiers cycles universitaires pourrait justifier que les collectivités locales puissent participer au financement du fonctionnement de la documentation des antennes délocalisées, notamment lorsqu'elles ont elles-mêmes incité à leur création.

——————— *CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS* ———————

La situation des bibliothèques universitaires appelle en définitive les recommandations suivantes :

*- **mieux évaluer la performance des bibliothèques universitaires à partir d'indicateurs d'efficacité et d'efficience**. Alors que la poursuite de l'action de l'Etat doit inévitablement s'accompagner d'une plus grande maîtrise dans l'affectation des ressources, les indicateurs habituellement retenus pour rendre compte de la politique des bibliothèques universitaires restent essentiellement des indicateurs de moyens (surface par étudiant, horaires d'ouverture, encadrement administratif,…) qui présentent l'inconvénient de donner une traduction très partielle de la performance réalisée. Cette approche ne permet pas de déterminer si les bibliothèques universitaires répondent par leurs arbitrages actuels de la façon la plus efficace et la plus efficiente possible aux besoins des diverses catégories d'usagers. L'administration centrale devrait fixer, dans un cadre contractuel très élargi par rapport à sa dimension actuelle, les exigences minimales qui devraient être attendues des bibliothèques universitaires en ce qui concerne leur capacité à satisfaire les besoins des usagers, lesquels devraient être systématiquement analysés par des enquêtes régulières.*

*- **développer l'approche contractuelle**. L'accroissement de la place de la politique contractuelle se situe en effet au cœur des évolutions nécessaires. Elle doit favoriser le développement d'une politique de site, actuellement très insuffisante, afin d'introduire davantage de coopération et de mutualisation entre les différentes implantations universitaires locales. Les contrats conclus entre l'Etat et les universités, mais également les contrats de plan Etat-Région constituent un levier essentiel pour parvenir à organiser une coopération documentaire interuniversitaire (carte documentaire de site, catalogues collectifs locaux, universités numériques en région donnant accès par une interface unique aux différents systèmes d'information des établissements,…).Cette politique contractuelle doit avoir pour objectif de préserver la spécificité du financement de la fonction documentaire et avoir pour axe la recherche d'une identification plus fine de la demande et d'une mesure plus précise de la qualité des services rendus. Elle doit enfin favoriser une intégration plus forte des bibliothèques de composantes et de recherche au sein des services communs de documentation, ainsi qu'une consolidation des réseaux nationaux de bibliothèques de l'enseignement supérieur qui permettraient aux petites structures de bénéficier des richesses des bibliothèques mieux dotées.*

Dans le cadre de la mise en œuvre de la loi organique sur les lois de finances (LOLF), les dotations contractuelles doivent dès lors avoir de plus en plus vocation à apporter l'essentiel des financements alloués par l'Etat aux bibliothèques universitaires, en tenant compte à la fois d'éléments quantitatifs objectifs (taille de l'établissement, poids respectifs de l'enseignement et de la recherche, disciplines...) et la valeur qualitative des projets documentaires des universités, tels qu'ils devront désormais être appréciés à l'aune de l'objectif n° 5 du programme « Formations supérieures et recherche universitaire », qui vise à « optimiser l'accès aux ressources documentaires pour la formation et la recherche ». Cette orientation nouvelle permettrait, plus fondamentalement encore, de renforcer la reconnaissance par les universités de la fonction documentaire, qui n'occupe pas la place qui devrait lui être dévolue et qui reste encore trop inégale d'un établissement à l'autre.

- Ne pas relâcher l'effort sur l'offre documentaire des universités. *En effet, à l'heure où la redéfinition de l'offre de formation universitaire par le système L/M/D se met en place dans l'ensemble des pays européens, les universités françaises doivent pouvoir offrir des conditions d'accueil et des ressources documentaires qui tendent à se rapprocher des principales références des grandes universités européennes.*

RÉPONSE DU MINISTRE DE L'ÉDUCATION NATIONALE, DE L'ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR ET DE LA RECHERCHE

La Cour relève que la politique menée depuis une quinzaine d'années, partant du constat d'un retard à combler et essentiellement fondée sur l'augmentation des moyens consacrés à l'offre documentaire, n'a pas permis d'atteindre les objectifs fixés à l'origine en raison de l'augmentation globale des effectifs étudiants mais également de la croissance des coûts. Ce constat appelle une approche complémentaire orientée vers la recherche d'une meilleure adéquation à la demande et d'une coopération renforcée entre les établissements universitaires.

Au terme de son analyse, la Cour formule trois recommandations :

- mieux évaluer la performance des bibliothèques universitaires à partir d'indicateurs d'efficacité et d'efficience ;

- développer l'approche contractuelle ;

- poursuivre dans la durée le rattrapage qui a été entrepris.

Le rapport établi par la Cour des Comptes sur les bibliothèques universitaires présente un diagnostic lucide et équilibré sur la situation de ces services et leur évolution.

Il souligne l'effort incontestable qui a été consenti par les pouvoirs publics pour rattraper un retard patent, au regard du niveau de développement atteint par leurs homologues dans les pays comparables aux plans économique et scientifique, et qui s'est traduit par l'augmentation significative des moyens en emplois et en crédits au cours des quinze dernières années, par la forte consolidation du réseau documentaire constitué autour d'outils collectifs, par la modernisation de la gestion et l'émergence considérable des ressources électroniques.

Il met également en évidence de réelles faiblesses, tenant à l'insuffisance du rattrapage entrepris, aux limites d'une politique de l'offre et à la dispersion excessive de la documentation et identifie des marges de progression susceptibles d'être dégagées par une approche centrée sur la recherche d'une meilleure performance.

Les trois recommandations préconisées par la Cour en conclusion de son rapport appellent de la part du ministère les observations suivantes :

I- Mieux évaluer la performance des bibliothèques universitaires

La Cour regrette que les indicateurs habituellement retenus pour rendre compte de la politique des bibliothèques universitaires restent essentiellement des indicateurs de moyens qui présentent l'inconvénient de donner une traduction très partielle de la performance réalisée, qui devrait être mesurée à partir d'indicateurs d'efficience et d'efficacité.

Il lui apparaît dès lors souhaitable que l'administration centrale fixe les exigences minimales qui devraient être attendues des bibliothèques universitaires en ce qui concerne leur capacité à satisfaire les besoins des usagers, lesquels devraient être systématiquement analysés par des enquêtes régulières.

L'activité documentaire des établissements d'enseignement supérieur fait actuellement l'objet d'une enquête statistique assez détaillée. Celle-ci est en cours d'évolution afin de mieux prendre en compte les usages des ressources électroniques qui jouent désormais un rôle majeur, notamment au service de la recherche.

Comme le remarque à juste titre la Cour, l'approche par l'offre et par les moyens reste cependant privilégiée.

Afin de parvenir à mieux appréhender la demande des usagers et mieux mesurer la capacité des services à la satisfaire, il convient donc de progresser dans la voie d'une exploitation plus fine des données statistiques recueillies et de la construction d'indicateurs et de favoriser une approche renouvelée de la demande.

A ce titre :

- dans le cadre de la politique contractuelle, les établissements sont encouragés à lancer des enquêtes sur les besoins et leurs satisfactions ;

- un travail d'ensemble va être engagé pour améliorer et harmoniser les méthodes d'enquête et procéder à une analyse comparée des résultats. Il associera la direction de l'enseignement supérieur, l'inspection générale des bibliothèques et l'école nationale supérieure des sciences de l'information et des bibliothèques et fera appel à des chercheurs spécialisés dans ces questions. Ce travail, qui mettra nécessairement en évidence les éléments de variance tenant, d'une part, aux disciplines, et, d'autre part, aux niveaux d'études, a vocation à déboucher sur une enquête à valeur nationale permettant d'identifier un socle d'exigences à satisfaire en matière de ressources et de services, en vue de garantir une plus grande égalité des usagers devant le service public.

II- Développer l'approche contractuelle

Le renforcement de la politique contractuelle, que la Cour place au cœur des évolutions nécessaires, doit notamment permettre de favoriser le développement d'une politique de site (afin d'introduire davantage de coopération et de mutualisation), une intégration plus forte des bibliothèques de composantes et de recherche au sein des services communs de documentation ainsi qu'une consolidation des réseaux nationaux de bibliothèques de l'enseignement supérieur.

Dès lors, dans le cadre de la mise en œuvre de la Loi Organique relative aux Lois de Finances (LOLF), les dotations contractuelles devraient avoir de plus en plus vocation à apporter l'essentiel des financements alloués par l'Etat aux bibliothèques universitaires, en tenant compte d'éléments quantitatifs objectifs mais également de la valeur qualitative des projets documentaires des universités. Une telle orientation permettrait de renforcer la reconnaissance par les universités de la fonction documentaire, qui n'occupe pas la place qui devrait lui être dévolue.

Actuellement, les volets documentaires des contrats d'établissement apportent en moyenne 45 % des dotations documentaires des universités apportées par l'Etat, les 55 % restants relevant de la dotation dite « normée ». A ce titre, ils constituent déjà de puissants leviers pour le développement, la modernisation et la mise en réseau des bibliothèques. Les derniers contrats y ont fortement contribué et ont notamment favorisé l'émergence d'une politique de site dans plusieurs métropoles universitaires.

Pour autant, ainsi que le souligne la Cour, la définition, dans certains établissements, d'une véritable politique documentaire reste encore trop souvent embryonnaire et trop de bibliothèques de composantes, instituts ou laboratoires fonctionnent encore sans liens institutionnels ou même fonctionnels avec le service commun de documentation de l'université.

L'efficacité du dispositif contractuel conduit le ministère à renforcer les moyens qu'il y consacre.

Dès 2006, les crédits dévolus aux bibliothèques CADIST seront ainsi alloués dans le cadre des contrats, qui comprendront à terme la plus grande partie des dotations destinées à la fonction documentaire.

La définition d'une stratégie fondée sur une analyse de la demande, l'élaboration de plans de développement des ressources, l'intégration des bibliothèques de composantes, la mise en œuvre de systèmes d'information documentaire constituant un sous ensemble du système global d'information de l'établissement et l'amélioration des services (horaires d'ouverture, accès direct aux ressources, formation des usagers à la maîtrise des outils) constitueront, avec l'inscription dans une politique de site et dans la carte documentaire nationale, les objectifs principaux mis en avant par l'Etat dans le cadre de la contractualisation.

III- Poursuivre dans la durée le rattrapage entrepris

Dans le contexte de la mise en place dans l'ensemble des pays européens de normes communes pour la redéfinition de l'offre de formation (système Licence-Master-Doctorat- LMD), la Cour estime « qu'il ne serait guère souhaitable que des ressources documentaires et des conditions d'accueil systématiquement inférieures à celles des principales références étrangères continuent à être observées de façon durable dans la majorité des universités françaises ».

Dans la compétition internationale qui caractérise aujourd'hui l'enseignement supérieur, la qualité des ressources documentaires et des services qui leur sont associés est devenue un élément d'attractivité déterminant.

L'effort engagé depuis 1990, et pour une part rendu insuffisamment visible par la progression de la démographie étudiante et par la multiplication des sites, doit ainsi être poursuivi.

La création de l'action 5 (bibliothèques et documentation) au sein du programme 150 « Formations supérieures et recherche universitaire » de la mission interministérielle recherche et enseignement supérieur permettra de suivre l'évolution des moyens consacrés aux bibliothèques et de mesurer leur efficacité et leur efficience.

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

Ce rapport met en exergue les faiblesses structurelles qui handicapent la politique documentaire des universités, notamment l'éparpillement des structures, le défaut d'emprise des universités sur les composantes, le quart des dépenses documentaires étant géré en dehors des services communs de documentation, et l'insuffisance de la place faite à la politique structurelle.

Ce constat renvoie au diagnostic plus global porté sur le secteur universitaire, notamment l'insuffisance des financements sur projet dans le cadre de la contractualisation, l'éclatement des composantes au sein des universités, la multiplication des antennes, les limites de la gouvernance des présidents d'universités vis-à-vis de leurs composantes.

De ce point de vue, je ne peux que souscrire aux recommandations formulées pour la Cour des comptes concernant le regroupement des moyens entre établissements et la nécessité de mise en réseau des bibliothèques autour de thématiques spécialisées, ainsi que le développement de la politique contractuelle pour valoriser les stratégies de mise en réseau.

Par ailleurs, il est effectivement souhaitable de mieux coordonner les services des bibliothèques universitaires, des établissements dépendant du ministère de la culture et de la communication (Bibliothèque nationale de France et Bibliothèque publique d'information) et ceux des collectivités locales. Enfin, je note avec intérêt la proposition que celles-ci s'investissent dans le financement des bibliothèques de premier cycle, notamment dans des antennes lorsqu'elles ont été partie prenante de leur création.

Chapitre II –
Observations sur l’organisation et la gestion de l’Etat et de ses opérateurs

Le ministère de l'outre-mer

PRESENTATION

La Cour a déjà examiné, dans un passé récent, le fonctionnement du ministère de l'outre-mer qui portait alors le nom de ministère des départements et territoires d'outre-mer. La diversité des statuts des collectivités sur lesquelles il exerce désormais sa compétence explique ce changement d'appellation : s'il permet de couvrir l'ensemble des situations juridiques très variées liant la métropole à son extension au-delà des mers, il n'en n'a pas moins tendance à faire disparaître la complexité de ces rapports en leur donnant l'apparence de l'uniformité, puisque tous les territoires se fondent dans cet ensemble appelé outre-mer qui portait naguère encore le nom de « France d'outre-mer ».

Depuis quelques années la Cour n'a cessé, dans chacune de ses interventions, de rappeler que ce département ministériel était le seul à pouvoir exercer correctement, en raison de sa position privilégiée au sein de l'appareil de l'Etat, la mission de coordination de l'ensemble des politiques publiques consacrées à l'outre-mer. En effet la multiplicité des intervenants et la spécificité des problèmes propres à chaque collectivité ou territoire imposent qu'il y ait dans l'Etat, dès lors que le choix politique a été d'ériger en ministère autonome un département chargé de gérer les questions relatives à l'outre-mer[122], une structure appropriée pour y incarner outre-mer l'interministérialité.

Force est de constater que jusqu'à présent le ministère de l'outre-mer n'a pas exercé la plénitude de la mission dont il est investi, faute, semble-t-il, d'une réelle volonté politique de le doter des moyens appropriés et d'avoir fait le choix entre une logique de mission et une logique de gestion. La Cour, préoccupée par cette situation croit devoir alerter les pouvoirs publics au moment où doivent être mises en œuvre les obligations découlant de la nouvelle loi organique relative aux lois de finances (LOLF). Or l'application correcte de la LOLF doit conduire à faire un choix propre à donner toute leur efficience aux interventions de l'Etat outre-mer.

---

122) Dans le passé ce fut parfois un secrétariat d'Etat rattaché au ministère de l'Intérieur.

En l'état actuel, cette mission de coordination n'est pas assurée en raison de l'inadaptation des services du ministère à cette fonction. Il en résulte un défaut persistant d'évaluation qui prive cette administration de la possibilité d'assurer le pilotage de son action.

I - Une mission de coordination mal assurée

La fonction interministérielle de l'administration centrale de l'outre-mer constitue depuis la création de ce département sa véritable raison d'être.

Les textes ayant fixé ses attributions n'ont jamais manqué d'y insister, ce qu'exprime à nouveau le décret du 15 mai 2002 qui rappelle cette mission toujours aussi mal assurée en pratique.

L'exercice de pareilles attributions exige une forte autorité administrative fondée tout à la fois sur une connaissance des besoins de chacune des collectivités concernées et des actions engagées par les différents intervenants au sein de l'appareil de l'Etat. Or les contrôles successifs menés sur les investissements dans les territoires[123] puis les départements d'outre-mer[124], enfin sur la politique de l'emploi[125] et les actions en faveur du logement social[126], ont conduit la Cour à constater que cette évaluation des actions n'est effectuée par aucune autorité dans l'Etat.

Mais plus fondamentalement si la mission de coordination interministérielle est à ce point nécessaire, c'est en raison d'une réalité budgétaire assez singulière. En effet, les crédits inscrits au budget du ministère de l'outre-mer ne constituent qu'une part modeste des fonds mobilisés par l'Etat en faveur de l'ensemble des territoires concernés, la plupart des grands ministères disposant, pour leurs interventions hors de la France métropolitaine, de structures ou d'opérateurs dotés de crédits propres.

123) FIDES – Rapports publics en 1994 et 2000.
124) FIDOM – Rapport public 2001.
125) Référé en 2003.
126) Référé en 2004.

Ainsi pour l'année 2004 le montant total du budget du ministère de l'outre-mer s'est élevé à 1 122 M€, dont 940 millions en crédits d'intervention[127]. Ce montant est à rapprocher des dotations publiques toutes origines confondues qui, selon le rapport parlementaire présenté devant le Sénat sur le projet du budget pour 2005, atteignent plus de cinq fois cette somme.

Pendant longtemps seuls deux fonds d'investissements destinés aux départements et aux territoires d'outre-mer, le FIDOM et le FIDES, regroupaient la presque totalité des crédits d'intervention du ministère. Une évolution récente a eu pour effet d'agréger au budget de l'outre-mer des crédits précédemment inscrits au budget des affaires sociales. C'est ainsi qu'en 1995 a été créé un troisième fonds, le FEDOM, doté en 2004 de près de 500 M€ en faveur de l'emploi dans les départements d'outre-mer. L'année suivante, a été inscrite à ce même budget la « ligne budgétaire unique » (LBU) pour le logement social d'un montant de 173 M€.

Dans ces deux cas il s'est agi de mieux afficher l'effort consenti sur crédits publics dans des domaines sensibles : le chômage et le logement social. Certes, le transfert de ces crédits au budget de l'outre-mer a eu pour effet le doublement d'une année sur l'autre des crédits d'intervention du ministère procurant à ce département ministériel les apparences d'un renforcement spectaculaire de ses moyens. Or à peine votés, les crédits ont été restitués aux opérateurs qui en disposaient déjà précédemment, de sorte que leur inscription au budget de l'outre-mer ne traduit pas une augmentation nette des dotations de l'Etat.

Cette pratique s'apparente à un travestissement de la réalité budgétaire, contraire au principe de transparence en matière de finances publiques. On a laissé s'instaurer l'impression illusoire d'un renforcement des moyens du ministère dans des domaines essentiels, alors qu'en réalité ces transferts de crédits ne signifient en aucune façon transferts de responsabilités.

Le refus de créer *une mission interministérielle* pour l'ensemble du budget consacré à l'outre-mer, au sens de l'article 7 de la LOLF, marque l'absence de volonté affichée en vue d'obtenir les moyens adéquats permettant au ministère d'exercer ses responsabilités propres. En réalité ce ministère reste pour une bonne part confiné dans des tâches d'assistanat envers les populations dont il a la charge, tout en assurant la promotion des initiatives les plus spectaculaires prises en leur faveur.

127) Titre IV : 681 millions d'euros ; titre V : 6,9 millions d'euros.
et titre VI : 252,7 millions d'euros.

II - Les causes de l'impuissance de l'administration centrale

L'inaptitude des services de l'administration centrale de l'outre-mer à exercer ces missions tient pour une grande part à son incapacité à maîtriser la fonction juridique. De plus, elle n'a pas su se doter d'une organisation fonctionnelle et ne dispose pas des moyens humains adaptés à l'exercice de ses missions.

La révision constitutionnelle de 2003 a introduit des modifications du cadre juridique dans lequel chacune des collectivités d'outre-mer est inscrite, en précisant notamment les modalités selon lesquelles pouvaient être adaptés les lois et règlements de l'Etat et définies des organisations et des règles particulières.

L'extrême diversité des situations de droit dans lesquelles se trouvent aujourd'hui chacune des composantes territoriales de l'outre-mer rend nécessaire l'existence d'une fonction juridique pleine et entière au ministère de l'outre-mer. Déjà, le décret du 15 mai 2002 avait indirectement mis l'accent sur cette nécessité en lui donnant compétence pour ''participer à l'élaboration et à la mise en œuvre des règles applicables dans les départements d'outre-mer'' et pour ''préparer et mettre en œuvre les règles applicables dans les collectivités […]''.

Or, le ministère partage en fait l'exercice de cette fonction juridique avec les autres départements ministériels. En outre, lorsque le ministère parvient à préserver une part de compétence face à des intervenants extérieurs, il ne profite pas de cette situation, laissant celle-ci se diluer au sein d'une pluralité de services et de bureaux, en dehors même des deux directions du ministère[128] qui ont chacune un pôle juridique.

Le ministère ne dispose pas non plus des moyens administratifs et humains lui permettant d'appliquer ce que devrait être la politique définie pour l'outre-mer.

La Cour souligne le problème de la cohabitation de deux directions dont les compétences paraissent concurrentes dans un ministère aux dimensions administratives modestes (l'effectif total des agents en 2004 se monte à 356). Il en résulte l'impression que les mêmes problèmes sont envisagés en fonction de deux conceptions contradictoires, voire

128) Direction des affaires politiques, administratives et financières (DAPAF) Direction des affaires économiques, sociales et culturelles (DAESC)

antagonistes, l'une plus politique, l'autre plus technique. Une telle situation, jouit certes, d'une longue antériorité mais n'en est pas pour autant justifiée. La Cour a relevé, du fait de la concurrence entre les deux directions, l'éparpillement dans la gestion des crédits, l'éclatement dans le traitement des dossiers, la confusion dans l'exercice des responsabilités, conséquences inévitables d'une situation de double commande.

On est très éloigné d'une structure unifiée puisque l'organigramme du ministère pour 2004 fait apparaître un ensemble d'unités fonctionnelles aux attributions enchevêtrées et aux appellations diverses : secrétariat, bureau, mission, département, service, division, etc. Elles sont une quarantaine, à laquelle viennent s'ajouter des postes spécifiques à l'outre-mer, notamment les ambassadeurs délégués à la coopération régionale, dotés de délégations et d'un secrétariat permanent.

Par ailleurs la Cour a relevé qu'environ 120 fonctionnaires de ce ministère ne sont pas clairement rattachés à une quelconque structure de l'organigramme ; leur nombre n'est pas négligeable puisqu'il représente le tiers de l'effectif en fonction à l'administration centrale.

A ces défaillances dans l'organisation administrative s'ajoute l'insuffisance qualitative de nombre d'agents. Si le budget de l'outre-mer a connu une expansion constante depuis plusieurs années, étant passé en dotations initiales de 375 M€ en 1995 à 1700 M€ en 2005, les emplois budgétaires n'ont en revanche cessé de diminuer (- 15 %). Une telle situation peut sembler paradoxale, puisque le ministère n'a pas saisi l'opportunité offerte par des crédits budgétaires en augmentation sensible pour renforcer ses moyens humains, afin non seulement de gérer mais aussi de suivre et d'évaluer l'utilisation de ces crédits.

La Cour ne peut qu'émettre des doutes sur la capacité du ministère à exercer une fonction efficace de contrôle et d'évaluation. La décision originelle d'engager la dépense lui échappe ; la décision ultérieure de veiller au suivi de la politique arrêtée ne lui appartient pas davantage ; la décision ultime d'en apprécier la validité lui est en définitive déniée puisqu'il ne dispose d'aucun service adapté pour y procéder.

De surcroît la plupart des cadres de l'administration centrale sont des fonctionnaires d'autres départements ministériels, mis à disposition ou détachés généralement pour une brève durée, situation qui entraîne une rotation des personnels préjudiciable à la continuité de l'action administrative. Ces agents sont naturellement enclins à s'en remettre aux orientations de leur ministère d'origine plutôt qu'à une logique de mission propre aux spécificités de l'outre-mer.

III - L'absence d'évaluation des politiques outre-mer

Au regard de ce qui précède, il paraît difficile, sinon impossible d'évaluer les politiques engagées.

D'autres facteurs viennent encore aggraver cette situation. La Cour n'a cessé de constater l'insuffisance, voire l'absence, de remontée d'informations au niveau central portant sur les conditions dans lesquelles sont menées les actions sur le terrain. La déconcentration et la contractualisation des crédits qui représentent plus des trois quart du budget de l'outre-mer ne sauraient constituer une justification. Il convient donc de pallier la méconnaissance au niveau central des informations chiffrées en matière d'action publique en mettant en place les moyens techniques et informatiques appropriés.

Les travaux les plus récents de la Cour ont confirmé les défaillances dans le suivi des projets et des programmes et l'incertitude des données éparses collectées. La mauvaise remontée des informations s'accompagne d'un défaut récurrent dans la validation des données ainsi communiquées aux services centraux. Au surplus, lorsqu'elle remonte, l'information porte exclusivement sur les crédits du ministère ; mais rien en revanche n'est communiqué s'agissant des crédits provenant d'autres administrations. Une telle situation dénie l'exercice de la fonction interministérielle.

Une réflexion approfondie sur les lacunes de la fonction d'information est, malgré quelques améliorations ponctuelles, plus que jamais nécessaire.

A défaut, l'application de la LOLF risque d'être inopérante, le ministère n'étant pas en mesure de renseigner les indicateurs de performance.

——————— *CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS* ———————

Les constatations de la Cour conduisent à s'interroger sur l'organisation et le fonctionnement de l'administration centrale du ministère de l'outre-mer.

La Cour ne saurait méconnaître la nature particulière de ce département, caractérisé par une spécificité politique et juridique propre à chacun des territoires ou départements dont il a la charge, et par une complexité de gestion tenant à leur diversité ethnique et climatique, à leur dispersion géographique, à l'existence d'une très vaste zone maritime. Le rapport que le ministère doit entretenir avec tous les territoires est essentiel, mais il est avéré qu'il est dépourvu des moyens nécessaires au suivi et à l'évaluation de la dépense publique qu'il contribue à mettre en œuvre.

A l'évidence le choix entre une administration de mission et une administration de gestion n'a pas été clairement opéré. En conséquence les structures et les ressources humaines ne constituent pas une réponse adaptée à l'exercice de ses multiples attributions.

Il n'est toutefois plus possible aujourd'hui de différer cet arbitrage fonctionnel, car, dans l'esprit de la loi organique relative aux lois de finances, il convient désormais de s'organiser en termes d'objectifs, de performance et de résultats dans la conduite des actions et la justification de l'emploi des crédits. Les démarches récentes entreprises en ce sens doivent aboutir afin d'asseoir la légitimité et la capacité de ce ministère à assumer pleinement sa spécificité. Faute d'y parvenir, la justification d'un ministère autonome se trouverait remise en cause.

Dans cette perspective, la Cour émet plusieurs recommandations :

- *clarifier et simplifier les structures de l'administration centrale en réduisant le nombre des services, bureaux et secrétariats ;*
- *rassembler l'ensemble de la fonction juridique du ministère sous une autorité unique, rattachée au niveau du ministre ;*
- *doter le ministère des moyens administratifs et humains afin de rassembler, analyser et évaluer les résultats obtenus dans la mise en œuvre des politiques publiques outre-mer ;*
- *créer au sein du ministère une véritable administration de mission capable d'exercer une coordination interministérielle et d'assurer, dans le cadre de la mise en œuvre de la LOLF, le suivi de l'ensemble des dépenses de l'Etat outre-mer.*

RÉPONSE DU MINISTRE DE L'OUTRE-MER

1 - La mission interministérielle du ministère de l'outre-mer

***1-1** : L'intervention du ministère de l'outre-mer s'inscrit par nature dans l'interministérialité. Si des progrès doivent encore être accomplis pour améliorer et conforter ce rôle, des actions ont été entreprises ces dernières années pour lui donner une dimension concrète. Ainsi par exemple en 2003, le ministère a convoqué à nouveau, après plusieurs années de mise en sommeil, la commission de coordination des investissements de l'Etat outre-mer ; il assure son rôle interministériel dans le suivi de la mise en œuvre des contrats de plan, des contrats de développement, des documents uniques de programmation ou dans des dossiers économiques sensibles et actuels comme par exemple, les questions agricoles (banane, sucre, rhum), les problématiques européennes (perspectives financières 2007/2013, nouveaux règlements communautaires, nouvelle programmation) ou certains dossiers particuliers (nickel). De même, le ministère de l'outre-mer est le correspondant privilégié des services de la Commission européenne pour toutes les questions concernant l'outre-mer français (questions économiques, justice et affaires intérieures).*

L'évolution du statut européen de Mayotte de celui de « PTOM » en celui de « RUP » est portée par le ministère de l'outre-mer dans une démarche strictement interministérielle de même nature que celle conduite par le SGCI.

Enfin, la présence au sein des services du ministère d'agents de parcours ministériels différents constitue, sans qu'il puisse être possible de la quantifier précisément, une grande richesse au service d'une capacité d'expertise reconnue et d'une animation de réseaux d'information qui facilitent au quotidien son action interministérielle.

***1-2 :** Le ministère de l'outre-mer a engagé une réflexion tendant à amplifier et à accélérer cette évolution.*

La réflexion engagée pour la réforme des structures de l'administration centrale (cf. 2ème partie de la présente réponse) privilégie la montée en puissance de la mission interministérielle du MOM.

Ainsi est-il envisagé une identification plus claire, voire un regroupement des services dédiés directement à cette mission, la création d'un service de l'évaluation des politiques publiques et l'organisation d'une expertise juridique plus efficace.

1-3 : *Cette réforme doit toutefois tenir compte de certaines limites existant à ce jour :*

1-3-1 : *La création d'une mission interministérielle dédiée à l'outre-mer, dans le cadre de l'application de la loi organique relative aux lois de finances du 1er août 2001, que la Cour juge souhaitable, ne peut, en l'état, être mise en œuvre.*

Une telle mission devrait en effet regrouper des programmes consacrés à l'outre-mer, et placés sous la responsabilité de différents ministères. Or ces derniers ne sont pas actuellement en mesure d'identifier toujours avec une précision suffisante les crédits qu'ils consacrent à l'outre-mer au sein des différentes politiques relevant de leur responsabilité, et surtout de mettre en place les moyens d'un pilotage différencié.

Conscient du rôle qui est le sien au regard de l'utilisation des crédits d'Etat consacrés à l'outre-mer, le ministère de l'outre-mer a fait le choix d'une montée en puissance progressive selon deux voies :

- *un document de politique transversale a été mis en place, limité pour 2006 à la politique de l'emploi, mais qui a vocation à s'étendre progressivement à d'autres politiques nécessitant une coordination forte.*

- *le ministère de l'outre-mer a demandé au ministère de l'économie, des finances et de l'industrie, une adaptation de ses accès aux applications comptables afin d'être en mesure de réaliser un suivi de l'ensemble de la dépense de l'Etat outre-mer.*

1-3-2 : *La diversité des attributions du ministère de l'outre-mer ne permet pas d'organiser entièrement son administration centrale comme une administration de mission même s'il est vrai que ce modèle de fonctionnement peut prévaloir pour certains secteurs et y être développé.*

En effet, bien que l'on ne puisse que partager l'analyse de la Cour sur l'importance de la fonction d'animation et de coordination interministérielles dévolue au ministère de l'outre-mer, il importe d'observer que celui-ci doit également assurer la gestion directe de certaines politiques ou actions publiques ; ainsi en est-il de la politique de l'emploi et du logement social. Dans ces domaines, le ministère de l'outre-mer bénéficie d'une connaissance des spécificités ultra-marines qui permet de supposer qu'un transfert des tâches de gestion précitées aux ministères qui les prennent en charge au titre de la métropole serait globalement coûteux et peu efficace pour l'Etat.

Il est constamment observé d'ailleurs que la plupart des Départements ministériels répugnent, compte tenu notamment de l'enjeu financier limité, à consacrer les moyens nécessaires à l'adaptation de leur action outre-mer.

Bien qu'il dispose de moyens globalement limités, le ministère de l'outre-mer déploie aux services des politiques qu'il prend directement en charge des moyens plus importants que ne le signale la Cour.

***1-4 :** Le ministère de l'outre-mer n'interprète en aucune manière son rôle comme étant au service d'une politique d'assistanat même s'il convient également d'aider les collectivités d'outre-mer à compenser des handicaps.*

La recherche outre-mer est ainsi particulièrement remarquable et porteuse de richesses pour l'ensemble de la population française. L'évolution de l'emploi salarié dans le secteur marchand est aussi un bon indice de la capacité de développement des collectivités d'outre-mer. De même, la politique européenne en faveur des régions ultrapériphériques et des pays et territoires d'outre-mer (PTOM) est un exemple riche et concret de l'action entreprise par le ministère pour défendre leurs intérêts de développement économique à la Commission et au Conseil et pour orienter à leur profit les outils communautaires (fonds structurels notamment) de compensation de leurs handicaps structurels. Enfin, la problématique environnementale est très forte pour nos collectivités fragiles et vulnérables aux éléments naturels et le ministère est le moteur incontournable de la mutualisation des expériences des DOM et des COM et de leurs moyens de lutte contre les calamités naturelles (par exemple la prise en compte du risque sismique).

2 - L'administration centrale du ministère de l'outre-mer sera réorganisée

***2-1 :** Menée dans le sens des préconisations de la Cour, la réforme des structures de l'administration centrale du ministère de l'outre-mer s'ordonnera autour de quatre axes principaux :*

• la création d'un secrétariat général, regroupant l'ensemble des fonctions transversales, chargé de coordonner les réflexions stratégiques du ministère ; il mettra en œuvre la stratégie ministérielle de réforme et assurera le pilotage des actions de réforme de l'Etat. Il devra disposer d'une vue d'ensemble au profit du ministre et de son cabinet, proposer des arbitrages (budgétaires, ressources humaines), dégager les marges de manœuvre pour définir les priorités.

• la création d'un pôle juridique unique rattaché au secrétaire général sera menée à bien. Cette réorganisation pourrait conduire à la création d'un service chargé d'élaborer directement ou d'expertiser les textes du ministère ; il disposerait d'une base de données sur l'état du droit outre-mer qu'il mettrait à jour et dont il assurerait l'accessibilité.

• l'examen des différentes fonctions actuellement confiées aux deux directions afin d'y introduire, ainsi que la Cour le préconise, plus de clarté et d'efficacité que ne le permet aujourd'hui la stricte dissociation des fonctions administratives d'une part et des fonctions économiques, sociales et culturelles d'autre part.

Cet examen pourrait conduire à regrouper au sein d'une direction non rattachée au secrétariat général les activités de coordination interministérielle, à y créer un pôle chargé de l'évaluation des politiques publiques et à y intégrer la prise en charge des politiques mises en œuvre directement par le ministère.

• la réorganisation de la fonction financière pour tirer toutes les conséquences de la mise en œuvre de la LOLF. Il est notamment prévu que chacun des responsables de programme soit mis en capacité d'exercer la fonction d'ordonnateur principal délégué, cette réforme s'accompagnant, dans le souci d'une utilisation optimale des moyens, d'une réorganisation du bureau des affaires financières qui sera en position de « prestataire de service » de chacun des responsables de programme.

Par ailleurs, la recherche d'une meilleure capacité de synthèse a conduit à la désignation de chargés de mission « géographiques », occupant cette fonction à temps partiel.

***2-2 :** En ce qui concerne les moyens humains du ministère de l'outre-mer, la Cour souligne le handicap constitué par le fait que les personnels d'encadrement en fonction à l'administration centrale du ministère de l'outre-mer ne lui appartient pas, qu'il s'agisse d'agents détachés ou d'agents mis à disposition.*

Cette situation, justement signalée, car source de fragilité, recouvre en réalité deux phénomènes distincts :

• l'administration centrale du ministère de l'outre-mer, depuis ses origines en 1959, est constituée pour partie d'agents mis à sa disposition par d'autres Départements ministériels ; ainsi une quarantaine de collaborateurs (hors cabinet ministériel) viennent-ils compléter les effectifs rémunérés par le ministère.

Dans le souci de mieux maîtriser ses ressources humaines, le ministère, à plusieurs reprises dans le passé, et récemment pour l'élaboration du projet de loi de finances pour 2006, a demandé le transfert à son profit des emplois correspondants. La mise en œuvre de la LOLF a été l'occasion d'engager un tel mouvement, même si les chiffres demeurent modestes, puisque quatre « ETPT » ont été transférés du plafond du ministère en charge de l'équipement sur celui du ministère de l'outre-mer ainsi que la masse salariale correspondante.

Le ministère de l'outre-mer entend poursuivre ce mouvement avec d'autres Départements ministériels, la situation la plus difficile à résoudre étant incontestablement constituée par les mises à disposition originaires du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie dont la prise en charge par l'outre-mer est susceptible de

leur faire perdre de l'attractivité, surtout en ce qui concerne l'encadrement supérieur.

• Le nombre important de personnels originaires d'autres départements ministériels détachés au sein du ministère de l'outre-mer et, à l'inverse de personnels du ministère détachés (il n'y a pas de mise à disposition) auprès d'autres administrations a une autre cause qui explique ces deux mouvements qui ne sont contradictoires qu'en apparence : l'administration centrale de l'outre-mer dispose en effet de corps de fonctionnaires qui lui sont propres et dont les effectifs sont très réduits

Le faible nombre de postes à offrir ne permet pas de répondre complètement, à titre interne, aux légitimes aspirations de mobilité des agents (les détachements apparaissent comme une nécessaire « respiration » des corps concernés) alors que dans le même temps les postes mis à la vacance ne peuvent pas toujours être pourvus par des candidatures internes au profil adapté.

C'est la raison pour laquelle la recherche d'une fusion avec d'autres corps de fonctionnaires a été inscrite dans la stratégie de réforme du ministère. Des travaux ont été engagés en ce sens avec le ministère de l'intérieur et de l'aménagement du territoire, en vue d'une fusion des corps administratifs d'administration centrale, des préfectures et de la police nationale, recherchée à l'horizon du 1er janvier 2007.

La présence de fonctionnaires appartenant à d'autres ministères au sein du ministère de l'outre-mer introduit un élément de complexité qui oblige à sélectionner soigneusement ces agents et doit rendre l'encadrement attentif à leur capacité et leur volonté de prendre en compte les spécificités de l'outre-mer. Cet apport extérieur permet de développer un réseau d'informations et d'assurer une meilleure circulation des informations avec les autres ministères. Le fait qu'au sein du ministère les départements chargés respectivement de l'emploi et du logement soient à même de proposer des politiques publiques propres avec des outils originaux distincts de la métropole est bien la preuve qu'ils ne s'en remettent pas aux orientations de leur ministère d'origine. Bien au contraire, c'est l'illustration d'une expérience professionnelle mise au service de l'outre-mer.

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

L'insertion au rapport public annuel sur « le Ministère de l'Outre-Mer » appelle de ma part les remarques suivantes sur la responsabilité des politiques menées, sur l'application de la loi organique relative aux lois de finances et l'organisation du ministère.

1- La responsabilité des politiques conduites financées sur le budget de l'Outre-Mer

Comme le souligne la Cour, l'ajout progressif de responsabilités en matière de gestion de crédits (emploi, logement) au champ de compétence du ministère n'a pas modifié sa vocation d'administration de mission à portée interministérielle.

Pour autant, considérer que le transfert des crédits de l'emploi et du logement dont l'exécution s'appuie pour l'essentiel sur des opérateurs dans les mêmes conditions que si les crédits étaient rattachés au budget des départements ministériels en charge de ses politiques, « s'apparente à un travestissement de la réalité budgétaire, contraire au principe de transparence en matière de finances publiques » paraît un jugement excessif. C'est bien le ministère de l'Outre-Mer qui est responsable des politiques de l'emploi et du logement pour les crédits inscrits sur son budget et qu'il gère. Le ministère de l'Outre-Mer recourt à des dispositifs identiques à ceux mis en œuvre en métropole d'une part, et à des dispositifs spécifiques, d'autre part.

Dans le cadre de la loi organique relative aux lois de finances du 1er août 2001 la responsabilité des programmes de la mission Outre-Mer est confiée aux directeurs du ministère de l'Outre-Mer.

2- L'application de la loi organique relative aux lois de finances

Sauf mauvaise compréhension de la pensée de la Cour, il ne semble pas qu'il y ait un lien entre l'absence de création d'une mission interministérielle pour l'ensemble du budget consacré à l'Outre-Mer et la qualification de « taches d'assistant envers les populations dont il a la charge » dans lesquelles le Ministre de l'Outre-Mer resterait confiné.

Un jugement sur les politiques d'intervention du ministère de l'Outre-Mer devrait, comme le souhaite au demeurant la Cour à juste titre, s'appuyer sur une véritable évaluation des actions menées.

La création d'une mission interministérielle pour l'ensemble des moyens consacrés à l'Outre-Mer, au sens de l'article 7 de la LOLF, n'aurait guère constitué une solution opérationnelle, faute de pouvoir décrire les politiques de l'Etat, notamment celles qui ne reposent pas sur les crédits

d'intervention, selon une logique territoriale. Le fait que cette voie n'ait pas été retenue ne peut être lu comme « l'absence de volonté affichée en vue d'obtenir les moyens adéquats permettant au ministère d'exercer ses responsabilités propres ».

3-L'organisation du ministère

Le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie note avec intérêt les remarques de la Cour concernant la fonction juridique, la concurrence entre les deux directions du ministère « cause d'éparpillement dans la gestion des crédits, d'éclatement dans le traitement des dossiers, de confusion dans l'exercice des responsabilités » ainsi que « l'insuffisance qualitative de nombre d'agents ».

Il note à cet égard, la réflexion du ministère de l'Outre-Mer en vue de renforcer l'efficacité de son organisation. Il souhaite cependant souligner que les nécessaires progrès en matière d'évaluation relèvent en priorité d'une meilleure remontée des informations et de leur exploitation par les services gestionnaires. La création d'un service dédié est une piste qui mérite un examen plus approfondi. Elle serait inopérante faute d'effort prioritaire sur le dialogue de gestion et le suivi des crédits.

L'administration des Terres australes et antarctiques françaises

PRESENTATION

Dans le rapport public de 1996, la Cour avait, par l'exemple de la fâcheuse construction d'une piste aéroportuaire en Terre Adélie, montré comment les représentants de l'Etat dans ces territoires lointains avaient pu prendre des décisions dommageables pour les finances publiques.

Les investigations récentes de la Cour ont porté sur l'ensemble des aspects de la gestion du ''territoire'' des Terres australes et antarctiques françaises depuis une dizaine d'années. Elles ont conduit à constater que, cinquante ans après sa création, ce territoire qui reste régi par les textes statutaires d'origine désormais mal adaptés à son activité réelle n'a pas d'objet clairement défini. Elles ont également permis de relever que l'exercice par le Territoire de sa mission logistique a conduit à de nombreux et coûteux dérapages. Il est enfin apparu que depuis sa délocalisation à la Réunion, dans un contexte où l'évolution de ses ressources propres apparaît de plus en plus incertaine, l'augmentation des dépenses de personnel et le lancement d'un ambitieux plan de rénovation des bases australes font peser un risque sérieux sur l'équilibre financier du Territoire.

I - Un organisme à la vocation mal définie

A - Un cadre statutaire inadapté

1 - Une compétence générale dans les textes, spécialisée dans les faits

En 1955, le législateur détacha de Madagascar les deux archipels de Kerguelen et de Crozet ainsi que les îles d'Amsterdam et de Saint-Paul, territoires d'une superficie totale de 7 829 km2 (soit celle du département de Pyrénées-Atlantiques) afin d'en faire un territoire d'outre-mer doté de l'autonomie administrative et financière, les terres australes et antarctiques françaises (TAAF). Les terres australes permettent à la France de disposer d'une zone économique exclusive[129] (ZEE) de 1,73 million de kilomètres carrés, soit près de 5 fois la zone exclusive de métropole et un espace maritime plus grand que la moitié de la mer Méditerranée. A ces trois districts austraux s'ajoutait un quatrième, la Terre Adélie, partie de l'Antarctique revendiquée par la France depuis l'arrivée sur le continent blanc des expéditions polaires françaises de Paul-Émile Victor en 1947[130].

A l'instar des autres collectivités d'outre-mer, les textes statutaires n'ont pas doté les TAAF de compétences limitatives. Néanmoins, parce que ces contrées lointaines sont dépourvues de population permanente, leur statut ne s'apparente pas totalement à celui d'une collectivité territoriale, puisque les TAAF sont administrées par un administrateur supérieur simplement assisté par un conseil consultatif. Depuis la réforme constitutionnelle du 28 mars 2003, les TAAF sont considérées comme une collectivité à statut particulier, au même titre que les collectivités régies par le nouvel article 74 (Polynésie française, Wallis et Futuna), dont le statut est déterminé par la loi[131].

129) La zone économique exclusive s'étend au-delà des eaux territoriales (12 milles marins) jusqu'à la limite de 200 milles marins (Convention de la Jamaïque de 1982).
130) La Terre Adélie a quant à elle une superficie de 432.000 km².
131) Quatrième alinéa de l'article 72-3 de la Constitution : « La loi détermine le régime législatif et l'organisation particulière des Terres australes et antarctiques françaises. »

Les quatre districts du territoire des Terres australes et antarctiques françaises

Source : Ministère de l'outre-mer

Ce statut *sui generis* permet de faire prévaloir une logique de souveraineté de la France sur les territoires austraux et, dans une certaine mesure, antarctiques. Aux termes du décret de 1956, l'administrateur supérieur est le dépositaire des pouvoirs de la République sur le Territoire[132], il y représente seul le gouvernement devant lequel il est responsable.

Mais en réalité, en raison des difficultés que pose le séjour de populations dans ces contrées, l'essentiel des activités du Territoire consiste à permettre l'hivernage dans les districts austraux (Kerguelen, Crozet, Amsterdam) d'une population constituée essentiellement de scientifiques. Ce sont donc les services de logistique qui concentrent l'essentiel des missions du Territoire. Ainsi, les agents des TAAF présents dans les districts sont, aux côtés des personnels militaires mis à disposition par le ministère de la défense et chargés des services logistiques et des télécommunications, pour la plupart d'entre eux, des contractuels et des volontaires à l'aide technique qui assurent des fonctions de cuisiniers, boulangers, maçons, frigoristes, mécaniciens, menuisiers, bergers. Il faut également ajouter les contrôleurs de pêche et les guides accompagnateurs de touristes. Les personnels dont la présence sur ces territoires est rendue possible par les activités du Territoire travaillent, quant à eux, pour divers organismes : l'Institut Paul-Émile Victor (IPEV) et, de manière plus limitée, Météo France, le Centre national d'études spatiales et le Commissariat à l'énergie atomique.

132) Dans ce texte, l'expression « le Territoire » désigne les TAAF.

Sur le plan budgétaire, la part des dépenses de logistique est prépondérante, constituées notamment des charges d'affrètement des navires de desserte, d'alimentation, d'habillement et d'approvisionnement qui représentent près de 70 % des dépenses de fonctionnement en 2004, alors que les dépenses de personnel à la charge du Territoire ne constituent que 11,6 % du budget de fonctionnement. Au regard de la fonction logistique, le coût des autres missions des TAAF (gestion des autorisations de pêche ou du « pavillon Kerguelen », lutte contre la pêche illicite, participation aux instances internationales de protection de l'environnement[133], activités du service postal), reste modeste.

Ainsi, les TAAF forment une collectivité atypique caractérisée par le paradoxe d'attributions sans limitation explicite (loi de 1955) et de missions se réduisant essentiellement à la prestation de services logistiques au profit de la recherche sub-antarctique, étant entendu que l'exploitation de ces territoires à des fins scientifiques est le meilleur garant de la souveraineté de la France sous ces latitudes.

2 - La nécessité d'une adaptation du statut

La Cour avait déjà relevé en 1996 la nécessité de réformer un statut devenu désuet et inadapté à l'activité réelle du Territoire. Cette critique est toujours d'actualité. De fait, l'inadaptation du texte statutaire actuel pose plusieurs problèmes.

Avant tout, le statut ne définit pas les missions des TAAF, alors même que, dans les faits, la compétence du Territoire n'est pas générale. Cela empêche toute clarification dans la répartition des missions entre le Territoire et l'Institut Paul Emile Victor (IPEV), l'autre acteur public présent dans les districts australs et antarctique. Pourtant, le transfert, en 1992, des missions de recherche à un groupement d'intérêt public créé la même année, l'IFRTP (Institut français pour la recherche et la technologie polaires) devenu IPEV en 2002, allait dans le sens d'une logique fonctionnelle de répartition des compétences dans les districts australs : les activités scientifiques à l'Institut, les activités logistiques au Territoire.

Il apparaît également que le statut de collectivité territoriale bénéficiant du principe de spécialité législative entraîne de nombreuses situations de vide juridique. En effet, seul un nombre très restreint de textes législatifs ou réglementaires sont applicables au Territoire, faute, en général, de la mention portant extension de leur applicabilité au dit

133) Notamment dans le cadre de la convention sur la conservation de la faune et de la flore marines de l'Antarctique (CCAMLR) ou convention de Canberra.

territoire. L'administrateur supérieur se trouve ainsi dans l'obligation de prendre des arrêtés sur des sujets aussi différents que l'adaptation du code du travail aux contractuels embauchés par le Territoire, le droit des étrangers, le droit des explosifs, le droit de l'environnement. Dans de nombreux domaines (droit des marchés publics, droit comptable et financier), c'est l'incertitude juridique qui prévaut, la question des conditions d'application des lois de la République n'ayant pas reçu de réponse adéquate.

3 - Des errements comptables

La non-application des règles de la comptabilité publique dans les districts austraux a conduit à la mise en place de deux systèmes de perception de recettes, en dehors de tout cadre légal, par le biais de coopératives et de gérances postales.

Jusqu'en 2001, les coopératives des districts passaient directement des ordres d'achats afin de se procurer tous types de matériels (alimentation et habillement essentiellement) nécessaires à l'hivernage. Les recettes étaient encaissées par ces mêmes coopératives, dans le cadre d'une comptabilité extra-budgétaire. Les sommes en jeu sont d'un montant significatif : pour la seule coopérative de Kerguelen, c'est près de 1 M€ qui ont été encaissés entre 1994 et 2001.

Aucun contrôle ni suivi par le comptable ou par le siège du Territoire n'était véritablement organisé puisque l'encaissement de recettes par les coopératives s'effectuait en l'absence de régie. De plus, le caractère extra-budgétaire des dépenses et des recettes des coopératives a favorisé l'absence de suivi de leur gestion, ce qui explique le caractère très erratique et très inégal des résultats annuels d'une coopérative à l'autre. En 2001, la création de sous-régies de recettes dans les quatre districts a permis de régulariser la situation. A compter de 2003, les opérations relatives aux coopératives figurent au budget de fonctionnement du Territoire. Néanmoins, le contrôle du régisseur de recettes du Territoire et à plus forte raison celui du comptable du Territoire sur les sous-régies des districts et du Marion Dufresne restent encore très insuffisants.

S'agissant des recettes des postes et télécommunications, ce n'est que très récemment que le système a été régularisé. Les recettes philatéliques et dans une moindre mesure les recettes provenant de la vente de télécartes ont traditionnellement représenté une part significative des ressources du Territoire (entre 4 % et 8,5 % des recettes de fonctionnement entre 1999 et 2004). Jusqu'à la fin de l'année 2000, le Territoire a perçu des recettes d'un montant substantiel pour le compte

des gérances postales (10,2 M€ au total entre 1994 et 2000) sans qu'aucune régie de recettes n'ait été préalablement créée. La Cour a ainsi pu constater l'absence totale d'inventaires des stocks de timbres, ce qui interdisait de suivre l'évolution des valeurs détenues dans les gérances postales ou dans la « boutique » du Marion Dufresne, ou l'absence quasi totale de pièces justificatives à l'appui de titres de recettes. Ce n'est qu'après la délocalisation du siège du Territoire à la Réunion qu'une régie de recettes a été instituée auprès du siège du territoire des TAAF.

Malgré cette amélioration, la Cour a constaté que les pièces justificatives produites à l'appui des titres de recettes continuent de se limiter à des listes de chèques ou des photocopies d'ordres de virements de la Poste. Aucun inventaire des stocks de timbres et télécartes ne semble être tenu, de même qu'aucun registre des ventes, ni en métropole, ni au siège, ni dans les districts. Le système de vente de timbres et télécartes continue donc d'être particulièrement peu transparent.

B - Une répartition peu claire des missions entre le Territoire et l'Institut polaire Paul-Émile Victor

Aux termes de la convention de 1992 passée entre l'IFRTP et les TAAF et remplacée par une nouvelle convention en avril 2003, les TAAF étaient chargées des transports de personnels et d'équipements, des approvisionnements, des moyens en énergie, de l'infrastructure immobilière, des équipements mobiliers, de l'hébergement et de la restauration, des transmissions, ainsi que de l'entretien des biens meubles et immeubles fournis à l'Institut. L'IFRTP, de son côté, assurait la sélection et la mise en oeuvre des programmes scientifiques et technologiques, organisait les expéditions et gérait l'utilisation des infrastructures et équipements scientifiques.

De surcroît, l'IFRTP assurait, outre la logistique de la Terre Adélie, un certain nombre de missions de nature logistique dans les districts australs, héritées des activités des expéditions polaires françaises de Paul-Émile Victor : entretien de bâtiments, acheminement d'équipements scientifiques, logistique des sites isolés (hors base). Enfin, l'IFRTP utilisait La Curieuse aux Kerguelen pour l'acheminement de différents personnels et matériels sur les sites isolés.

En contrepartie de cette prise en charge d'une partie de la logistique par l'Institut, les TAAF ont versé jusqu'en 2000 une contribution à l'IFRTP, sans qu'un texte n'ait précisé les conditions de ce concours et sans que l'Institut ne produise de compte-rendu de son utilisation. Alors que le Territoire n'a cessé de revendiquer l'intégralité des attributions logistiques dans les districts, la convention de 2003 n'a

pas mis un terme à cette situation confuse, à l'origine d'un doublon entre la chaîne logistique des TAAF et celles de l'Institut.

Pour sa part, depuis l'installation du siège des TAAF à la Réunion en 2000, le Territoire a accru ses interventions dans des domaines de recherche scientifique, notamment en matière de protection de l'environnement.

Il est dommageable que le conflit de compétences entre l'IPEV et les TAAF ait ainsi perduré. Une réunion interministérielle tenue en octobre 2003 a permis au ministère de l'outre-mer de faire valoir que la gestion de la base-vie Dumont d'Urville en Terre Adélie ainsi que les activités logistiques menées par l'Institut dans les districts australs devraient être confiées au Territoire. Le cabinet du Premier ministre a invité, sans effets jusqu'à ce jour, le territoire et l'institut à supprimer les doublons et à adapter la nouvelle convention afin d'améliorer l'efficacité de la gestion de ces territoires.

C - Le cas particulier de la Terre Adélie

Aux termes des dispositions législatives et réglementaires de 1955 et 1956, la Terre Adélie est partie intégrante des TAAF ; l'administrateur supérieur du Territoire y représente le gouvernement comme dans les autres districts et y dispose des mêmes attributions, notamment en matière d'ordre public. Il est rappelé que le Traité de Washington du 1er décembre 1959 sur l'Antarctique, reconduit pour 50 ans le 4 octobre 1991, gèle les revendications territoriales des différents Etats actifs en Antarctique au moment de sa signature mais ne constitue pas une renonciation par la France à l'exercice de sa souveraineté sur ce territoire[134].

Pourtant, là encore, la réalité n'est pas conforme aux textes statutaires. Ainsi, depuis 1947, l'administration et la gestion de l'ensemble des opérations logistiques de ravitaillement et d'entretien de la base Dumont d'Urville ont été confiées à une association, « Les expéditions polaires françaises ». En 1992 ces missions ont été déléguées par les TAAF à l'IFRTP, délégation qui a été maintenue en 2003 à l'IPEV en qualité d'opérateur. Ainsi, en réalité, les responsabilités de souveraineté sur l'Antarctique sont elles exercées, au nom de l'Etat, conjointement par les TAAF, collectivité territoriale, et par délégation par l'IPEV, organisme doté du statut de groupement d'intérêt public.

134) Article 4 : « aucune disposition du présent traité ne peut être interprétée comme constituant de la part d'aucune des parties contractantes une renonciation à ses droits de souveraineté territoriale ».

Cet état de fait appelle deux observations qui permettent de conclure, là encore, à l'inadaptation des textes statutaires.

D'une part, c'est par le biais d'une simple convention entre un GIP et les TAAF, c'est-à-dire de manière particulièrement précaire, que le problème de la particularité de l'Antarctique est traité. Dans les textes statutaires, aucune disposition particulière ne concerne la Terre Adélie et la délégation de compétences dont bénéficie l'IPEV n'est pas évoquée.

D'autre part, dans les faits, le district de Terre Adélie est administré quasi-exclusivement par l'IPEV, ce qui est contraire aux dispositions statutaires. Les attributions du Territoire se limitent à la désignation du chef de district (mais le poste budgétaire a été supprimé et les fonctions sont assurées actuellement par le médecin ou le chef météo), du gérant postal et du médecin, après consultation du directeur de l'Institut, ainsi qu'au co-affrètement du navire de desserte l'Astrolabe.

II - L'exercice problématique des activités logistiques

A - L'utilisation partagée du navire de desserte des terres australes

Pour ravitailler les trois districts austraux (Kerguelen, Crozet et Amsterdam) et acheminer les différents personnels sur site, les TAAF affrètent un navire de desserte, le Marion Dufresne II. Ce navire présente la particularité d'avoir à la fois les capacités d'un petit paquebot (possibilité de transporter 110 personnes), d'un cargo (pour le transport de 4000 tonnes de marchandises), d'un pétrolier et d'un porte-hélicoptères. Conçu également pour la recherche, c'est un navire océanographique très sophistiqué qui permet notamment d'effectuer les carottages parmi les plus profonds du monde et qui dispose d'un sondeur multi-faisceaux permettant de mesurer les caractéristiques des fonds marins. Il est ainsi utilisé une partie de l'année par l'IPEV pour effectuer des campagnes océanographiques.

Malgré cette double utilisation, le système d'exploitation du Marion Dufresne II se caractérise par l'existence d'un armateur unique, la CMA-CGM, et également d'un affréteur unique, les TAAF, qui « sous-affrètent » le navire à l'IPEV.

1 - Les relations entre l'affréteur et l'armateur

Aux termes de la convention d'affrètement du 16 mars 1993 signée entre les TAAF et la CMA-CGM, le GIE MD 2[135], propriétaire du navire, a donné en location pour une durée de 20 ans le navire à l'armateur. Ce dernier est chargé de la maintenance et de l'équipage du navire (environ une cinquantaine de personnes). Lors des opérations logistiques, un représentant du Territoire est chargé de la gestion des marchandises embarquées, de l'établissement des manifestes de chargement, des listes de passagers.

Jusqu'à la nouvelle convention signée entre les TAAF et l'IPEV en 2003, les TAAF, unique affréteur, payaient l'intégralité des frais correspondant à l'affrètement du *Marion Dufresne* (loyer fixe et charges variables). Le loyer couvre essentiellement les frais d'équipage et de nourriture, les frais d'assurance et les frais d'entretien du navire acquittés par l'armateur ainsi que le remboursement de l'emprunt de 33 M€ contracté lors de la construction du navire. Quant aux charges variables, elles correspondent aux frais de port, de radiocommunication et de soutes (carburants, combustibles).

Depuis 1999, le montant annuel des charges d'affrètement payées par le Territoire a évolué entre 10 et 12 M€, soit un coût journalier variant de 28 000 à 35 000 euros.

2 - La relation entre les deux utilisateurs du navire

Sur le fondement de la convention du 27 février 1992 entre les TAAF et l'IFRTP, le navire de desserte des districts australs est mis à la disposition de l'IFRTP par les TAAF à raison de 135 jours par an, à charge pour l'IFRTP de reverser au Territoire une partie des sommes acquittées pour l'affrètement du navire. Un système de refacturation complexe à l'IFRTP s'est donc mis en place sur une base juridique particulièrement ténue. L'article 28 de la convention prévoyait en effet que « les diverses prestations que le Territoire des TAAF assure à

135) Le groupement d'intérêt économique Marion Dufresne 2 dont 99,98 % des parts sont détenues par les TAAF, et 0,01 % par la CMA-CGM, est propriétaire du navire.

l'Institut dans le cadre de la présente convention sont facturées : […] d/ pour l'utilisation du navire de relève au titre des campagnes océanographiques : sur la base d'un prix forfaitaire d'affrètement et d'armement correspondant au quota annuel d'utilisation (135 jours). Ce prix est fixé annuellement d'un commun accord. Les coûts d'armement complémentaire et d'exploitation sont également à la charge de l'Institut. ». Aucune autre précision ne figurait dans la convention.

B - De nombreux dérapages financiers coûteux pour le Territoire

1 - Les surcoûts liés au caractère surdimensionné et au double usage du Marion Dufresne II

La Cour avait déjà souligné en 1996 le caractère surdimensionné du navire au regard des besoins des TAAF. Le surcoût de fonctionnement occasionné par le recours au Marion Dufresne II dont la capacité était supérieure de 35 % au navire précédent, évalué alors à 1,8 M€, a été financé à hauteur de 0,6 M€ par l'IFRTP et 1,2 M€ par le Territoire, sans que la subvention versée par le secrétariat d'Etat à l'outre-mer n'ait été accrue.

Son caractère surdimensionné - notamment pour les rotations d'hiver[136] - explique que le coût journalier du Marion Dufresne II soit beaucoup plus élevé que celui des navires comparables. C'est ce qui avait été constaté dès le 11 juin 1998 dans une note rédigée par l'administrateur supérieur et qui comparait le coût journalier du Marion Dufresne II en 1996 à celui des navires affrétés par l'IFREMER. Ainsi, il apparaissait que tandis que le coût journalier du Marion Dufresne II pouvait être évalué à 26 677 € selon une estimation basse, les autres navires affrétés par l'IFREMER avaient un coût journaliser allant de 7012 € (Le Nadir) à 12 805 € (L'Atalante). Les dimensions du Marion Dufresne II[137], il est vrai, étaient bien supérieures à celle des autres navires.

L'hypothèse d'un navire de substitution strictement adapté aux seuls besoins des TAAF avait d'ailleurs été avancée dès cette époque. Le secrétariat d'Etat à l'outre-mer proposait en juin 1998 de limiter l'utilisation du Marion Dufresne II à une seule rotation d'été « lourde »,

136) L'hiver austral correspond à l'été dans l'hémisphère Nord.
137) 120 m de long, 10 380 tonnes, 110 passagers.

de consacrer le reste de l'année aux campagnes océanographiques et d'avoir recours à de petits cargos affrétés pour les autres rotations logistiques des TAAF. Le Territoire proposait également de recourir à un navire de substitution pour les rotations « légères ». Ce qui fut fait, à une seule occasion, il est vrai. C'est en effet un navire de substitution, le Polarbird, doté d'une capacité de transport de 94 passagers, qui a mené la campagne d'hiver de 1999. Le coût pour le Territoire de la location de ce navire a été de 0,4 M€ pour 24 jours, soit un coût journalier de 18 420 €, bien inférieur au coût journalier du Marion Dufresne II. La nouvelle convention du 28 avril 2003 a, quant à elle, prévu que le Territoire pourrait avoir recours à un navire de substitution pour la campagne d'hiver. C'est pourtant bien le Marion Dufresne II qui effectue à nouveau, chaque année depuis 1999, les rotations d'hiver.

Par ailleurs, outre son caractère surdimensionné, c'est le double usage du navire de desserte des TAAF (à la fois logistique et scientifique) qui entraîne de nombreux surcoûts. Depuis sa mise à la mer, une partie des capacités du navire est toujours restée inutilisée pendant les rotations logistiques : des cabines et des cales pendant les rotations « légères » de l'hiver austral et, surtout, la totalité des équipements scientifiques pendant toutes les rotations de cette période. L'Institut, pour sa part, n'a jamais exploité les capacités hôtelières du navire.

La sous-utilisation scientifique d'un navire de recherches océanographiques aussi sophistiqué a été surtout flagrante entre 1992 et 2000. Sous l'empire de la convention de 1992, le navire n'était mis à disposition de l'IFRTP que 135 jours par an. A l'issue d'une réunion interministérielle en décembre 1999, un arbitrage du Premier ministre a permis de faire passer le nombre de jours de mise à disposition de 135 à 245, le quota dévolu au Territoire passant de 230 à 120 jours. Le surcoût de 2,7 M€ occasionné par cette décision pour l'Institut a été compensé à hauteur de 2 M€ par un transfert de crédits du secrétariat d'Etat à l'outre-mer vers le ministère de la recherche et par une réduction d'autant de la subvention versée par l'Etat au Territoire. Les charges supplémentaires ont été supportées par l'Institut. Ainsi, la subvention versée aux TAAF par le secrétariat d'Etat à l'outre-mer a diminué de 0,8 M€ en 2000 et 2001. A l'issue d'un nouvel arbitrage rendu en mai 2001, il a cependant été décidé que les TAAF resteraient l'unique affréteur du Marion Dufresne II.

2 - Des opérations coûteuses ou à l'utilité contestable

Pour tenter de contourner le double problème de la sous-utilisation scientifique et du surdimensionnement, le Territoire et l'Institut ont mené divers types d'opérations qui visaient à utiliser au mieux les capacités du navire. Mais, en raison tant de la complexité du système d'affrètement que des relations difficiles entre les deux organismes, ces opérations ont souvent abouti à des conflits et à des dérapages qui se sont avérés coûteux pour le Territoire. Cette volonté a en outre conduit le Territoire à mener des opérations qui ne s'inscrivaient pas du tout dans le cadre de la mission confiée au Marion Dufresne II.

Ainsi, en 1999, dans le cadre d'une opération dite « interpole », aux termes d'une convention signée entre l'IFRTP et les TAAF, la mise à disposition de l'IFRTP du navire pendant 49 jours supplémentaires devait être facturée 1,2 M€ à l'Institut. Celui-ci n'a finalement versé que 0,9 M€ en raison d'un report du début de la mission et d'une utilisation supplémentaire du navire de seulement 37 jours. En réalité, le Territoire a entièrement supporté la charge du « mouillage d'attente » consécutif à la décision impromptue de l'Institut.

En 2000, les reversements de l'IFRTP aux TAAF n'ont pas augmenté alors même que le nombre de jours d'utilisation par l'Institut du navire était passé de 134 à 245, suite à l'arbitrage interministériel de 1999. Le montant de ces reversements est même paradoxalement passé de 5,9 M€ en 1999 à 4,9 M€ en 2000. Pourtant, dans le même temps, la subvention de l'Etat au Territoire était diminuée de 0,8 M€, en application de l'arbitrage précité. Alors que la décision prise par le Premier Ministre visait à alléger les charges d'affrètement pesant sur les TAAF en échange d'une diminution de la subvention de l'Etat, c'est bien le Territoire et non l'Institut qui a dû supporter financièrement les conséquences du changement intervenu en 2000 dans la répartition des jours d'utilisation.

Enfin dans le cadre, l'opération dite « croisière du Millénaire » menée entre le 24 janvier 1999 et le 10 janvier 2000 à Kerguelen, Saint-Paul et Amsterdam pour le passage à l'an 2000, le Territoire a affrété le navire à des fins qui n'étaient ni logistiques (très peu d'opérations logistiques ont eu lieu à cette occasion, les quatre rotations annuelles ayant déjà eu lieu), ni scientifiques. Si l'opération était conçue dans un premier temps pour être à visée commerciale, seuls 4 passagers (sur 38) ont finalement acquitté le prix de leur voyage. La plupart des passagers étaient des personnes proches du Territoire, invitées pour la grande majorité d'entre elles. Ceci contrevient aux règles qui encadrent l'utilisation du navire (arrêté interministériel du 22 février 1993 et

convention d'affrètement) dont il ressort que toute utilisation non-scientifique et non-logistique du navire doit se faire à des fins commerciales et seulement à titre subsidiaire (par exemple : par l'embarquement de touristes payants à l'occasion d'une rotation logistique). Le coût direct de cette opération pour le Territoire peut être estimé à 503 000 €[138] auxquels s'ajoute une perte de recettes de près de 200 000 €, représentée par la gratuité de la croisière pour 34 passagers.

C - La solution inachevée de 2003

La convention signée le 28 avril 2003 entre l'IPEV et les TAAF a cherché à résoudre les problèmes posés par le système d'affrètement du Marion Dufresne II. Les nouvelles stipulations règlent le problème de la sous-utilisation scientifique du navire en avalisant la décision prise lors de la réunion interministérielle de décembre 1999 sur la répartition des jours d'utilisation. Elles ne résolvent en revanche que de manière partielle le problème de la coexistence de deux utilisateurs dans un régime d'affrètement unique. En effet, s'il se voit désormais facturer directement par l'armateur les charges variables dont il est redevable, ce qui constitue une amélioration, l'Institut devra continuer à verser aux TAAF, par avances trimestrielles, les charges de loyer correspondant à ses jours d'utilisation. La convention prévoit ainsi une mise à disposition de l'IPEV du navire par les TAAF dans des conditions fixées par un contrat de sous-affrètement. Elle stipule que le loyer d'affrètement restera facturé aux TAAF par la CMA-CGM, armateur du navire, à charge pour l'IPEV de reverser au Territoire les frais correspondant à une utilisation de 217 jours sur un total de 337 jours utiles.

Cette solution présente l'inconvénient de ne pas supprimer les risques de conflits et de divergences d'interprétation de la convention en cas de dépassement des quotas par l'un ou l'autre des utilisateurs du navire. Un système de paiement direct par l'Institut de l'ensemble des charges fixes et variables à l'armateur et aux deux banques (pour la partie financière du loyer), sur la base du nombre réel de jours d'utilisation serait, à l'évidence, de nature à réduire les risques de désaccords.

138) Il s'agit des frais correspondant à 17 jours de loyer du *Marion Dufresne II* et à 17 jours de charges variables, ainsi qu'aux dépenses d'affrètement de l'hélicoptère, déduction faite des recettes encaissées suite au paiement de leurs billets par quatre passagers.

III - Une situation financière de plus en plus compromise

A - Des ressources propres à l'avenir incertain

En 2004, le budget de fonctionnement des TAAF était de 20,6 M€ et le budget d'investissement de 4,3 M€. Au sein des ressources de fonctionnement du Territoire, la part de la subvention de l'Etat n'a cessé de chuter depuis 10 ans. Les ressources propres qui ne représentaient que 46,7 % des ressources de fonctionnement des TAAF en 1994 ont ainsi représenté 78,8 % des recettes de fonctionnement en 2004. Il apparaît que l'évolution de la plupart des recettes qui permettent désormais au Territoire de se financer est imprévisible et que leur pérennité est incertaine.

1 - Les recettes fiscales, ressource en forte diminution

Les recettes fiscales comprennent à la fois les recettes provenant de l'impôt sur les revenus perçus dans les TAAF par le Territoire au taux unique de 9 %, et les « taxes diverses » (immatriculations de navire et taxes de mouillage). L'impôt direct représente une part de plus en plus négligeable des recettes du Territoire en raison du raccourcissement de la durée moyenne du séjour dans les districts.

Les recettes provenant des immatriculations sous « pavillon Kerguelen »[139] sont, quant à elles, loin d'être négligeables, avec des montants qui oscillent autour de 0,8 M€ ces dernières années. Or ce système est en passe d'être supprimé pour les navires de commerce. En effet, la loi du 3 mai 2005 relative à la création du registre international français (RIF) dispose qu'à l'issue d'un délai de deux ans après sa publication, seuls les navires de plaisance et de pêche pourront conserver une immatriculation au registre Kerguelen. La perte de recettes pour le Territoire représente un peu plus de 3 % des recettes inscrites à son budget en 2005.

139) Ce système, mis en place par la loi n° 96-151 du 26 février 1996 est largement dérogatoire en ce qu'il permet notamment aux équipages des navires concernés d'être composés d'une proportion de marins embarqués de nationalité française significativement moindre que sur les navires sous pavillon français.

2 - Les revenus du domaine maritime : une ressource nécessairement limitée

Les eaux de la zone économique exclusive des TAAF sont riches, surtout en légine, poisson dont sont friands les consommateurs japonais. La loi du 18 juin 1966 relative à l'exercice de la pêche maritime et à l'exploitation des produits de la mer dans les TAAF a défini le cadre dans lequel peut se dérouler la pêche dans les eaux du Territoire. Chaque année l'administrateur fixe, après avis du directeur du Muséum d'histoire naturelle, un total admissible de capture dans les eaux territoriales et répartit les quotas entre plusieurs armements. Il fixe également un droit de pêche par kilogramme pêché après avis du Conseil consultatif des TAAF. Des contrôleurs de pêche embarqués à bord des navires contrôlent le respect des quotas. Cette ressource, désormais indispensable pour le Territoire (3,6 M€ en 2004, soit 14,3 % des recettes de fonctionnement) justifie l'action entreprise par les TAAF contre la pêche illicite, très fréquente dans la zone. A cette fin, un nouveau navire de surveillance, l'Osiris, a été affrété par les TAAF pour un coût annuel de 0,8 M€.

De plus, la technique de la pêche à la palangre entraîne une surmortalité des oiseaux au large qui a placé la France en position difficile au sein de la Commission pour la conservation de la faune et de la flore marines de l'Antarctique entre 2001 et 2003. Le directeur du Muséum d'histoire naturelle a ainsi adressé le 17 juin 2002 un courrier alarmiste à l'administrateur supérieur recommandant de ramener à 5500 tonnes le total admissible de capture, de réduire le nombre de navires à 4 palangriers au maximum en pêche simultanée à Kerguelen et 2 à Crozet. Il préconise également l'instauration d'une période de fermeture totale de la pêche entre le 15 janvier et le 15 avril à Kerguelen et entre le 1er février et le 31 mars à Crozet. Néanmoins, le total admissible de capture, fixé actuellement à 6 050 tonnes, s'il est en diminution, reste supérieur de plus de 500 tonnes aux recommandations scientifiques. En outre, les TAAF ont décidé d'étendre à toute l'année la période de pêche, ce qui leur permettrait d'accroître cette source de revenus, au risque de voir s'épuiser la ressource.

3 - Les produits divers et accidentels : une ressource par nature aléatoire

Ces recettes proviennent du produit de la vente de billets aux touristes embarqués à bord du Marion Dufresne II, de la vente de carburant aux navires croisant au large des Kerguelen, mais surtout de la vente des cargaisons et des amendes encaissées lors de la saisie de navires de pêche illicite.

Les recettes liées à la pêche illicite ont pu, dans le passé, atteindre des montants élevés, ce qui a amené le Territoire à en faire la première source de financement de son programme de rénovation des bases depuis 2000. Néanmoins, ces produits restent très fluctuants et imprévisibles : ils ont ainsi évolué de 0,2 M€ en 2000 à 1,5 M€ en 2001. Il était imprudent de financer sur ce type de ressources la rénovation des bases : en effet, l'efficacité de la lutte contre la pêche illicite doit conduire mécaniquement à la disparition des recettes provenant des saisies, tout en augmentant les charges de fonctionnement, tel que l'affrètement de l'Osiris.

Quant aux produits divers, les recettes liées à la vente de carburant aux navires ont varié de 0,1 M€ à 0,6 M€ entre 2000 et 2001. Le protocole de Madrid de 1991 ayant strictement encadré les activités touristiques dans l'Antarctique et les Terres australes, ce secteur économique a généré des recettes limitées de l'ordre de 0,15 M€.

B - Des dépenses de fonctionnement en forte augmentation depuis la délocalisation

1 - Le coût de la délocalisation

La décision d'implanter à Saint-Pierre de la Réunion l'administration des Terres australes et antarctiques françaises a été prise lors du comité interministériel pour l'aménagement du territoire en septembre 1994. C'est le décret du 14 mars 1996 qui a transféré le siège de l'administration des TAAF à la Réunion. Une note de la direction des affaires politiques, administratives et financières de l'outre-mer d'avril 1997 expose les principaux objectifs de l'opération : simplification des opérations logistiques, valorisation des échanges culturels et scientifiques entre la Réunion et les districts, accompagnement de la décentralisation. La diminution des coûts de fonctionnement pour le Territoire ne figure pas parmi ces objectifs.

En 1997 et au début de l'année 1998, un plan de financement fut élaboré prévoyant une contribution du Conseil général et du Conseil régional de la Réunion pour 0,4 M€ chacun, une participation du fonds interministériel des délocalisations publiques de 0,7 M€ et une contribution de la commune de Saint-Pierre pour 0,6 M€. Le coût total étant évalué à 2,4 M€, la participation des TAAF était donc limitée à 0,3 M€. L'immeuble de la rue des Renaudes, à Paris, qui abritait le siège estimé par les domaines à 2,9 M€, constituait un gage pour le fonds des délocalisations, l'affectataire de l'immeuble étant le secrétariat d'Etat à l'outre-mer. Le choix définitif du site fut arrêté en juin 1998 : il s'agit de l'entrepôt Kerveguen, ensemble immobilier ayant appartenu à la Compagnie des Indes et situé à proximité du port et du centre de la ville de Saint-Pierre.

Le coût total de l'implantation a finalement été de 2,9 M€, soit une augmentation de 0,5 M€ par rapport à la prévision initiale. Ce surcoût s'explique essentiellement par les aménagements non-prévus de l'annexe du bâtiment principal, par la mise en place d'un réseau informatique et d'un nouvel auto-commutateur. Il a été supporté par le Territoire qui a contribué à l'opération à hauteur de 0,8 M€.

La délocalisation a entraîné un surcoût de fonctionnement essentiellement porté par le ministère de l'outre-mer, au titre de la majoration de 53 % de la rémunération des personnels civils en poste à la Réunion, et par le ministère de la défense, au titre d'une majoration de 35 % de la rémunération des personnels militaires. Ce coût supplémentaire de 750 000 euros, selon l'estimation du Territoire, est supporté respectivement par le ministère de l'outre-mer (0,3 M€), le ministère de la défense (0,15 M€) et enfin par le budget territorial (0,3 M€).

2 - Une forte augmentation des coûts de personnel

Seule une minorité des personnels en poste au siège comme dans les districts est rémunérée par le Territoire. La plupart des agents du siège sont des titulaires payés le ministère de l'outre-mer, ainsi que des militaires mis à disposition. Le coût global pour la collectivité nationale de l'implantation de la France dans les Terres australes et antarctiques est donc bien supérieur aux seules dépenses supportées par le Territoire.

Au cours de la dernière période (1999 à 2004), le poste des dépenses de personnel a progressé de 85 %. Les effectifs rémunérés par les TAAF hors districts (siège et contrôleurs de pêche) sont passés de 13 à 20 entre 2000 et 2004. Quant au lancement du programme de rénovation des bases en 2000, il a entraîné une augmentation des effectifs de contractuels rémunérés par le Territoire dans les trois districts austraux. Leur nombre est ainsi passé de 35 en 2000 à 44 en 2004.

Ce sont donc 64 agents qui sont rémunérés en 2004 par le budget du Territoire alors qu'ils n'étaient que 48 en 2000. Dans le même temps, depuis 2002, le nombre de scientifiques rémunérés par l'IPEV et hivernant dans les districts austraux a chuté (de 98 en 2002 à 44 en 2004). Ainsi, le ratio entre le nombre de scientifiques de l'IPEV et les autres personnels présents dans les districts (chargés pour la grande majorité des activités logistiques) est passé, entre 2000 et 2004 de 1 scientifique de l'IPEV pour 1,5 « autres personnels » à 1 pour 3,3. Une telle évolution peut paraître alarmante dans la mesure où elle remet en question la mission des TAAF de rendre possible par ses d'activités logistiques la présence des scientifiques. Le coût de la logistique des TAAF et de la rénovation des bases apparaîtra d'autant plus élevé que la population de scientifiques décroîtra sensiblement.

C - Un programme d'investissement ambitieux

A partir de 2000, a été lancé par le Territoire un plan de rénovation des bases justifié par la vétusté des équipements (logements, bâtiments de stockage, réseaux divers) existant sur les bases-vie des trois districts austraux. Ce plan ambitieux, dont l'exécution se poursuivra jusqu'en 2010, pose un problème général de financement. Tandis que pour l'opération de construction du nouveau siège à Saint-Pierre, le Territoire avait contribué aux dépenses à hauteur de 29 %, le financement de la rénovation des bases a été couvert à 65 % par des ressources propres entre 2000 et 2004. Le plan de financement pour les exercices 2005 à 2010 prévoit un auto-financement à hauteur de 85 %.

La décision de fonder l'essentiel du financement du programme de rénovation sur des ressources propres s'explique par la diminution très significative de la contribution de l'Etat au budget d'investissement du Territoire depuis le milieu des années 1990. Les enveloppes d'autorisations de programme déléguées (hors délocalisation) versées par le ministère de l'outre-mer via le fonds d'investissement pour le développement économique et social (FIDES) ont ainsi diminué de 1,3 M€ en 1994 à 0,26 M€ en 2001, avant de remonter légèrement à 0,38 M€ en 2002 dans le contexte de la rénovation des bases et de se stabiliser à 0,26 M€ en 2003 et 2004. Cette évolution, qui intervient au moment où a été prise une décision aussi stratégique que la rénovation de l'ensemble des bases australes, n'est pas conforme au principe posé par l'article 5 de la loi statutaire de 1955 aux termes duquel : « Les crédits nécessaires à l'installation, à l'entretien et au fonctionnement des établissements permanents des îles australes et des missions en terre Adélie et sur le continent antarctique sont inscrits au budget du ministère de la France d'outre-mer ».

Le recours à l'auto-financement pour la rénovation des bases revient à financer une opération qui s'inscrit dans le long terme par des ressources dont l'évolution est imprévisible et aléatoire. Au-delà de l'affectation systématique des excédents de fonctionnement aux dépenses d'investissement et du recours à l'emprunt extérieur auprès de l'Agence française de développement (AFD) en 2002 et en 2004, le Territoire a été amené à prendre des décisions contestables pour financer son programme de rénovation, notamment à partir de 2000, en puisant dans des réserves constituées pour équilibrer le budget de fonctionnement en cas de déficit accidentel. De 2000 à 2002, ces prélèvements se sont élevés à 2,9 M€ sur un montant de réserves de 3,1 M€ en 2000.

D'autre part, le Territoire a affecté, en totalité ou en partie, le produit de la saisie des navires de pêche illicite au financement de la rénovation des bases. En 2001, ces prélèvements ont atteint 0,7 M€. Il en est résulté un déficit de fonctionnement de 0,1 M€.

En 2003, il n'a plus été possible de recourir aux réserves, désormais intégrées au budget général. Un déficit de 1,9 M€ de la section d'investissement a ainsi dû être reporté en charges de l'exercice suivant. L'habitude qu'a pris le Territoire de puiser dans son fonds de roulement les ressources nécessaires au financement de ses investissements risque de déboucher sur un problème de trésorerie, d'autant qu'une forte incertitude pèse sur l'évolution future des recettes de fonctionnement. A la date de septembre 2005, le plan d'investissement n'en prévoyait pas moins une accélération des dépenses de rénovation des bases pour la période 2005-2007.

Ainsi, dans un contexte où les subventions d'investissement de l'Etat restent limitées, la persistance d'une différence entre un excédent de fonctionnement de plus en plus aléatoire et des dépenses d'investissement en augmentation laisse craindre à terme une dégradation de la situation financière du Territoire.

——— *CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS* ———

Collectivité au statut spécifique, les TAAF ont longtemps vécu dans un cadre dérogatoire que justifie aussi bien l'absence de population permanente que les contraintes géographiques auxquelles doivent faire face ces contrées lointaines. Si une certaine souplesse est nécessaire dans l'application des normes en vigueur sur le reste du territoire national, la pérennisation de la présence française dans les mers australes ne saurait faire l'économie d'une redéfinition d'une gestion plus efficiente de ses ressources par les TAAF.

A cette fin, la Cour formule trois recommandations principales :

1. *Les textes statutaires doivent faire l'objet d'une nouvelle rédaction qui permette de clarifier la répartition des compétences entre les deux principaux organismes (TAAF et IPEV) présents sur les territoires australs et antarctiques. La spécialité législative devrait être limitée afin que soient évitées autant que possible les situations de vide juridique. La gestion de la Terre Adélie devrait enfin être précisée autrement que par le biais de textes conventionnels entre organismes publics.*

2. *Le Territoire devrait mener une réflexion sur les différentes hypothèses envisageables à l'issue de la période d'activité du Marion Dufresne II. La solution à retenir doit permettre d'éviter la complexité des circuits financiers actuels qui a été la source de nombreux conflits, et surtout doit être mieux adaptée aux besoins réels du Territoire et de la recherche scientifique et donc plus soucieuse d'économie.*

3. *Enfin, le Territoire doit mener une réflexion sur l'évolution prévisible de ses diverses ressources de fonctionnement afin d'éviter que sa politique d'investissement ne le conduise à une situation financière dangereusement dégradée.*

RÉPONSE DU MINISTRE DE L'OUTRE-MER

I - Le statut des Terres Australes et Antarctiques Françaises

La Cour reproche aux TAAF de ne pas être dotées de compétences limitatives à l'instar des autres collectivités d'outre-mer.

Il convient d'observer que toutes les collectivités d'outre-mer ne sont pas dotées de compétences limitativement énumérées. C'est ainsi que la loi organique n° 2004-192 du 27 février 2004 portant statut d'autonomie de la Polynésie française confie une compétence générale à la Polynésie française (article 13) et des compétences limitativement énumérées à l'Etat (article 14). De même, la loi n° 99-209 du 19 mars 1999 organique relative à la Nouvelle-Calédonie confie une compétence générale aux provinces et une compétence d'attribution à l'Etat (article 21) et à la Nouvelle-Calédonie (article 22).

Toutefois, le ministère de l'outre-mer a pris acte des recommandations de la Cour et a entrepris la modernisation du statut des TAAF. Un projet de loi portant dispositions statutaires et institutionnelles relatives à l'outre-mer a été élaboré et validé par le cabinet du Premier ministre.

Les dispositions du projet de loi modifiant le statut des TAAF portent sur :

- *La modernisation de l'intitulé de la loi : « Loi portant statut des Terres australes et antarctiques françaises » ;*
- *Le rattachement de îles dites « Eparses » de l'Océan indien (Juan de Nova, Bassa da India, Europa, les Glorieuses et Tromelin) au territoire des TAAF ;*
- *La réaffirmation de la personnalité morale du territoire;*
- *La simplification de la composition et du fonctionnement du conseil consultatif chargé d'assister le préfet ;*
- *L'actualisation de la terminologie employée ;*
- *La détermination du régime législatif ;*
- *La modernisation des modalités d'entrée en vigueur locale des lois et règlements.*

En ce qui concerne la détermination du régime législatif, le territoire demeure régi par le principe de la spécialité législative. Toutefois, dans un certain nombre de matières, les lois et règlements seront applicables de plein droit :

- *composition, organisation, fonctionnement et attributions des pouvoirs publics constitutionnels de la République, du Conseil d'Etat, de la Cour de cassation, de la Cour des comptes, du Tribunal des conflits et de toute juridiction nationale souveraine, du Médiateur de la République, du Défenseur des enfants, ainsi que de la Haute autorité de lutte contre les discriminations et pour l'égalité et de la Commission nationale de l'informatique et des libertés*
- *défense ;*
- *nationalité ;*
- *droit civil ;*
- *droit pénal et procédure pénale ;*
- *monnaie, Trésor, crédit et changes, relations financières avec l'étranger, lutte contre la circulation illicite et le blanchiment des capitaux, lutte contre le financement du terrorisme, pouvoirs de recherche, de constatation des infractions et procédures contentieuses en matière douanière, régime des investissements étrangers dans une activité qui participe à l'exercice de l'autorité publique ou relevant d'activités de nature à porter atteinte à l'ordre public, sécurité publique, intérêts de la défense nationale ou relevant d'activités de recherche, de production ou de commercialisation d'armes, de munitions de poudres ou de substances explosives ;*
- *droit commercial, droit des assurances ;*
- *procédures administratives contentieuse et non contentieuse ;*
- *statuts des agents publics de l'État ;*
- *recherche.*

La nature juridique des statuts des TAAF et de l'IPEV

Le rapport tend à démontrer que les missions dévolues à chacune des structures précitées sont identiques et qu'une réforme statutaire des TAAF serait nécessaire, aux fins d'une meilleure répartition de compétences entre les deux principaux organismes, les TAAF d'une part, l'Institut Paul Emile VICTOR, d'autre part.

Ce faisant, la Cour met sur un même plan les Terres australes et antarctiques françaises, collectivité expressément citée à l'article 72-3 de la Constitution, et l'institut Paul Emile VICTOR, groupement d'intérêt public. Le statut constitutionnel des TAAF ne suppose pas que cette collectivité au statut spécifique puisse, d'une part, être dénommée comme étant un organisme et, d'autre part, être comparée à un établissement public. Une telle comparaison fausse nécessairement l'appréciation des compétences respectives.

Aux termes des articles 72 et 72-3 de la Constitution, les TAAF constituent « une collectivité à statut particulier » dont le régime législatif et l'organisation particulière sont déterminés par la loi. Les TAAF sont administrées par un préfet à la fois représentant de l'Etat et chef du territoire.

L'article L. 341-1 du code de la recherche dispose, dans son 1er alinéa, que « Des groupements d'intérêt public dotés de la personnalité morale et de l'autonomie financière peuvent être constitués entre des établissements publics ayant une activité de recherche et de développement technologique, entre l'un ou plusieurs d'entre eux et une ou plusieurs personnes morales de droit public ou de droit privé pour exercer ensemble, pendant une durée déterminée, des activités de recherche ou de développement technologique, ou gérer des équipements d'intérêt commun nécessaires à ces activités. »

L'IPEV est un groupement d'intérêt public relevant du décret n° 83-204 du 15 mars 1983 relatif aux groupements d'intérêt public définis dans l'article 21 de la loi d'orientation et de programmation pour la recherche et le développement technologique de la France (codifié sous les articles L. 341-1 et suivants du code de la recherche), constitué de neuf organismes dont les TAAF.

L'annexe à l'arrêté du 13 janvier 1992 portant approbation d'une convention constitutive de groupement d'intérêt public énumère l'objet du GIP dénommé IPEV :

« Objet :

Le groupement d'intérêt public a pour objet, dans des régions polaires arctiques ou antarctiques, dans les zones subarctiques et subantarctiques, dont l'isolement et l'environnement climatique justifient d'une technicité particulière, de:

- *sélectionner, coordonner et soutenir des programmes scientifiques et technologiques;*
- *participer à la concertation scientifique internationale sur les régions polaires, en particulier en entretenant des rapports permanents avec les organismes similaires des autres nations;*

- *organiser et animer des expéditions scientifiques;*
- *réunir et gérer une documentation ouverte dans ces domaines;*
- *encourager le développement de la connaissance scientifique et technologique et susciter l'intérêt du public pour ces régions;*
- *gérer les moyens nécessaires à ces activités, en particulier les laboratoires* et la station du Dôme Concorde.

Le G.I.P. assure la continuité des activités et les opérations de recherche scientifique et conduit à bonne fin la suite des engagements conclus antérieurement par les T.A.A.F. et les E.P.F. dans le cadre des missions dévolues à l'institut. »

La répartition des compétences

La Cour considère que l'IPEV bénéficie d'une délégation de compétence pour administrer le district de Terre Adélie. Je ne peux que réitérer les termes de ma lettre citée en référence sur ce point : « La compétence générale du préfet ne soulève aucune ambiguïté. Il l'exerce, dans le cadre du traité sur l'Antarctique, notamment dans les domaines de la sécurité et de l'environnement. L'IPEV exerce, quant à lui, par délégation du préfet, la compétence en matière de logistique en raison du savoir-faire qu'il a, sans conteste, développé depuis 1947. »

Le Gouvernement ne saurait conférer à un GIP les prérogatives de puissance publique qui ressortissent à la compétence du représentant de l'Etat. Par suite, le préfet des TAAF ne peut pas consentir une délégation de pouvoirs pour l'administration du district au directeur de l'IPEV. Néanmoins, je ne peux que souscrire aux observations de la Cour sur la nécessité d'une claire répartition des activités de logistique

Par ailleurs, la Cour indique que « le Territoire a accru ses interventions dans des domaines de recherche scientifique, notamment en matière de protection de l'environnement ».

Le code de l'environnement s'applique, pour partie, dans les TAAF. Le préfet est l'autorité compétente pour l'application de ces dispositions. Je rappelle également qu'aux termes du décret n° 2005-403 du 28 avril 2005 relatif à la protection de l'environnement en Antarctique et modifiant le code de l'environnement, le préfet des TAAF statue sur les demandes d'autorisation d'activités en Antarctique et examine les déclarations d'activités.

Le principe de la spécialité législative

La Cour fait observer que le préfet serait obligé de prendre des arrêtés dans divers domaines en l'absence de réglementation applicable faute de mention expresse.

Par lettre citée en référence, la Cour a été informée de la liste des textes pris pour actualiser le droit applicable dans les TAAF depuis 1994. Par ailleurs, le ministère de l'outre-mer, lorsqu'il est saisi par les ministères porteurs d'un texte, demande l'insertion d'une mention d'application dans les textes ayant vocation à s'y appliquer.

Pour l'essentiel, l'administrateur supérieur promulgue les lois et règlements au Journal officiel des TAAF, comme, par exemple, le haut-commissaire de la République en Nouvelle-Calédonie au Journal officiel de la Nouvelle-Calédonie. Par ailleurs, il y exerce le pouvoir réglementaire dans les domaines relevant de sa compétence, tout comme, par exemple le haut-commissaire de la République en Nouvelle-Calédonie (cf. article 1er de la loi n° 99-210 modifiée du 19 mars 1999 relative à la Nouvelle-Calédonie)

II – Les activités de logistique

Si, sur le plan budgétaire, la part des dépenses de logistique est prépondérante, cela ne signifie nullement que l'essentiel des missions du Territoire est concentré dans des activités de logistique. Ce ratio budgétaire – critère purement quantitatif – ne peut pas constituer un indicateur de comparaison des différentes compétences – régaliennes, d'application des lois et conventions internationales, de service public et de fonctions matérielles – dévolues à la collectivité.

Le Marion Dufresne II

Le choix du Marion Dufresne a été expliqué à la Cour qui a relevé les multiples fonctionnalités de ce navire : petit paquebot, cargo, pétrolier, porte-hélicoptères et navire océanographique. En outre, il présente la caractéristique de naviguer dans des zones maritimes particulièrement difficiles et dangereuses. C'est bien la raison pour laquelle la comparaison du Marion Dufresne II avec des navires de l'IFREMER a finalement plus d'apparence que de réalité. De conception différente, de fonctionnalité différente et d'usage différent, il est logique que leur coût d'exploitation soit différent.

Par ailleurs, un tel bien s'amortit sur une durée de 20 ans. Le ministère de l'outre-mer et les TAAF ont réfléchi à des solutions alternatives. Il a été expliqué à la Cour que la modification ou la vente du Marion Dufresne ne peut être envisagée à mi-période de l'amortissement sans perte financière ni sans recourir à l'emprunt, ce qu'interdisent les règles de finances locales.

En revanche, une réflexion va être prochainement engagée pour étudier son remplacement car il n'est pas envisageable de prolonger sa durée de vie. En effet, porter la durée de vie du Marion Dufresne à 25 ans entraînerait un coût déraisonnable.

Les relations entre les TAAF et l'IPEV

Les relations entre les TAAF et l'IPEV sont régies par la convention du 28 avril 2003, puisque leur structure juridique et leurs compétences sont différentes. Son exécution ne soulève jusqu'à ce jour aucun conflit ni de divergence d'interprétation.

Je ne peux néanmoins que souscrire à une solution simplifiant les circuits financiers.

III –La situation financière

Les ressources

Les ressources propres du Territoire bénéficient d'une relative stabilité, puisque, comme le souligne la Cour, la subvention de fonctionnement attribuée par le ministère a été d'une grande stabilité et n'a été revalorisée qu'une seule fois depuis 1996.

La perte prévisible de recettes du fait de l'entrée en vigueur de la loi sur le registre international français représente 800 000 euros sur un budget de plus de 25 millions d'euros.

Les droits de pêche sont généralement constants, de l'ordre d'un peu plus de 3 500 000 euros. Mais, ils peuvent aussi s'apprécier et devraient être supérieurs en 2005 et atteindre 5 millions d'euros en 2006, soit une augmentation de recettes de presque 1 500 000 euros. Les quotas de pêche sont déterminés à partir des études scientifiques confiées au muséum d'histoire naturelle de Paris, et après avis du secrétaire général à la Mer. Ces mêmes études du stock halieutique sont régulièrement soumises et validées par la CCAMLR (commission internationale pour la conservation de la faune et de la flore marines de l'Antarctique).

Les dépenses

La Cour a retenu les observations formulées sur la délocalisation du siège du Territoire. Le régime de sur-rémunération des personnels n'est que l'application du droit commun applicable aux fonctionnaires affectés outre-mer.

Si la Cour relève une augmentation des personnels, elle a, d'une part, également constaté qu'il s'agit de personnels non titulaires recrutés pour l'opération ponctuelle de rénovation des bases dans les districts australs et, d'autre part, que cette masse salariale actuelle ne représente que 11,6 % du budget de fonctionnement en 2004.

La corrélation entre le nombre de scientifiques présents – pour des séjours extrêmement variables – dans les districts et le nombre de personnels affectés à la rénovation des bases s'explique, comme l'a souligné la Cour, par la vétusté des bâtiments ne permettant pas leur utilisation par les missions scientifiques en toute sécurité, depuis 2000. Cette période de travaux lourds réduit effectivement les capacités d'accueil.

Les investissements

La Cour a relevé que le Territoire dispose d'une capacité d'auto-financement d'un niveau de 85 %. Il n'en résulte pas moins qu'une vigilance appropriée doit être mise en œuvre pour éviter tout dérive financière. C'est la raison pour laquelle la procédure d'examen du projet de budget fait appel, outre l'avis du conseil consultatif, au trésorier-payeur général de La Réunion, comptable du Territoire.

RÉPONSE DU MINISTRE DÉLÉGUÉ A L'ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR ET Á LA RECHERCHE

Votre insertion au rapport public annuel 2005 sur « l'administration des TAAF » a retenu toute mon attention.

Un certain nombre des points soulignés par la Cour des Comptes concernent, directement ou indirectement, l'Institut polaire français Paul-Emile Victor (IPEV), le principal opérateur de la recherche dans les quatre districts des terres australes et antarctiques françaises, et appellent les remarques et éléments de réponse suivants.

** La Cour des Comptes souligne une répartition peu claire des missions entre le territoire et l'IPEV (chapitre I-B).*

L'IPEV dont la convention constitutive en GIP a été redéfinie en 2002, a une vocation scientifique affirmée dans les régions polaires arctiques et sub-arctiques, antarctiques et sub-antarctiques, dont l'isolement et l'environnement climatique justifient une technicité particulière. Il a pour objet de coordonner, soutenir et mettre en œuvre, en qualité d'agence de moyens, des programmes scientifiques et technologiques nationaux et internationaux.

L'importance de ces recherches pour la connaissance de notre planète et de l'univers n'est plus à démontrer. Elles ouvrent des perspectives tant dans le domaine astronomique, grâce aux conditions d'observation privilégiées qu'offrent les hauteurs de l'Antarctique, que dans le domaine de l'environnement, grâce à la découverte d'informations sur les changements climatiques inscrites dans les profondeurs des glaces ou encore dans celui de la biologie, grâce à l'étude des écosystèmes spécifiques (populations de phoques, manchots, albatros, etc.) pour ne citer que quelques exemples les plus marquants.

A ce titre, si le rôle des TAAF est d'assurer la logistique générale, comprenant principalement les transports maritimes, l'entretien des bâtiments, l'hébergement et la nourriture, les moyens aériens et nautiques (hors « la Curieuse »), l'IPEV assure la logistique scientifique pour les programmes qu'il est chargé de mener (préparation du matériel scientifique en métropole, acheminement vers la Réunion, préparation des expériences dans les districts, entretien des laboratoires et de l'équipement scientifique, organisation matérielle des expéditions scientifiques sur le terrain hors des bases.

Ainsi, il paraît utile de préciser que si l'IPEV utilise « La Curieuse » pour l'acheminement de personnels et de matériels sur des sites isolés dans les Kerguelen, comme le relève la Cour, ces utilisations résultent directement de la mise en oeuvre des programmes, scientifiques et technologiques, océanographiques ou terrestres, correspondant à la mission principale de ce navire.

** Dans le cas particulier de l'Antarctique (Chapitre I-C), la Cour des Comptes relève que la nouvelle convention de 2003 entre les TAAF et l'IPEV maintient la délégation à l'IPEV de responsabilités de certains moyens logistiques.*

Le Ministère chargé de la recherche ne voit que des avantages à cette délégation, dans la mesure où cette zone est exclusivement réservée à des activités scientifiques, en application du Traité de Washington. Les responsabilités déléguées concernent uniquement le volet logistique des opérations scientifiques, dans un contexte climatique spécifique qui nécessite des compétences particulières qui sont l'une des raisons d'être essentielles de l'IPEV.

Il est à signaler d'ailleurs que toutes les opérations scientifiques sont réalisées conjointement avec des partenaires étrangers.

Cette délégation n'enlève rien aux pouvoirs régaliens et réglementaires des TAAF tels que la sécurité, le droit territorial d'urbanisme, l'administration des postes et télécommunications, ou encore les pouvoirs en matière de sécurité et de protection de l'environnement, qui sont notamment renforcés par la loi 2003-347 du 15 avril 2003, relative à la protection de l'environnement en Antarctique.

** La Cour des Comptes relève des opérations coûteuses ou à l'utilité contestable (Chapitre II-B2)*

Dans le passé, des difficultés récurrentes ont terni les relations et la complémentarité des missions entre les TAAF et l'IFRTP (devenu l'IPEV en 2003).

La recherche de l'optimisation de l'utilisation des moyens pour les activités scientifiques a donné lieu à des arbitrages entre 1999 et 2001, conduisant à des transferts de charges et de moyens notamment en ce qui concerne l'utilisation du Marion Dufresne II. La mise en œuvre au plan administratif de ces transferts a nécessité des efforts d'ajustement de la part des partenaires qui méritent d'être reconnus.

Par ailleurs, sans vouloir entretenir inutilement une polémique, qui semble être désormais dépassée, le ministère chargé de la recherche a toujours veillé à ce que l'IPEV honore les engagements écrits dans les conventions passées avec ses partenaires, et verse les sommes dues à ses créanciers, dans le respect des règles comptables auxquelles il est tenu. Ceci est encore plus vrai avec les TAAF qui sont le principal fournisseur de prestations logistiques de l'IPEV.

** La Cour des Comptes considère comme une «solution inachevée» (Chapitre II-C) l'accord de 2003 traduit dans la convention signée le 28 avril 2003 entre les TAAF et l'IPEV*

La convention signée en 2003 entre les TAAF et l'IPEV joue pleinement son rôle aussi bien dans l'exploitation du Marion Dufresne II que dans la répartition des compétences en matière d'activités logistiques. Elle a grandement amélioré les relations administratives et financières entre les deux partenaires. Depuis sa signature, aucun litige majeur n'a surgi.

** La Cour des Comptes souligne que cette solution présente l'inconvénient de ne pas supprimer les risques de conflits et de divergences d'interprétation de la convention en cas de dépassement de quotas de l'un ou l'autre des utilisateurs.*

Il n'y a pas d'inconvénient à ce qu'un système de paiement direct, par l'Institut, de l'ensemble des charges fixes et variables à l'armateur sur la base du nombre de jours réels d'utilisation soit mis en place, comme le suggère la Cour des Comptes. En tout état de cause, aucune solution n'évitera totalement les ajustements nécessaires de la part des différents partenaires et les négociations indispensables pour gérer les situations exceptionnelles résultant d'impondérables inhérents à ces zones extrêmes.

RÉPONSE DE L'ADMINISTRATEUR SUPÉRIEUR DES TERRES AUSTRALES ET ANTARCTIQUES FRANÇAISES (TAAF)

Les TAAF ont pris connaissance avec le plus grand intérêt du rapport et des recommandations de la Cour.

Elles en tireront bien évidemment toutes les conclusions pour continuer à améliorer la gestion et la vie de cette collectivité territoriale.

Cependant, les TAAF se permettent de faire les remarques suivantes sur certains points du projet d'insertion :

– s'agissant du cadre statutaire « devant être adapté », le ministère de l'Outre-mer a élaboré un projet de loi en ce sens ;

– s'agissant des missions actuelles des TAAF, elles vont bien au-delà de la seule desserte logistique, puisque les préoccupations en terme de relations internationales (ATCM, CCAMLR), de souveraineté, de questions maritimes et de pêche, ainsi que de protection de l'environnement, sont dorénavant au cœur de nos préoccupations prioritaires ;

– s'agissant des dépenses de logistique, qui pèsent effectivement d'un poids très lourd dans les rigidités budgétaires supportées par le budget des TAAF, il convient de noter que le vecteur maritime est le seul capable de desservir des îles dont, rappelons-le, la plus proche est à 3 000 kms au sud de la Réunion.

Quant au coût, on peut difficilement le comparer à d'autres tant il s'agit d'une organisation unique. Le coût journalier du Marion Dufresne ne peut être utilement comparé avec celui des navires de l'IFREMER n'est pas très convaincant car ceux-ci n'effectuent que des missions océanographiques et sont d'ailleurs bien incapables d'aller dans ces mers du Sud.

Le choix technique du Marion-Dufresne a été fait en 1993 en fonction des nécessités déterminées à l'époque. Ce navire, comme tous les biens de ce type, a une durée de vie de 20 ans. La charge en découlant est prévisible sur la même période. Une renégociation du prêt est en cours avec les banques.

II- Quant aux « errements comptables » auxquels il est fait allusion, on peut noter :

– que les contrôles sont effectués soit par le contrôleur financier soit à chaque rotation, par les agents du siège ;

– quant à la question récurrente de la comptabilité des timbres-poste, les TAAF ont démontré dans leurs différents comptes rendus à la Cour que la Poste (SNTP) ne respectait pas ses engagements contractuels à cet égard. Les TAAF ont encore récemment saisi le Président de la Poste pour qu'il soit remédié à cette situation dommageable mais qui ne saurait être retenue contre le territoire.

III – La Cour considère que les missions des TAAF et de l'IPEV doivent être clarifiées en Antarctique. Cependant, elles le sont d'ores et déjà. Les TAAF exercent des missions de souveraineté. Le préfet, à la fois représentant de l'Etat et exécutif du territoire, est l'autorité compétente pour la mise en œuvre du traité sur l'Antarctique et le protocole de Madrid, ainsi que des lois et règlements pris pour leur application (par exemple, code de l'environnement).

L'IPEV est une agence de moyens logistiques au profit d'organismes publics chargés de recherche. L'Institut n'est pas une autorité de la République chargée de faire appliquer la norme juridique. Aucun texte législatif ou réglementaire ne lui confie de telles compétences.

Ces deux organismes ne peuvent donc être comparés.

J'ajoute que, s'agissant du poste de chef de district, il est encore inscrit au budget du Ministère de l'Outre-mer. La situation actuelle (médecin-chef de district) étant transitoire et expérimentale.

IV – S'agissant de la situation financière actuelle du territoire, des mesures ont été prises pour l'améliorer et rendre sa gestion prudentielle et modernisée.

C'est ainsi que, depuis début 2005, la trésorerie est systématiquement placée à la Trésorerie Générale de la Réunion, ainsi que le préconisait le rapport de l'IGA de 2002.

Quant à la ressource issue de la pêche, celle-ci n'est pas menacée actuellement puisque la fermeté et les résultats obtenus sur la pêche illicite permettent une gestion plus rigoureuse des stocks. Une évaluation scientifique de la biomasse sera faite en 2006 pour permettre une visibilité à terme sur cette ressource économique.

Par ailleurs, les efforts considérables effectués par tous les acteurs en 2005 (TAAF, contrôleurs de pêche, armements, équipages) ont permis de réduire considérablement la mortalité aviaire, à telle enseigne que la France a été félicitée officiellement lors de la dernière CCAMLR d'octobre dernier.

V - Quant aux coûts et à l'augmentation du nombre des personnels évoqués dans le rapport, il convient de préciser que les situations sont très variables :

– c'est ainsi que les COPEC (huit embarqués) ne sont pas des salariés permanents des TAAF mais des agents recrutés sur contrat pour les seules campagnes de pêche. Leur présence à bord de tous les navires est d'ailleurs un engagement de la France vis à vis de la CCAMLR .

– quant aux contractuels réunionnais (une cinquantaine), ils sont eux aussi engagés pour des durées très variables (de quelques mois à un an) et ne sont pas des employés permanents. Leur charge financière est donc adaptée et adaptable en permanence aux besoins et aux moyens.

Il faut par ailleurs observer que les travaux de rénovation des bases, indispensables, induisent aussi la mise en œuvre de chantiers très lourds (réseaux d'eau et d'électricité, port pétrolier à Kerguelen) nécessités aussi par des impératifs environnementaux (pollution) ou de sécurité (wharf de Crozet).

Enfin, la diminution constatée du nombre de personnels techniques ou scientifiques n'entraîne pas pour autant la régression du nombre de missions pour les TAAF. En effet, un certain nombre d'activités (Météo-France par exemple) sont dorénavant gérées différemment (stations automatiques), mais leur maintenance, l'entretien et le recueil de données sont autant de tâches nouvelles qui sont à la charge des TAAF et de leurs personnels. Il n'y a donc pas de baisse du nombre des missions

Le rôle de l'Etat dans la formation des travailleurs sociaux à l'heure de la décentralisation

PRÉSENTATION

Les professions sociales regroupent plus de 800 000 professionnels de l'action sociale et médico-sociale. Plus de 350 établissements - pour les quatre cinquièmes des établissements privés relevant d'associations – dispensent des formations préparant aux diplômes de travail social.

C'est, depuis le 1er janvier 2005, la région qui « définit et met en œuvre la politique de formation des travailleurs sociaux » en application de la loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales.

L'enquête de la Cour a porté sur la période précédant le transfert aux régions des compétences et des moyens correspondants. L'année 2005 était aussi la dernière année d'application du schéma national des professions sociales (2001-2005).

La Cour a recherché dans quelle mesure le secteur de la formation aux professions sociales, qui est au cœur des actions de cohésion sociale, a été réorienté par le schéma national avant le transfert aux régions. Elle formule différentes recommandations sur l'exercice par l'État des compétences qui sont désormais les siennes dans ce domaine.

Son enquête a porté principalement sur l'utilisation des crédits ouverts de 2002 à 2004 au chapitre 43-33, « Professions sociales. Formation, enseignement et bourses », du budget de la santé et de la solidarité (421,27 M€). Elle a été conduite notamment auprès de la direction générale de l'action sociale (DGAS), de l'ensemble des directions régionales des affaires sanitaires et sociales (DRASS), de treize instituts régionaux du travail social (IRTS), de cinq centres plurifilières et du Groupement national des instituts régionaux du travail social (GNI).

I - La formation des professions sociales entre schéma national et décentralisation

« Les formations sociales contribuent à la qualification et à la promotion des professionnels et des personnels salariés et non salariés engagés dans la lutte contre les exclusions et contre la maltraitance, dans la prévention et la compensation de la perte d'autonomie, des handicaps ou des inadaptations et dans la promotion de la cohésion sociale et du développement social.[140] »

A - Des besoins très importants de formation

Un schéma national des formations sociales, établi en application de la loi d'orientation du 29 juillet 1998 relative à la lutte contre les exclusions[141], avait « pour objet de prévoir et de susciter les évolutions nécessaires du dispositif de formation des travailleurs sociaux[142] ». Se fondant sur les besoins constatés en 1998[143], il a proposé des scénarios pour 2003, analysés plus loin. L'effort de recensement et de prévision des besoins n'a pas été renouvelé pour la période postérieure.

Pourtant, la croissance constatée des emplois, en particulier dans le domaine de la prise en charge des personnes âgées dépendantes[144], les encouragements donnés par les pouvoirs publics au développement des aides à la personne, le vieillissement de la pyramide des âges des intervenants, l'absence de diplôme ou de titre de qualification d'une partie des professionnels concernés, se conjuguent pour faire apparaître des besoins de formation très importants dans la période à venir.

Or les professions sociales recouvrent des activités et des métiers très variés que le schéma national des formations sociales (2001-2005) a renoncé à définir : « Toute définition standardisée dans ce domaine risque d'amener à exclure du champ des segments significatifs de l'existant. […] Le risque d'arbitraire n'est pas loin. »

---

140) Article 52 de la loi n° 2004-809 du 13 août 2004 (art. L. 451-1 du code de l'action sociale et des familles).

141) Article 151 de la loi du 29 juillet 1998, modifiant l'article 29 de la loi du 30 juin 1975 relative aux institutions sociales et médico-sociales.

142) Arrêté du 11 mai 1999 fixant le cadre d'élaboration du schéma national des formations sociales.

143) Déficit de 25 % des diplômés pour les éducateurs spécialisés, de 14 % pour les aides médico-psychologiques, de 37 % pour les assistants de service social.

144) Voir le rapport public particulier de la Cour sur « Les personnes âgées dépendantes », qui souligne que pour le maintien à domicile, l'offre de services reste « très inférieure aux besoins » (p. 51), les besoins en recrutement d'aides à domicile et d'aides médico-psychologiques étant ainsi estimés à 30 000 par an (p. 54).

Les nomenclatures sont disparates, parfois très agrégées, parfois adossées au contraire à l'intitulé de la qualification requise.

Les seules données disponibles sur l'emploi, qui sont fournies par la DREES, sont anciennes (1998). Elles figurent dans le tableau ci-après :

Emploi des travailleurs sociaux

Professions	**Emplois**	**Professions**	**Emplois**
Assistante maternelle	380 281	Moniteur d'atelier	10 203
Aide à domicile, auxiliaire de vie sociale	176 902	Éducateur de jeunes enfants	8 932
Éducateur spécialisé	54 868	Technicien de l'intervention sociale et familiale	8 063
Assistant de service social	37 976	Conseiller en économie sociale et familiale	6 767
Animateur socio-culturel	36 539	Éducateur technique spécialisé	4 329
Moniteur éducateur	21 956	Éducateur technique	3 143
Aide médico-psychologique	21 519	Autres personnels éducatifs et sociaux	34 310
Total			**805 788**

Source : DREES, données France entière au 1er janvier 1998

B - Un schéma national aux résultats quantitatifs limités

Les établissements dispensant des formations sociales participent au service public de la formation. Après l'avis du Conseil supérieur du travail social, le premier schéma national a été approuvé par arrêté ministériel du 28 mai 2001.

Il a retenu cinq orientations principales : faire évoluer l'architecture des formations (référentiels, passerelles, alternance), développer les formations diplômantes (accès aux formations, bourses), mieux relier la formation initiale et la formation continue, renforcer l'appareil de formation (contrats pluriannuels de financement des centres de formation), renforcer le pilotage de l'offre de formation (agréments, schémas régionaux, commission professionnelle consultative). Plusieurs de ces points sont examinés ci-après.

1 - Des données tardivement disponibles sur les formations

Les données sur les effectifs sont recueillies par la DREES[145], qui procède à une enquête annuelle auprès des écoles de formations sociales sous tutelle du ministère de l'emploi et de la cohésion sociale.

En fait, les seules données disponibles sur les formations sociales étaient encore en juin 2005 celles de 1999 ou de 1998. Les données 2000 restent des données provisoires, dont certaines ne sont pas significatives. Il n'existe pas de données sur 2001.

Ce n'est que depuis août 2005 que la DREES dispose de données provisoires - non encore publiées - sur les effectifs des formations sociales et sur les diplômes de travail social pour les années 2002 et 2003.

2 - Un nombre de diplômes encore insuffisant

Le schéma national 2001-2005 a fait apparaître « pour la plupart des équilibres formations-emplois étudiés un déficit de l'ordre de 30 %, notamment pour les niveaux III, des formations par rapport aux besoins de recrutement des établissements ou des administrations et aux débouchés des jeunes diplômés ». En réponse, il proposait une augmentation substantielle du nombre de diplômés pour six formations : éducateurs spécialisés, moniteurs éducateurs, assistants de service social, aides médico-psychologiques, aides à domicile et éducateurs techniques spécialisés.

Le nombre des diplômes délivrés est passé de 12 973 en 1999 à 16 331 en 2003, soit une augmentation de 25,9 %. Toutefois, l'augmentation du nombre des diplômes imputable à la mise en œuvre du schéma ne peut être mesurée qu'entre 2002 et 2003 et s'élève à 10,5 %. A partir de juillet 2003, la validation des acquis de l'expérience[146] a permis de faire progresser le niveau de qualification.

Le nombre de diplômes délivrés n'en reste pas moins insuffisant dans plusieurs formations, notamment pour les conseillers en économie sociale et familiale et la médiation familiale.

145) Direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques des ministères chargés des affaires sociales.
146) Issue de la loi du 17 janvier 2002 de modernisation sociale.

3 - Le cas sensible de l'aide à domicile

Les professions centrées sur la famille –non compris les assistantes maternelles, qui représentent à elles seules 47 % des effectifs[147]- regroupent 28 % des travailleurs sociaux, dont 22 % pour l'aide à domicile, principalement auprès de personnes âgées. Or 80 % des professionnels de l'aide à domicile ne sont pas diplômés. Une tendance au vieillissement est en outre constatée (l'âge moyen est de 44 ans en 2002) et le secteur rencontre des difficultés à recruter dans les jeunes générations.

En réponse à cette situation, a été institué en mars 2002 un nouveau diplôme d'État d'auxiliaire de vie sociale (DEAVS) a été institué en mars 2002, qui atteste les compétences pour effectuer un accompagnement social et un soutien dans la vie quotidienne auprès des publics fragiles. Il constitue le premier niveau de qualification de la filière des métiers de l'aide à domicile. La nouvelle dénomination d'auxiliaire de vie sociale désigne les professionnels appelés auparavant aides à domicile, aides ménagères, auxiliaires de vie ou auxiliaires familiales.

Relevant l'absence de correspondance entre le taux de croissance des emplois (de 26 000 à 35 000 par an entre 1999 et 2003) et l'évolution du nombre de diplômés, le ministère des affaires sociales a présenté en 2001 deux scénarios dans le schéma national des formations sociales :

- dans l'hypothèse d'un maintien à 3 % par an de la croissance du nombre des diplômés (conduisant à un effectif de 3 040 diplômés en 2003), le schéma prévoyait que le taux d'aides professionnels à domicile non diplômés augmenterait encore, passant de 80 % en 1998 à 86 % en 2003 ;
- dans l'hypothèse volontariste d'un doublement en 4 ans des flux de diplômés (conduisant à un effectif de près de 8 000 diplômés en 2003), qui avait la préférence du ministère, le schéma prévoyait que le taux de non diplômés s'établirait à 81 % en 2003.

Sur les 3 000 places de travailleurs sociaux créées à la rentrée de septembre 2002, 620 ont été des places d'auxiliaires de vie sociale (AVS). À la rentrée de septembre 2003, 177 nouvelles places d'AVS ont été créées.

147) L'appartenance ou non des assistantes maternelles à la catégorie des travailleurs sociaux n'est pas tranchée, selon la DGAS. Leur formation (non diplômante) est essentiellement financée par les départements. Aucune analyse des besoins n'a été faite au niveau national. La loi du 27 juin 2005 relative aux assistants maternels et aux assistants familiaux a prévu une amélioration de leur qualification.

Nombre de diplômes délivrés dans le secteur de l'aide à domicile

Formation	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2002	2003
CAFAD/DEAVS	2 366	2 181	2 539	2 681	2 244	2 083	2 074	3 153

Source : Source : DREES, données France entière (août 2005)

Le chiffre de 3 153 DEAVS en 2003, qui comprend les 1 566 diplômes délivrés par validation des acquis de l'expérience, reste inférieur de plus de moitié à l'objectif « volontariste » visé par le ministère. En revanche, 6 990 DEAVS ont été délivrés en 2004, ce qui marque un progrès sensible.

4 - Des schémas régionaux qui n'ont pas été des outils d'orientation

Le schéma national devait constituer « le cadre de référence » pour l'élaboration de schémas régionaux des formations sociales, arrêtés par les préfets de région et organisant « les relations de l'État avec les personnes morales gestionnaires d'établissements de formation »[148].

En pratique, les schémas régionaux qui ont été élaborés s'apparentent davantage à des états des lieux ou à des bilans qu'à des schémas d'orientation.

Leur élaboration a pâti de la faiblesse des études statistiques disponibles sur le marché de l'emploi des travailleurs sociaux dans les régions. La quasi-totalité des DRASS interrogées ont mentionné les limites des données de l'INSEE ou de l'ANPE en la matière. Il ne leur est pas possible aujourd'hui d'identifier correctement les besoins du secteur afin d'ajuster l'effort de formation. Seules des enquêtes auprès des employeurs ont permis, par extrapolation à partir des emplois recensés, de dégager des tendances pour les besoins en emplois et en qualifications, filière par filière.

Certaines directions régionales doivent encore utiliser -en 2005- des recensements remontant à 1997 et non actualisés, d'autres font état de l'absence de tout recensement des emplois.

Le plus contestable est peut-être que la charge de l'évaluation des emplois -et donc des besoins- repose largement sur les prestataires que sont les instituts de formation, qui deviennent de ce fait juge et partie.

148) Arrêté précité du 11 mai 1999.

II - L'offre de formation et son évaluation

Les formations dispensées sont celles pour lesquelles des agréments ont été accordés, en formation initiale ou continue.

A - Une offre dispersée et insuffisamment connue

Les établissements considèrent que l'offre de formation continue s'adapte aux besoins nouveaux exprimés par les employeurs. La gestion de cette offre multiforme est toutefois complexe et reste limitée par les compétences et la disponibilité des formateurs.

Le socle de l'offre de formation initiale est composé des principales qualifications des niveaux III et V. L'offre de formation initiale est beaucoup moins diversifiée que l'offre de formation continue. Et elle ne sera vraisemblablement pas suffisante dans les années à venir compte tenu de la pyramide des âges des professionnels du secteur.

Les directions régionales des affaires sanitaires et sociales agréent les établissements, par filières, dans le cadre de directives nationales et financent des actions de formation à partir des objectifs retenus par l'administration centrale. En réponse à des demandes ponctuelles, il peut arriver qu'elles labellisent, ou même suscitent, des actions de formation qui correspondent à des besoins locaux, par exemple pour la formation d'intervenants auprès de personnes souffrant d'autisme. Mais la vue d'ensemble du secteur semble faire défaut à des directions régionales accaparées par l'instruction des demandes de subventions, la procédure des agréments et la délivrance des diplômes.

Il en découle que le schéma régional s'inscrit rarement dans une logique de choix à proposer. Comme, de surcroît, il n'est pas actualisé, il se présente au mieux comme un état des lieux.

La plupart des DRASS reconnaissent qu'elles ne disposent pas d'informations sur la part respective des offres « sur catalogue », qui comprennent les formations initiales développées conjointement par elles-mêmes et les organismes gestionnaires, et des offres « sur mesure » que sont les modules de spécialisation demandés par des employeurs dans le cadre de la formation professionnelle continue. L'efficacité du schéma régional comme outil dynamique d'orientation en est sensiblement diminuée.

B - L'absence d'évaluation des résultats

Les DRASS ne disposent ni des procédures formalisées ni des outils adaptés et homogènes qui leur permettraient d'évaluer les formations et les organismes qui les dispensent.

L'évaluation pédagogique des formations proposées donne lieu à des pratiques disparates, en l'absence de procédure prédéfinie. Dans leur quasi-totalité, les directions régionales n'établissent pas de tableaux de bord de suivi de leurs préconisations aux instituts régionaux du travail social (IRTS). Elles sont seulement en mesure de compléter la description de certaines actions par l'indication de dates de réalisation ou d'un pourcentage d'avancement.

La constatation vaut, à quelques variantes près, pour le contrôle des centres de formation. Environ les trois quarts des DRASS n'ont pas diligenté d'audit de centres au cours des cinq dernières années.

S'agissant du suivi de l'insertion professionnelle des diplômés, les outils permettant de lier prévisions de créations de places, prévisions de RTT, prévisions de départs en retraite et flux de formations n'ont pas été développés. Ce constat figurait déjà en 2001 dans le schéma national des formations sociales.

C - La mise en œuvre de la validation des acquis de l'expérience

La validation des acquis de l'expérience (VAE) est un changement récent mais majeur dans le travail social, marqué par une extrême diversité des trajectoires d'emploi. La VAE apparaît, en effet, comme le moyen privilégié de maintenir le niveau de qualification.

Alors qu'elle devait être mise en œuvre en 2005 pour tous les diplômes de travail social, seuls cinq diplômes sont actuellement accessibles par cette voie et les seuls résultats disponibles concernent le diplôme d'État d'auxiliaire de vie sociale (DEAVS).

Malgré le manque de moyens et un calendrier de mise en œuvre contraignant, ces résultats sont plutôt positifs, comme l'atteste le nombre de DEAVS délivrés par cette voie : 1 566 DEAVS délivrés après VAE en 2003, 3 192 en 2004[149] ; les premières données sur l'année 2005 semblent cependant en retrait par rapport à cette tendance.

149) 3 798 DEAVS ont été délivrés après formation en 2004 (1 587 en 2003).

Doit être notée toutefois la complexité des documents que sont censées compléter des personnes d'un niveau de scolarité inégal. De plus, nombre de candidats n'ont pas assimilé la logique de la VAE, ce qui freine la poursuite de leur parcours de qualification.

Surtout, la démarche de validation des acquis de l'expérience est lourde en temps de préparation pour les centres de formation, à qui il revient souvent en pratique de gérer les accompagnements des candidats avant le passage devant le jury, puis les formations modulaires après la décision du jury.

Elle est aussi une charge lourde pour les DRASS, qui doivent répondre aux demandes d'information, prendre en compte la diversité des situations des postulants par des réponses personnalisées et suivre leur parcours durant 5 ans. En l'absence d'application informatique adaptée et de crédits suffisants pour accompagner la généralisation de la réforme et assurer un recrutement de qualité des jurys, l'administration n'est pas en état de faire face à l'afflux des candidats. La DGAS attend, en effet, 60 000 candidats en 2006, tous diplômes confondus, contre 5 000 en 2003 et environ 20 000 au premier semestre 2005.

III - Le financement des formations sociales

A - Un financement mal connu en dehors des financements de l'Etat

La participation de l'Etat au financement des formations sociales s'est accrue durant les années 2002 à 2004 :

En millions d'euros

Chapitre 43-33	2002	2003	2004
Crédits ouverts	125,36	141,80	154,11
Dépenses nettes	125,02	141,73	151,51

Source : Situation des crédits et des dépenses

Cette participation de l'Etat[150] ne représente toutefois qu'une partie d'un financement global qui reste mal connu.

150) S'ajoutent à cette participation au financement des formations la prise en charge des dépenses d'indemnités de jurys de concours et d'examens (0,52 M€ en 2004) et des subventions d'équipement pour la rénovation du parc immobilier des centres de formation des personnels sociaux (1,91 M€ en 2004).

L'enquête conduite par la Cour auprès des organismes pour évaluer le financement global s'est heurtée à une faiblesse générale des établissements de formation en matière d'outils informatiques comptables et financiers. Ce n'est que depuis 1999 qu'ils ont commencé à se doter d'outils de comptabilité analytique.

Il est apparu aussi que les budgets prévisionnels des établissements ne sont souvent construits qu'à partir des formations initiales subventionnées. Or l'exécution de leurs budgets dépend parfois à 50 % d'activités qui ne sont pas subventionnées, ce qui prive de sens une comparaison entre budgets prévisionnels et budgets réalisés.

Compte tenu des contraintes pesant sur le financement budgétaire des formations sociales, les IRTS ont été invités par les DRASS à rechercher des cofinancements, notamment auprès des employeurs et des organismes collecteurs des fonds de la formation professionnelle[151]. L'objectif ainsi visé était que les places ouvertes en voie directe soient financées par l'État, que les places destinées aux professionnels en activité le soient par un OPCA ou par l'employeur, et les places pour des stagiaires de la formation professionnelle par le conseil régional.

Mais les DRASS n'ont pas été en mesure d'indiquer le nombre d'heures de formation et leur financement par les différents financeurs en 2002 et 2003. Elles n'ont pu préciser notamment ni le montant du financement des OPCA ni la part qu'il revient à chaque étudiant de financer. En général, elles ont simplement indiqué quels étaient les financeurs potentiels : État (DGAS, DRASS), départements, OPCA, autres (notamment région, FSE, communes). Aucune n'a fourni la totalité des informations demandées.

Les seules données consolidées, mais partielles et en cours de validation, ont été fournies par le Groupement national des instituts régionaux du travail social (GNI). Sur dix IRTS de province qui enregistrent, au 31 décembre 2003, des produits à hauteur de 42,38 M€, la part des subventions de l'Etat pour les formations initiales s'élèverait à 24,29 M€, soit 57 %.

151) Les organismes paritaires collecteurs agréés (OPCA).

B - Des modalités peu satisfaisantes de conventionnement

L'examen de l'utilisation des crédits de l'État en 2003 a fait ressortir qu'en général, une convention-type liait le préfet et les établissements pour la formation initiale. Toutefois, dans certaines régions, il n'existait pas de telles conventions. De plus, certains premiers acomptes ont été versés très tard, ce qui ne facilitait pas la gestion des établissements, alors même que les conventions n'étaient qu'annuelles.

Suivant les sources de financement disponibles localement et les montages financiers qui ont été ainsi rendus possibles, la part de l'État dans le financement des formations a été variable d'une région à l'autre et même d'un établissement à l'autre. Les formations déficitaires étaient, en fait, financées en partie par la rémunération des services dits « d'animation de secteur » (recherches, études, conférences).

Dans ces conditions, l'Etat n'a jamais eu de véritable capacité de pilotage et la carte des formations sociales ne tient qu'imparfaitement compte des besoins.

C - Un engagement fluctuant de l'État dans le secteur de l'aide à domicile

Dès 1996, soit huit ans après la création du CAFAD[152] et neuf ans avant le transfert de la compétence, l'État s'est désengagé en partie du financement de la formation dans le secteur de l'aide à domicile : alors que le financement du CAFAD, qui n'était ouvert qu'en formation continue, atteignait 21,32 MF (3,25 M€) en 1992 sur le chapitre 43-33, et encore 13,54 MF (2,06 M€) en 1995, il est tombé à 8,6 MF (1,31 M€) en 1996 et s'est ensuite interrompu.

Le désengagement de l'État s'est effectué unilatéralement, sans attendre que le relais financier eût été pris par les collectivités territoriales concernées, au motif que les personnes âgées ou handicapées relevaient de l'action sociale des départements et que la loi du 20 décembre 1993 avait complété le transfert de la formation professionnelle aux régions. Il méconnaissait le phénomène de vieillissement de la population générale, déjà patent, qui aurait plutôt appelé à l'inverse à un soutien du secteur qui relevait encore de l'Etat.

152) Certificat d'aptitude aux fonctions d'aide à domicile.

Ce n'est qu'en 2002 que l'État a financé le DEAVS (0,88 M€, puis 2,9 M€ en 2003 et 3,4 M€ en 2004), diplôme remplaçant le CAFAD mais ouvert à la formation initiale.

D - La situation délicate de la gestion immobilière des centres de formation

La composition du patrimoine immobilier d'origine très diverse des établissements –principalement associatifs- est mal connue. Les informations sont hétérogènes et manquent de précision, particulièrement en ce qui concerne les modalités d'acquisition qui résultent souvent d'une histoire spécifique. Tous les centres font état de la nécessité dans laquelle ils se sont trouvés de réhabiliter les locaux existants ou de les agrandir pour faire face à la montée de leurs effectifs.

En ce qui concerne le financement des travaux d'acquisition, de construction, de mise en conformité ou de gros entretien, la plupart ont dû trouver des ressources propres. Pour le calcul des subventions, les dotations aux amortissements étaient en effet exclues des dépenses de fonctionnement afférentes aux formations initiales.

Les contrats de plan 2000-2006 signés par l'Etat avec seize régions comportent un engagement global de l'État de 10,8 M€ pour des opérations d'investissement concernant des établissements de formation des travailleurs sociaux. Les autorisations de programmes (AP) correspondantes ont été déléguées à hauteur de 8,6 M€. Le montant des AP engagées s'élève à 8,1 M€ et les mandatements à 6,4 M€. Il reste donc 1,7 M€ à mandater sur les opérations engagées. En revanche, les opérations prévues aux contrats de plan qui ont tardé et qui n'ont pu être engagées au 1er janvier 2005 ne seront pas financées par l'Etat.

La question du financement du renouvellement et de l'extension du patrimoine immobilier des centres de formation se posera désormais aux régions.

IV - Les perspectives ouvertes par la décentralisation

Le transfert de compétences[153] en matière de formation des travailleurs sociaux institue une nouvelle répartition des responsabilités entre l'État et les régions, notamment pour le recensement et l'analyse des besoins, les agréments et le financement. À cet égard, les plates-formes d'observation sociale[154] pourront faciliter la remontée des informations qui a souvent fait défaut, ce qui a pénalisé l'action de l'État.

A - Les difficultés liées aux transferts à opérer

La commission consultative d'évaluation des charges - section des régions - a tenu une première réunion le 13 avril 2005 pour examiner le droit des régions à compensation provisoire du financement des formations sanitaires et sociales ainsi que des aides aux étudiants.

Pour la formation des travailleurs sociaux, le transfert de compétences fait l'objet d'une compensation financière provisoire de 122,56 M€. Pour les aides aux étudiants, la compensation s'élève à 18,032 M€ pour 2005. Ces provisions correspondent à la moyenne des crédits affectés par l'État en 2002, 2003 et 2004 pour la formation des travailleurs sociaux[155] et pour les aides aux étudiants[156].

Maintenir ce mode de calcul aurait conduit à fixer le montant transféré au niveau de la loi de finances pour 2003 pour la formation des travailleurs sociaux et à un niveau inférieur pour les aides aux étudiants, d'où une diminution de 10 M€ et de plus de 1 M€ par rapport au budget 2004. Or, depuis la rentrée 2002, l'État augmentait ces crédits dans le cadre d'un plan triennal de création de places.

La procédure mise en place pour arrêter définitivement le montant des compensations n'était toutefois pas achevée à la date de rédaction du rapport.

153) Article 53 de la loi du 13 août 2004 (art. L. 451-2 du CASF).
154) Démarches de coordination d'observations, engagées en 1999 et soutenues par la DGAS, qui concourent à l'élaboration des chartes territoriales de cohésion sociale (programme 18 du plan de cohésion sociale).
155) Montants actualisés (selon l'indice des prix hors tabac) : 111,708 M€, 123,394 M€ et 132,590 M€.
156) Montants actualisés : 15,321 M€, 18,454 M€ et 19,292 M€.

B - Les difficultés liées au partage des compétences

Aux termes de la loi du 13 août 2004, l'État va continuer à délivrer les diplômes en travail social, puisqu'il lui revient de garantir la qualification des professionnels concernés. Les diplômes sanctionneront des formations dont la définition et le contenu auront été préalablement arrêtés par le ministère des affaires sociales. Ces orientations nationales s'appuieront sur un diagnostic réalisé à partir des besoins recensés par chaque région (en association avec les départements), les formations sociales étant désormais intégrées dans les plans régionaux de développement de la formation professionnelle (PRDF).

Le « recensement des besoins » relève donc de la région tandis que le « diagnostic des besoins » -autrement dit les conséquences à en tirer en termes de création et d'organisation de diplômes- relève de l'appréciation de l'État. Il y aurait alors deux autorités compétentes pour déterminer les besoins, l'une régionale, à vocation plus quantitative, l'autre nationale, à vocation plus qualitative.

Un arbitrage sera nécessaire en cas de désaccord sur les besoins. En effet, il ne s'agira plus pour l'État d'arrêter un schéma national des formations sociales puisqu'il n'est plus compétent pour définir l'offre de formation au plan quantitatif. Mais il paraît difficile d'énoncer des orientations (définition et contenu des formations) sans s'accorder préalablement sur les besoins.

En outre, le représentant de l'État dans la région enregistre les « déclarations préalables » des établissements de formation désirant préparer à un ou plusieurs diplômes de travail social ; il « contrôle le respect des programmes, la qualification des formateurs et directeurs d'établissement et la qualité des enseignements délivrés par ces établissements pendant la durée des formations », la loi du 13 août 2004 apportant d'ailleurs sur ce point une base juridique qui faisait défaut.

Pour sa part, la région « agrée les établissements dispensant des formations initiales et assure leur financement […] ». Cet agrément (qui peut être délégué aux départements qui en font la demande) paraît recouvrir une partie de celui qui était précédemment délivré par l'État. Toutefois, la validation du projet et celle de l'organisation pédagogique restent clairement de la compétence de l'État dans le cadre de la déclaration préalable et du contrôle « qualité ».

À défaut d'une coordination attentive, cet agencement nouveau de compétences qui s'entrecroisent risque, en pratique, d'entraîner une extrême complexité dans l'exercice des missions des régions et de l'État.

——— *CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS* ———

1. Les données qualitatives et quantitatives ont fait défaut pour connaître le secteur du travail social, piloter le schéma national et en évaluer les résultats.

- La décentralisation rend encore plus indispensable de disposer d'un système d'information. Les « plates-formes d'observation sociale » désormais en place dans la plupart des régions doivent faire des professions sociales un sujet prioritaire de l'observation partagée.

2. L'absence de politique immobilière a gêné le développement de la formation des professions sociales.

- Il paraît nécessaire de mettre en place une vraie pluriannualité alors que l'annonce des créations de places était jusqu'ici subordonnée à de tardives confirmations en loi de finances annuelle. Des modalités d'aide à la réalisation des équipements doivent être étudiées.

3. Le bon accomplissement de la mission de l'État est une condition du succès de la décentralisation : création des diplômes ou leur redéfinition complète pour les besoins de la validation des acquis de l'expérience, organisation d'un cadre national pour leur obtention, contrôle de la qualité des formations.

- Des dispositions appropriées –notamment en matière d'effectifs et de formation des agents- doivent être prises pour que la DGAS et les DRASS soient réellement en mesure d'assumer leur nouveau rôle qui est loin d'être résiduel.

- Les efforts de l'État devraient porter sur la mise en œuvre de la VAE, sur le développement du travail en réseau afin d'éviter des distorsions entre appareils et niveaux de formation et de permettre aux travailleurs sociaux d'effectuer leur parcours individuel de qualification, y compris à l'université, sur la vérification de la qualité des prestations fournies et sur la promotion des bonnes pratiques de formation des travailleurs sociaux.

4. Il appartiendra notamment aux régions de veiller à ce que les centres de formation poursuivent l'amélioration de leurs outils de prévision et de gestion et aussi de suivre l'évolution des coûts, en particulier de ceux qui sont laissés à la charge des étudiants dans les formations sociales initiales.

RÉPONSE DU MINISTRE D'ÉTAT, MINISTRE DE L'INTÉRIEUR ET DE L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE

L'insertion au rapport public annuel de la Cour des comptes sur « le rôle de l'Etat dans la formation des travailleurs sociaux à l'heure de la décentralisation n'appelle pas de remarque particulière de ma part. Je tiens simplement à apporter quelques précisions concernant le point IV « les perspectives ouvertes par la décentralisation », et plus précisément sur le A « Les difficultés liées aux transferts à opérer ».

Ce paragraphe porte en l'occurrence sur les modalités de la compensation financière du transfert aux régions des bourses et formations sociales, en application des articles 53 et 55 de la loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales.

Comme le rappelle le document communiqué, la commission consultative sur l'évaluation des charges (CCEC) a été amenée à se prononcer sur les modalités de compensation de ces transferts. Je me permets de vous signaler à cet égard que la CCEC a adopté le principe d'une division de ses travaux en deux phases, la première consacrée à une discussion générale sur la problématique du transfert examiné, la seconde consacrée à l'examen des arrêtés interministériels constatant, pour chaque transfert, le montant des droits à compensation.

Dans le cadre de la phase de discussion générale, lors de la séance du 13 avril 2005, une évaluation provisoire de la compensation a été établie sur la base des dépenses consacrées par l'Etat les trois années précédant le transfert, conformément aux dispositions de l'article 119 de la loi du 13 août 2005, fixée respectivement à 123,177€ pour les formations sociales, et 18,032M€ pour les aides accordées aux étudiants suivant ces formations,

La parité « élus » de la CCEC a toutefois contesté la méthode de calcul retenue, fondée sur la moyenne triennale, demandant que le droit à compensation soit établi à partir des dépenses de l'Etat la dernière année précédant le transfert, soit 2004. Il s'avère en effet que la moyenne triennale ne reflète pas en l'espèce le niveau de dépenses atteint par l'Etat en 2004 du fait de la mise en œuvre d'un plan pluriannuel exceptionnel de formation des travailleurs sociaux destiné, sur trois ans, à créer 3000 diplômés supplémentaires chaque année.

Dans ce contexte, le Premier ministre a décidé de donner une suite favorable à cette demande et de déterminer par conséquent le droit définitif à compensation du transfert des bourses et formations sanitaires et sociales sur la base des dépenses de l'Etat au titre de l'année 2004, le gouvernement compensant en l'espèce les décisions prises avant le transfert de compétences.

Cet arbitrage a été porté à la connaissance de la CCEC, réunie en formation plénière, le 6 octobre 2005 par son président, M. FOURCADE.

Il convient de souligner que la compensation de ces transferts figurant dans le PLF pour 2006 tient bien compte de cet arbitrage et est basée sur un droit à compensation calculé à partir des dépenses de l'Etat en 2004. Par ailleurs, l'article 4 du projet de loi de finances rectificatives pour 2005 inscrit dans la loi cette dérogation à la règle de la moyenne triennale.

Les arrêtés interministériels fixant le montant définitif du droit à compensation viennent quant à eux d'être examinés par la CCEC, lors de sa séance du 1er décembre dernier.

S'agissant de la formation des travailleurs sociaux, le montant définitif du droit à compensation a été fixé à 134,430 M€, en année pleine et en valeur 2004. L'arrêté de compensation a été approuvé à l'unanimité.

Le montant définitif du droit à compensation des bourses sociales a quant à lui été fixé à 20,857 M€ en année pleine et en valeur 2004. Ce chiffre correspond aux dépenses de l'Etat en 2004, augmenté de la compensation de la revalorisation des bourses sociales sur celles sur critères sociaux de l'enseignement supérieur, introduite par le décret n° 2005-426 du 4 mai 2005 pris pour l'application des articles L.451-2 à L.451-3 du code de l'action sociale et des familles.

L'introduction d'un échelon zéro exonérant de frais d'inscription n'a toutefois pas été pris en compte car excédant le champ légal de la compensation, une telle exonération n'ayant jamais existé lorsque les bourses relevaient de l'Etat et relevant de la libre administration des collectivités territoriales Sur ce point particulier, lors de la CCEC du 1er décembre dernier, la parité « élus » a émis une réserve, considérant que l'alignement des bourses des formations sociales sur celles sur critères sociaux de l'enseignement supérieur conduisait implicitement à l'introduction d'un échelon zéro, par analogie avec le dispositif applicable par l'éducation nationale. Cette question sera soumise à l'arbitrage du Premier ministre.

Il convient par ailleurs de souligner qu'un amendement devrait être déposé en LFR, réintroduisant un lien entre bourses sociales et agrément. En effet, aux termes du décret susvisé du 4 mai 2005, rien n'impose aujourd'hui que les établissements de formation soient agréés par la région pour que les étudiants de ces établissements puissent prétendre à une bourse.

Sous la réserve liée à l'exonération des frais d'inscription, l'arrêté fixant le montant du droit à compensation des bourses sociales a été approuvé à l'unanimité.

S'agissant du financement des écoles et instituts de formation des professions paramédicales et de sages-femmes, l'arrêté fixant le montant définitif du droit à compensation n'a pas quant à lui été présenté à la CCEC. En effet, le montant définitif de la compensation, fondé sur les dépenses de l'Etat en 2004 conformément à l'arbitrage du Premier ministre, ne pourra être connu qu'une fois analysés les budgets annexes des établissements de formation sur support hospitalier. L'obligation pour ces établissements de disposer d'un budget annexe a en l'occurrence été récemment imposée par décret du 29 juin 2005.

Le droit à compensation définitif ne pourra donc être établi avant le début de l'année 2006. Il s'appuiera in fine, s'agissant des établissements de formation sur support hospitalier sur les budgets annexes 2005. La CCEC s'est accordée sur un examen différé de l'arrêté de compensation.

Enfin, s'agissant du transfert des aides aux étudiants suivant ces formations sanitaires, le montant définitif du droit à compensation a été fixé à 63,089 M€, en valeur 2004. Ce chiffre correspond aux dépenses de l'Etat en 2004, conformément à la décision du Premier ministre de déroger à la règle de la moyenne triennale, augmenté de la compensation du surcoût de l'alignement des bourses sanitaires sur celles sur critères sociaux de l'enseignement supérieur, introduit par le décret du 3 mai 2005.

Un second arrêté devra être présenté à la CCEC en 2006, fixant le montant de la compensation liée à l'introduction des nouveaux critères d'éligibilité introduits par le décret susvisé du 3 mai. Ce montant ne pourra être fixé qu'une fois établi le nombre effectif de boursiers, au vu des effectifs exacts de la rentrée 2005/2006.

La question de la compensation des dépenses liées à l'exonération des frais d'inscription a également été posée par la parité « élus » dans les mêmes termes que pour les bourses sociales, et sera soumise à l'arbitrage du Premier ministre.

Sous cette dernière réserve, l'arrêté fixant le montant du droit à compensation a été approuvé à l'unanimité.

RÉPONSE DE LA MINISTRE DÉLÉGUÉE Á LA COHÉSION SOCIALE ET Á LA PARITÉ

Le rapport indique que l'enquête de la Cour a porté principalement sur l'utilisation des crédits ouverts de 2002-2004 au budget de l'Etat au chapitre 43-33, cependant les remarques de la Cour vont au-delà de la seule utilisation de ces crédits.

Durant la période considérée, (2002-2004) l'Etat a incontestablement augmenté les moyens consacrés à la formation initiale préparant aux diplômes de travail social. En outre, la fin de cette période coïncide avec la décentralisation aux régions de la programmation des actions et de la responsabilité de l'agrément et du financement des établissements dispensant des formations sociales initiales, et ce au 1er janvier 2005.

De 2002 à 2004, sur la base des projections réalisées dans le cadre du schéma national des formations sociales, l'Etat a fait un effort exceptionnel afin d'augmenter le nombre de diplômés de travail social.

Depuis la rentrée 2002, l'Etat a augmenté les crédits afférents à ces formations en mettant en œuvre un plan pluriannuel d'augmentation du nombre de places financées au titre de la formation initiale. Ce plan triennal destiné à atteindre 3000 diplômés supplémentaires par an produira ses pleins effets en 2005.

1- Les remarques de la Cour relatives « au nombre de diplômes encore insuffisant » doivent être nuancées

Depuis la rentrée 2002, l'Etat a augmenté les crédits afférents aux formations sociales en mettant en œuvre un plan pluriannuel d'augmentation du nombre de places financées par l'Etat au titre de la formation initiale. Ce plan triennal, destiné à atteindre 3000 diplômés supplémentaires, produira ses pleins effets en 2005, à l'issue du premier cursus des étudiants.

Cette évolution est donc très largement conforme aux projections du schéma national des formations sociales.

Il faut, enfin, relever que le diplôme d'Etat de médiateur familial n'a été créé qu'en 2004 et qu'aucune simulation n'a donc été faite pour ce diplôme dans le cadre du schéma national des formations sociales. Les formations préparant à ce diplôme n'ayant débuté qu'en 2005, il est prématuré de porter un jugement sur l'adéquation entre les besoins et le nombre de diplômés.

Le diplôme de conseiller en économie sociale et familiale, n'a, quant à lui, pas fait l'objet d'une simulation à l'occasion du schéma national des formations sociales, compte tenu du nombre des effectifs de professionnels concernés (moins de 7 000).

2- S'agissant de l'appréciation portée sur le schéma national « aux résultats quantitatifs limités » et sur les schémas régionaux « qui n'ont pas été des outils d'orientation »

La Cour semble considérer que l'emploi de la notion de schéma constituait une mesure de planification, ce qui est erroné :

Si le schéma national comportait un état des lieux et des projections rétro-prospectives, il faut souligner que les orientations du schéma visaient essentiellement des objectifs portant sur la qualité des formations.

La Cour n'a pas cru bon de mentionner les travaux du Ministère relatifs à l'architecture des diplômes qui étaient la première des orientations du schéma national, une orientation essentielle pour la qualité des formations.

En effet, au delà de l'objectif de mise en œuvre de la validation des acquis de l'expérience (VAE), la reconstruction des diplômes sous forme de référentiels (référentiel professionnel, référentiel de certification, référentiel de formation) vise à ajuster les compétences visées aux nouvelles exigences de l'action sociale, moderniser et personnaliser les cursus de formation par une meilleure prise en compte des parcours individuels et développer de manière significative des passerelles entre les diplômes afin de faciliter la mobilité et les parcours promotionnels des professionnels du secteur.

Pour leur part, les schémas régionaux n'avaient pas comme vocation première à évaluer les besoins, l'évolution quantitative des diplômes ne constituant que l'une des thématiques à explorer parmi une dizaine d'autres.

Les schémas régionaux étaient référés aux orientations qualitatives du schéma national. La circulaire relative à ces schémas préconisait l'adoption d'une méthode, l'ultime étape étant la définition des priorités découlant « du cadrage national […] apporté par le schéma national, confronté à la réalité régionale et aux analyses développées au cours de la réflexion sur l'élaboration du schéma. Ces priorités [devaient] être largement soumises à la concertation dans le cadre du pilotage ».

Ainsi, si la construction du schéma régional résultait de la concertation et de la coopération de l'ensemble des acteurs, il ne reposait pas sur un processus bilatéral entre la DRASS et les établissements de formation. Par ailleurs le schéma régional n'avait pas vocation à s'inscrire dans une logique de choix à proposer, en matière de modules de formation continue.

3- Sur l'évaluation des résultats

La loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales offre aux DRASS une base juridique, qui n'existait pas précédemment, leur permettant de contrôler « le respect des programmes, la qualification des formateurs et directeurs d'établissement et la qualité des enseignements délivrés par ces établissements pendant la durée des formations, préparant aux diplômes et titres de travail social ».

Afin d'outiller les DRASS dans cette fonction de contrôle pédagogique, dont le développement est un corollaire de la nouvelle procédure de déclaration préalable, et d'homogénéiser les pratiques, l'administration centrale du Ministère construit actuellement, avec l'appui d'un groupe de travail une méthodologie et des outils de contrôle pédagogiques.

Les remarques de la Cour relatives au suivi de l'insertion professionnelle des diplômés, a également ont été anticipées dans le cadre de la déclaration préalable instaurée par le décret du 22 février 2005, puisque désormais chaque établissement de formation s'engage « à adresser chaque année au représentant de l'Etat dans la région son rapport d'activité et les résultats de l'insertion professionnelle des diplômés et à renseigner, dans les délais impartis, les enquêtes statistiques portant sur les établissements de formation en travail social réalisées sous l'égide du ministère chargé des affaires sociales ».

En outre, et dans le cadre de la LOLF, un indicateur relatif à l'insertion professionnelle des diplômés figure en face de l'objectif « garantir une qualification adaptée par la certification des compétences professionnelles requises dans l'exercice d'un métier du travail social »

4- Sur la mise œuvre de la validation des acquis de l'expérience (VAE)

Début 2005, cinq diplômes de travail social avaient été reconstruits sous forme de référentiels et étaient accessibles par VAE. Dans quelques mois, l'ensemble des diplômes de travail social sera accessible par la VAE, ce qui implique que préalablement ces diplômes aient également été reconstruits sous forme de référentiels (référentiel professionnel, référentiel de certification, référentiel de formation), que les textes réglementaires soient modifiés (décrets et arrêtés), et que les circulaires, guides de jurys soient rédigés. L'objectif figurant au plan de cohésion sociale sera largement atteint.

Afin de pouvoir faire face à la très forte demande des candidats aux diplômes de travail social par la voie de la VAE, les ministères chargés des affaires sociales se sont organisés en groupe projet "VAE sanitaire et sociale" piloté par la DGAS afin de travailler sur la simplification et l'optimisation du dispositif :

– *Après l'analyse des besoins, le développement d'une application informatique de suivi et de gestion du dispositif "VAE sanitaire et sociale" débute début 2006. La livraison de cette application aux DRASS permettra d'abord un suivi pluriannuel des dossiers et le suivi en temps réel des flux. Fin 2007, l'entrée du dispositif dans l'administration électronique sera effective (inscription en ligne, consultation par le candidat de son dossier via Internet)*

– *Une délégation expérimentale de la gestion du dispositif devrait avoir lieu début 2006 après appels d'offres régionaux sur la base d'un cahier des charges national annexé à une circulaire, en préparation, traitant de cette question et du pilotage de la VAE par les DRASS ;*

– *Un travail de simplification des documents destinés à l'usager aboutira début 2006 à la diffusion de documents Cerfa en lien avec la Délégation aux usagers et à la simplification administrative ;*

– *La plate-forme téléphonique du ministère est désormais outillée pour répondre aux questions sur la VAE ainsi que sur les métiers et formations de la santé et du social.*

Par ailleurs, il convient également de rappeler que l'accompagnement l'accompagnement du candidat est le plus souvent pris en charge par l'employeur ou la branche (déductible de l'obligation légale de contribution à la formation professionnelle continue), selon des modalités déterminées par le financeur. Ainsi, lorsque la Cour indique que « surtout la VAE est lourde en temps de préparation pour les centres de formation, à qui il revient souvent en pratique de gérer les accompagnements des candidats », il s'agit, en réalité, d'une tâche qui n'est réalisée que par certains établissements de formation dans le cadre d'un appel d'offres émanant d'un OPCA pour une prestation d'accompagnement et qui ne relève pas du Ministère.

5- Sur les financements

A propos des modalités de conventionnement

A propos « des modalités peu satisfaisantes de conventionnement », la Cour indique « qu'en général une convention-type liait le préfet et les établissements pour la formation initiale. Elle relève que toutefois, dans certaines régions, il n'existait pas de telles conventions. »

Le recours à un simple arrêté attributif adopté comme une simplification administrative, semble avoir été induit par la circulaire de la direction du budget et de la direction de la comptabilité publique, en date du 28 janvier 1997, relative au contrôle financier déconcentré.

S'agissant de l'engagement de l'Etat dans le secteur de l'aide à domicile

La Cour relève qu'à la suite de la loi quinquennale du 20 décembre 1993 relative au travail, à l'emploi et à la formation professionnelle, l'Etat a cessé de financer la formation préparant au certificat d'aptitude aux fonctions de l'aide à domicile (CAFAD), et qu'après avoir diminué jusqu'en 1996, ce financement s'est interrompu en 1997. Il convient de souligner, en lien avec la loi précitée qui avait complétée le transfert de la formation professionnelle aux régions, que la formation préparant au CAFAD n'était accessible qu'aux personnes en situation d'emploi, il s'agissait donc bien de formation continue et non de formation initiale.

La Cour a noté, par ailleurs, que dès 2002, année de sa création, le diplôme d'Etat d'auxiliaire de vie sociale (DEAVS), diplôme remplaçant le CAFAD et ouvert à la formation initiale, a fait l'objet de financement à ce titre.

S'agissant de la gestion immobilière des centres de formation »

Les constats présentés par le rapport portent sur un échantillon réduit (9 établissements). Ils mettent en avant une connaissance insuffisante de leur patrimoine immobilier par les établissements eux-mêmes. Cette situation est due au contexte qui a présidé à la création des établissements de formation souvent à l'initiative des associations du champ social et médico-social.

Toutefois, une amélioration des outils comptables à la disposition de ces établissements les conduira à une connaissance plus précise de leur patrimoine et à une meilleure capacité d'anticipation des investissements à réaliser.

Ce n'est pas toutefois pas « le ministère [qui] a exclu les dotations aux amortissements des dépenses de fonctionnement afférentes aux formations initiales ». En effet, il faut rappeler que, jusqu'à l'entrée en vigueur de la Loi du 13 août 2004, les dépenses de fonctionnement afférentes aux formations initiales étaient définies légalement comme « dépenses liées à l'emploi des formateurs nécessaires à la mise en œuvre quantitative et qualitative des formations et dépenses d'ordre administratif et pédagogique ».

S'agissant de la décentralisation aux régions, il faut rappeler que la loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales définit ce qui relève désormais d'un financement par la région.

« L'aide financière de la région à ces établissements est constituée par une subvention annuelle couvrant les dépenses administratives et celles liées à leur activité pédagogique. La région participe également, dans des conditions définies par une délibération du conseil régional, à leurs dépenses d'investissement, d'entretien et de fonctionnement des locaux ».

En cette dernière matière, il ne s'agit donc que d'une participation à définir par la région. Il est donc, tout à fait, excessif de conclure « la question du renouvellement et de l'extension du patrimoine immobilier des centres de formation se posera désormais aux régions ».

6- A propos des « perspectives ouvertes par la décentralisation

Sur les « difficultés liés au transfert à opérer »

Aux termes de l'article 119 de la loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales, le droit à compensation définitif des charges de fonctionnement correspond en principe à la moyenne triennale sur 2002, 2003 et 2004 des crédits consacrés par l'Etat au cours des trois années précédant le transfert.

Toutefois, lors de la séance de la Commission consultative sur l'évaluation des charges (CCEC), qui s'est tenue le 13 avril 2005, les élus ont unanimement demandé que soient prises en compte pour l'établissement du droit à compensation les dépenses de l'Etat au cours de l'année précédant le transfert, soit 2004. Cette même demande a été formulée dans le cadre de l'observatoire de la décentralisation du Sénat.

En l'espèce, la moyenne triennale ne reflète pas, , le niveau de dépenses atteint par l'Etat en 2004 du fait de la mise en œuvre du plan pluriannuel exceptionnel rappelé supra.

Le Premier ministre a dans ce contexte décidé de donner une suite favorable à la demande des régions, et souhaité déterminer le droit définitif à compensation du transfert des formations sociales sur la base des dépenses de l'Etat au titre de l'année 2004, ce qui sera concrétisé par une modification législative.

Le problème signalé par la Cour quant au mode de calcul des montants transférés a donc été résolu. En outre, l'effet induit par la revalorisation des taux des bourses à la rentrée de septembre 2005 (décret 2005-426 du 4 mai 2005) a également été pris en compte dans le calcul des montants transférés.

La CCEC a adopté à l'unanimité, le 1er décembre dernier, les arrêtés fixant le montant définitif de la compensation sur ces bases.

Sur les « difficultés liés au partage des compétences »

La Cour souligne qu'il y aurait deux autorités compétentes pour déterminer les besoins : le recensement des besoins qui relève de la région et le « diagnostic des besoins » qui relèverait de l'Etat et qu'un arbitrage sera nécessaire en cas de désaccord sur les besoins. Force est de constater que, contrairement à ce qu'indique la Cour, les textes ne parlent nullement de compétence de l'Etat en matière de « diagnostic des besoins ».

L'article R. 451-1 du code de l'action sociale et des familles, pris en application de l'article 52 de la loi du 13 août 2004 stipule : « Les orientations définies par le ministre des affaires sociales s'appuient sur le diagnostic des besoins de qualification dans le champ du travail social et de l'intervention sociale réalisé notamment à partir des besoins recensés par chaque région en association avec les départements ainsi que des analyses et statistiques de source publique ou professionnelle. Ces orientations prennent également en compte les avis des départements .., ainsi que les évolutions des professions et certifications sociales au plan européen. »

Il est donc effectivement prévu que les orientations du Ministre devront s'appuyer sur l'ensemble des éléments de contexte disponibles dont le recensement des besoins effectués par les régions en association avec les départements.

L'Agence nationale pour les chèques-vacances

PRESENTATION

L'Agence nationale pour les chèques-vacances (ANCV) est un établissement public à caractère industriel et commercial créé par l'ordonnance du 26 mars 1982 afin de gérer, avec une prérogative d'émission exclusive, les chèques-vacances destinés à favoriser l'accès aux vacances pour tous, notamment pour les salariés les plus modestes, tout en soutenant l'économie du tourisme en France. Le régime des chèques-vacances ouvre droit, sous certaines conditions, à des avantages fiscaux et sociaux pour l'employeur et le salarié.

Sur les produits que dégage la gestion du système, l'établissement est également habilité à octroyer des aides à la personne et à la pierre sous forme de bourses pour les vacances des personnes appartenant aux catégories les plus défavorisées de la population et de subventions aux équipements et aux actions de tourisme à vocation sociale.

Vingt-trois ans après la création du chèque-vacances, l'action de l'ANCV s'est éloignée des objectifs qui lui avaient été assignés à l'origine, sans que cette évolution ait fait l'objet de choix explicites. La gestion de l'agence est par ailleurs affectée de graves défaillances qui n'ont été que tardivement et partiellement redressées au cours de la période contrôlée de 1999 à 2003[157].

157) Le contrôle a porté sur les années 1999 à 2003 pour les comptes et la gestion, avec une actualisation pour cette dernière relative à 2004.

I - L'évolution de la mission

A - La dérive de la mission au regard des objectifs initiaux

1 - Succès et dévoiement du chèque-vacances

Le chèque-vacances a connu, ces dernières années, une forte progression de son volume d'émission : 240 M€ en 1994, 642 M€ en 1999 et 841 M€ en 2003, soit une multiplication par 3,5 en neuf ans et une augmentation de 31 % de 1999 à 2003[158], tandis que le nombre des porteurs passait de 1 135 000 en 1999 à 2 000 000 en 2003.

Toutefois, le développement du chèque-vacances a été obtenu au prix de la banalisation de ce titre de paiement et de l'affaiblissement de sa dimension sociale.

a) La banalisation de l'usage du chèque-vacances

La banalisation du chèque-vacances en tant que titre de paiement tient à l'évolution des conditions de son attribution et à l'extension de ses modes d'utilisation.

En premier lieu, l'évolution des modalités de distribution du chèque-vacances lui fait perdre de sa spécificité. Contrairement aux objectifs fixés à l'origine, le recours à une épargne salariale[159] abondée par l'employeur et le respect d'un plafond de ressources ne conditionnent plus l'attribution du chèque-vacances. La constitution d'une épargne préalable n'intervient que pour la moitié environ des émissions. La remise directe sous forme d'allocation correspond à un tiers des émissions hors fonction publique d'Etat et un quart des émissions totales. Enfin, la troisième part des émissions a pour origine des achats de chèques-vacances effectués par l'intermédiaire de comités d'entreprise qui les financent en partie, sans nécessairement tenir compte d'un plafond de ressources des bénéficiaires.

158) En euros constants, le volume d'émission a été multiplié par 3 et l'augmentation entre 1999 et 2003 est de 22 % (sur la base de la valeur 2003, le montant des émissions en euros constants s'établit à 274 M€ en 1994 et 690 M€ en 1999).
159) Entendue hors participation des salariés sans constitution d'épargne.

De surcroît, la vocation touristique initiale du chèque-vacances s'est progressivement diluée. Avec la multiplication des services qu'il permet désormais de couvrir (prestations de restauration, notamment de restauration rapide, activités culturelles et sportives, y compris sur le lieu de résidence principale), il s'est transformé en une sorte de « chèque-loisirs ». Cette évolution, qui n'est pas sans lien avec la réduction du temps de travail, conduit cependant, contrairement à l'objectif initial, à réduire l'incitation au départ en vacances des salariés des catégories les moins favorisées qui utilisent désormais le chèque-vacances comme un mode de paiement pour des dépenses d'appoint.

Le chèque-vacances ainsi banalisé se trouve en concurrence avec des produits émis par d'autres opérateurs (tickets et chèques-restaurant, chèques services divers). Il se conjugue également avec un autre titre de paiement géré par l'ANCV, le coupon-sport. Celui-ci a été créé en 1998 par le ministère de la jeunesse et des sports afin de favoriser la pratique du sport chez les jeunes issus des milieux défavorisés. Il est devenu un produit complémentaire au chèque-vacances avec des réseaux de diffuseurs et des modalités d'attribution demeurés vagues, notamment en ce qui concerne les critères d'âge et de ressources des bénéficiaires.

Le dispositif du chèque-vacances constitue certes toujours un apport précieux pour l'économie du tourisme par les masses financières qu'il mobilise. Cependant force est de constater que le système bénéficie de manière croissante à des prestataires dont certains n'ont qu'un rapport ténu voire inexistant avec le tourisme.

b) L'affaiblissement de la dimension sociale du chèque-vacances

Le régime du chèque-vacances bénéficie en priorité aux agents de la fonction publique et aux salariés des entreprises dotées de comités d'entreprise (respectivement 37,1 % et 59,3 % des émissions en 2002). Sur les 3,6 % d'émissions restant, qui sont distribuées par des employeurs du secteur privé, les PME/PMI éligibles depuis une loi du 12 juillet 1999 ne représentent que 0,3 %, bien que la proportion de salariés disposant de faibles ressources y soit sensiblement plus élevée.

Le système bénéficie majoritairement aux employés et pour moins d'un tiers aux professions intermédiaires et aux cadres[160]. Le revenu mensuel moyen des utilisateurs du chèque-vacances est de 2 240 € : 16,7 % d'entre eux disposent de ressources mensuelles supérieures à 3 000 € et seulement 3,1 % de revenus inférieurs à 1 000 €.

La population des salariés les plus défavorisés, cible prioritaire désignée par le législateur, n'apparaît donc plus au cœur du système. En définitive, le chèque-vacances permet aux familles des classes moyennes salariées de consommer davantage de prestations de loisirs plutôt qu'il n'aide les familles les plus pauvres à partir en congés.

2 - Les aides à la personne et à la pierre distribuées par l'ANCV

La mission sociale de l'ANCV réside désormais moins dans la distribution des chèques-vacances que dans les aides à la personne et à la pierre octroyées par l'établissement sur les produits dégagés par la gestion du système des chèques-vacances.

Il s'agit en premier lieu de « bourses-vacances » financées par l'effet d'aubaine de la contre-valeur des chèques périmés et non remboursés. Distribuées par des organismes caritatifs partenaires de l'ANCV, elles doivent contribuer au premier départ en vacances de ceux qui en sont exclus pour des raisons économiques, sociales ou culturelles.

L'ANCV ne fait pas preuve en la matière d'un grand dynamisme. Le réseau de ses partenaires (une vingtaine) est restreint et pratiquement figé depuis des années. Les sommes allouées connaissent une sous-consommation chronique : entre 1998 et 2003, le cumul des reliquats a atteint 3,7 M€, soit près de 30 % des dotations, ces dernières étant en outre minimisées par une démarche prudentielle de l'ordonnateur et du comptable qui a conduit à une réintégration d'une dotation complémentaire de 4 M€ en 2003 affectée à des actions particulières d'appui et d'accompagnement. Enfin, cette intervention de l'ANCV recoupe celle d'un GIP, dont l'agence est membre, qui octroie de son côté des « Bourses Solidarité Vacances » créées en 1999, ce qui ne contribue pas à la lisibilité de l'action de l'Etat.

160) Selon l'enquête effectuée en 2002 par l'ANCV et l'observatoire national du tourisme (ONT) la répartition par catégorie socioprofessionnelle des utilisateurs du chèque-vacances fait apparaître 54 % d'employés, 24,8 % de professions intermédiaires et de cadres, 2,7 % de cadres supérieurs, 12,6 % d'ouvriers et 5,9 % d'inactifs (retraités et sans emploi).

L'établissement distribue par ailleurs une fraction de son bénéfice net comptable, dégagé grâce aux produits du placement de la valeur des chèques entre leur émission et leur remboursement, sous forme de subventions à des équipements de tourisme à vocation sociale et à des actions contribuant à l'application des politiques sociales du tourisme et des vacances. L'octroi de ces subventions fait de l'ANCV un financeur important du tourisme social et associatif. Les subventions de l'ANCV (26,2 M€ de 1999 à 2003) viennent abonder celles du secrétariat d'Etat au tourisme (59,7 M€ pendant la même période) dont les crédits diminuent.

L'attribution de ces concours importants pâtit d'un certain manque de transparence et leur utilisation d'une quasi absence de contrôle sur place.

B - L'absence de définition explicite et concertée des orientations

1 - Les perturbations internes à l'établissement

Au cours de la période sous revue, les débats au sein du conseil d'administration et des instances de direction de l'ANCV reflètent davantage des dissensions internes qu'une concertation positive sur les orientations stratégiques et la bonne marche de l'établissement. Jusqu'en 2004, les objectifs et indicateurs d'activité ou de gestion sont demeurés flous. Les changements fréquents des responsables à la tête de l'agence et les remaniements incessants de son organigramme ont par ailleurs contribué à une conduite incertaine de l'établissement et ont eu un impact négatif sur son fonctionnement.

2 - L'absence de cadrage par les pouvoirs publics

Face à cette situation les autorités de tutelle ont tardé à réagir et n'ont pas exercé pleinement et efficacement leur rôle d'orientation et de contrôle. Ainsi, l'ANCV n'a pu s'appuyer ni sur un contrat d'objectifs conclu avec l'Etat, ni sur des lettres de mission adressées aux directeurs généraux successifs dans une période pourtant lourde d'évolutions et marquée par une crise interne sérieuse. Faute de telles interventions, les administrations de tutelle ont laissé s'aggraver, en dépit de signaux négatifs convergents, une évolution caractérisée par une dérive du chèque-vacances dont les finalités s'éloignaient de sa vocation initiale, des désordres de gestion de l'agence et la faiblesse de son bilan.

II - Une exploitation déficitaire et de graves défaillances de gestion

La situation financière de l'ANCV est florissante, mais plus en raison de la conception du système que des performances de gestion de l'établissement.

A - La situation financière

1 - Des produits et des disponibilités en croissance

L'équilibre financier s'est amélioré parallèlement à l'expansion de la diffusion du chèque-vacances. Le résultat net comptable a augmenté de 142 % pendant la période contrôlée, passant de 6,4 M€ en 1999 à 15,5 M€ en 2003 (soit 3,8 M€ et 10 M€ après impôt)[161].

Cette situation s'explique par le fait que l'établissement n'émet les chèques-vacances ou les coupons-sport que lorsqu'il a perçu l'intégralité du paiement de la commande passée par l'organisme partenaire. Compte tenu du délai entre ce paiement et le remboursement des prestations (8 mois en moyenne pour les chèques-vacances), l'agence dispose d'un important volant de trésorerie générateur de revenus de placement.

2 - Une exploitation structurellement déficitaire

La forte croissance du chiffre d'affaires, passé de 11,9 M€ à 18,4 M€ de 1999 à 2003, soit une augmentation de 55 %, s'est accompagnée d'un résultat d'exploitation régulièrement déficitaire, toujours supérieur à 5 M€ au cours de la période contrôlée (7 M€ en 2001 et 6,8 M€ en 2002).

Les coûts de la production, de la gestion et de la diffusion des titres de paiement excèdent en effet les recettes provenant de leur facturation aux clients et aux prestataires. Cette facturation (pour 90 % environ du chiffre d'affaires) est assise sur la perception des commissions perçues auprès des clients et des prestataires lors de l'émission et du remboursement des chèques-vacances (aussi bien que des coupons-sport). Le taux de ces commissions est, depuis 1982, fixé de manière uniforme à 1 % dans le cadre d'une politique tarifaire visant un développement de la clientèle sans réelle prise en compte des impératifs de gestion.

161) En euros constants valeur 2003, l'augmentation du résultat net sur la même période est encore de 125 %.

B - De graves défaillances de gestion

1 - Des faiblesses dans le fonctionnement de l'établissement et dans la gestion des chèques-vacances

Le fonctionnement de l'ANCV a été caractérisé ces dernières années par une insuffisance des procédures internes, des carences en matière d'outils de gestion, une instabilité de l'organigramme (quatre différents directeurs généraux ont été en poste de 1999 à 2005 et de nombreux changements ont affecté l'encadrement) et un climat social difficile. En dépit des progrès réalisés à partir de 2003 et surtout 2004, la situation reste fragile.

Les procédures d'achat de l'ANCV appellent d'importantes critiques. Les anomalies et les difficultés qui ont caractérisé certains marchés ont conduit à la mise en cause pénale des responsables de l'établissement de l'époque pour prise illégale d'intérêts, faux et usage de faux**.**

Les défaillances dans la gestion des chèques-vacances qui ont affaibli les moyens affectés aux missions sociales de l'établissement ont de surcroît provoqué des pertes financières qu'il est impossible de chiffrer avec exactitude en raison des spécificités et des insuffisances du système d'information comptable de l'agence.

L'ANCV n'a jamais eu de véritable stratégie ni de bonne gestion commerciale de son réseau de prestataires, dont le volume et la qualité sont pourtant fondamentaux pour son activité puisqu'ils conditionnent l'attrait des porteurs et donc des clients des chèques-vacances. Les principales insuffisances concernent l'incertitude des critères d'agrément des prestataires, l'absence de fiabilité du fichier clients, la faiblesse du suivi des « grands comptes », le manque de rigueur dans le renouvellement des conventions, la lourdeur et la faible efficacité du traitement des litiges.

Une mention particulière doit être faite du bilan plus que médiocre de la commercialisation dans les PME/PMI au bénéfice desquelles la loi du 12 juillet 1999 a élargi l'accès au chèque-vacances grâce à de nouveaux dispositifs notamment fiscaux. Cette commercialisation est rendue difficile par le morcellement de la clientèle et les lourdeurs administratives dissuasives pour des petites entreprises, mais l'ANCV, dont les modes de fonctionnement sont prioritairement tournés vers la fonction publique et les comités d'entreprise, n'a pas su s'adapter à cette nouvelle cible. Après quatre ans, seules 1 213 PME/PMI avaient adhéré au dispositif du chèque-vacances, ce qui représente un taux de pénétration du marché potentiel de 0,12 %.

Enfin, alors que la sécurité constitue une priorité fondamentale dans un établissement qui produit et gère des valeurs qui ont le caractère de quasi monnaie, cet aspect de la gestion a été dramatiquement négligé par l'ANCV, particulièrement au cours de ces dernières années

La sécurité des chèques-vacances

Les défaillances en matière de sécurité, alors que les flux de titres traités croissaient, se sont soldées par des détournements, des falsifications et des vols, perpétrés en interne ou dans le cadre de l'intervention de fournisseurs de chèques-vacances, qui font l'objet d'enquêtes en cours.

Des failles dans la sécurité du système d'information ont par ailleurs été révélées au cours d'un audit confié en 2004 par l'ANCV à un consultant spécialisé. Ces défaillances laissant planer un doute sur la fidélité de l'image des comptes financiers de l'agence, la Cour avait alors recommandé que soit établi un diagnostic rétrospectif et exhaustif des opérations informatiques. L'ANCV a informé la Juridiction qu'au cours de 2ème semestre 2005, elle avait confié à un consultant spécialisé un audit rétrospectif de ses opérations informatiques. Les conclusions de cette étude n'étant pas encore disponibles, la Cour appréciera ultérieurement les décisions qui seront prises par l'ANCV, notamment au regard de ses propres recommandations.

2 - Les carences de la tutelle

L'exercice de la tutelle de l'Etat, insuffisant en matière stratégique, n'a donné lieu à aucun rappel à l'ordre de l'établissement sur ses carences et ses dysfonctionnements de gestion. Le responsable de la tutelle financière n'était, de surcroît, pas précisément identifié ces dernières années au sein du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie. Le partage de compétences entre les directions du budget et du trésor s'est même traduit par l'absence de représentants du ministère au conseil d'administration à partir de septembre 2003.

La tutelle est, en revanche, excessivement interventionniste dans certains domaines. La rigidité du contrôle de l'état prévisionnel des recettes et des dépenses confère de fait aux crédits un caractère limitatif contraire au statut d'établissement public à caractère industriel et commercial. L'octroi des subventions est contrôlé par le ministère du tourisme qui intervient directement dans leur attribution et compense ainsi les ressources limitées de son propre budget. De même, la tutelle est intervenue très directement dans la relocalisation du siège social de l'établissement à Sarcelles.

La relocalisation du siège social de l'ANCV à Sarcelles

L'opération de relocalisation du siège social de l'ANCV à Sarcelles a été réalisée dans des conditions critiquables.

Les délais de réalisation ont été particulièrement importants : décidé dans son principe en 1989, le déménagement n'a eu lieu qu'au dernier trimestre 2004. A la suite de la déclaration d'infructuosité de l'appel d'offres en 2001, la construction initialement prévue dans le cadre de la loi MOP a été abandonnée au profit d'un contrat de location avec option d'achat à 12 ans, la construction étant réalisée sous la forme d'une vente en l'état futur d'achèvement entre un bailleur et un entrepreneur. Outre son caractère atypique, ce montage a été caractérisé par des conditions contestables d'autorisation, tant par les tutelles que par le conseil d'administration de l'ANCV.

Les conditions peu rigoureuses de conduite de l'opération ont failli aboutir à la signature par l'ANCV en 2003 d'un contrat lésant gravement ses intérêts, notamment en raison d'une clause de rachat à une valeur de marché au lieu d'une valeur résiduelle. L'intervention de l'inspection générale des finances a permis de redresser in extremis l'économie générale du projet.

Enfin, l'insuffisante prise en compte des besoins de l'entreprise dans la définition du programme a entraîné des surcoûts de l'ordre de 700 000 €.

——— *CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS* ———

La mission qui a été confiée à l'ANCV est imparfaitement accomplie. Faute d'implication suffisante des pouvoirs publics, cette situation n'a pas encore été corrigée. En raison de l'affaiblissement de leur dimension sociale et de la perte de certaines de leurs spécificités, les chèques-vacances et, accessoirement, les coupons-sport tendent à devenir des produits banalisés. Cette situation suscite des interrogations, notamment au regard du droit européen, en raison du privilège d'émission et du monopole de distribution dévolus à l'ANCV. De surcroît, les nombreuses défaillances de la gestion de l'agence sont préjudiciables à son efficacité. Des améliorations ont certes été apportées à partir de 2003, et surtout 2004, mais la situation reste fragile.

Ce constat conduit la Cour à formuler trois recommandations.

Indépendamment des suites éventuelles des enquêtes en cours sur les vols et les fraudes commis ces dernières années, seule une analyse rétrospective des opérations informatiques de l'ANC permettra de lever toute incertitude sur le risque de détournement de fonds autorisé par les failles du système d'information de l'établissement.

Plus généralement, l'établissement doit poursuivre et intensifier les efforts engagés depuis peu afin de se doter de procédures transparentes et d'outils de gestion performants et d'assurer la maîtrise des résultats d'exploitation.

Enfin la mission de l'ANCV et les produits qu'elle émet et diffuse mériteraient d'être redéfinis au regard des évolutions économiques et sociales récentes. L'établissement doit pouvoir disposer d'un cadre contractuel avec l'Etat, précisant clairement ses orientations et ses objectifs.

Il revient à l'Etat d'améliorer la cohérence des démarches de l'ANCV et du GIP Bourse Solidarité Vacances et d'assurer, dans un cadre contractuel, un meilleur ciblage des actions de l'agence au regard des objectifs de sa politique du tourisme social. La réflexion d'ores et déjà engagée doit envisager une évolution des textes régissant les chèques-vacances et les coupons-sport, et ne saurait exclure une modification du statut même de l'ANCV.

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 des observations très critiques formulées par la Cour des comptes à l'issue de son contrôle de l'Agence nationale pour les chèques-vacances pour la période comprise entre 1999 et 2003.

Certaines observations portent sur des défaillances graves, notamment en matière de sécurité, dans la gestion du chèque-vacances et devront recevoir les suites appropriées notamment après que les autorités judiciaires les auront examinées.

La Cour souligne cependant que des progrès ont été apportés dans la gestion de l'agence à partir de 2003 et surtout 2004.

Le MINEFI a pris sa part de responsabilité dans la démarche de redressement en cours de cette gestion tant par le renforcement de l'exercice de la tutelle sur l'agence, le lancement d'une réflexion interministérielle concernant les orientations stratégiques à donner à l'ANCV que par la révision du cadre réglementaire d'application de l'ordonnance de 1982.

Il est souligné, en particulier, qu'en ce qui concerne la gestion des aides à la personne et à la pierre distribuées par l'ANCV , à la suite principalement des observations formulées par le Contrôle général économique et financier, la procédure d'attribution de ces aides a été reformée par le conseil d'administration de l'agence le 18 mai dernier afin de mettre un terme au risque de prise illégale d'intérêts pouvant exister entre les mains de certains administrateurs.

Un travail interministériel est par ailleurs engagé pour réformer la gouvernance de l'établissement en permettant, principalement, au conseil d'administration de l'ANCV de redevenir l'instance de pilotage stratégique dont cet organisme a besoin eu égard aux masses financières qu'il gère et aux évolutions en cours du marché et de l'environnement de cet organisme.

RÉPONSE DU MINISTRE DÉLÉGUÉ AU TOURISME

L'insertion de la Cour des comptes sur « l'Agence nationale pour les chèques-vacances » (ANCV) appelle de ma part les observations suivantes.

I- Sur l'évolution de la mission de l'Agence nationale pour les chèques-vacances.

Les éléments permettant de conclure que le chèque-vacances remplit sa mission sociale à l'égard des salariés présentent un caractère avéré :

- *le montant du revenu fiscal de référence (RFR) permettant d'acquérir des chèques-vacances délivrés par l'employeur est (en 2005) de 16 878 euros pour une part du foyer fiscal (ce barème est également retenu par la fonction publique de l'Etat) ;*
- *ce seuil modeste du RFR est d'ailleurs régulièrement évoqué comme raison majeure des difficultés de pénétration du chèque-vacances dans le secteur des PME/PMI ;*
- *ainsi que le mentionne le rapport, le revenu mensuel moyen des utilisateurs du chèque-vacances est de 2 240 € ; il s'agit d'un revenu net par foyer comprenant majoritairement deux personnes actives, dont la rémunération est donc équivalente au SMIC. Si tant est que le contexte socio-économique actuel autorise de ne pas les inclure dans « la population des salariés les plus défavorisés », il semble cependant difficile de les assimiler aux « familles des classes moyennes » ;*
- *tous modes d'attribution confondus (c'est-à-dire en incluant les comités d'entreprise et autres organismes sociaux libres de fixer eux-mêmes leurs barèmes), 83,3 % des porteurs de chèques-vacances ont un revenu total mensuel par foyer inférieur à 3 000 € (enquête de l'Observatoire national du tourisme - 2002).*

Concernant les modes de diffusion du chèque-vacances, il existe trois formules :

- *l'épargne (constitution d'un budget « vacances » sur une période de douze mois maximum) ;*
- *la participation (une partie de ce budget est financée par un organisme social ou comité d'entreprise) ;*
- *l'allocation (aucune participation du bénéficiaire).*

L'épargne est le mode qui s'inscrit le mieux dans le projet social d'accompagnement de l'accès aux vacances pour tous ; un des objectifs de l'Agence pour les années à venir est la mise en place d'un véritable outil de gestion de l'épargne, laquelle repose aujourd'hui sur des solutions externes.

En valeur, l'épargne représente 50 % des encaissements en 2004, la participation 21 % et l'allocation 17 % (total inférieur à 100 % car existent également des systèmes combinés).

L'épargne et la participation du salarié sont prépondérantes, avec à elles deux, plus de 70 % du volume émis. De plus, l'épargne connaît la plus forte progression sur quatre exercices (+ 49 %). L'allocation, qui s'éloigne de la mission originelle de constitution d'une épargne pour la réalisation d'un projet de vacances, poursuit sa régression sous l'effet d'un gros travail de pédagogie effectué par l'ANCV.

Quant à l'utilisation des chèques-vacances par les porteurs, si on étudie les remboursements aux prestataires, en 2002, dans les grands secteurs de diffusion du chèque-vacances que sont l'hébergement, la restauration, les voyages et le transport, les loisirs sportifs et le secteur « arts, culture, découverte », on note que les secteurs liés aux vacances (l'hébergement et les voyages-transports) arrivent en tête avec 70 % environ à eux deux, l'hébergement se situant en première position. Les dépenses prépondérantes demeurent donc très largement liées aux vacances, et non aux loisirs de proximité.

S'agissant des PME/PMI, leur ouverture au dispositif des chèques-vacances est récente (1999/2000). Ces entreprises représentent 8,47 % du portefeuille clients de l'ANCV et 0,73 % des encaissements en 2004. Néanmoins, la progression de ce secteur est croissante, pour trois raisons principales :

- *l'implication de l'ensemble de la force de vente ;*
- *les retombées des accords signés (3 accords nationaux et 17 accords territoriaux) ;*
- *l'arrivée des nouveaux partenaires, notamment PRO-BTP en 2003.*

De 2001 à 2004, le nombre de clients a été multiplié par 2,3 et les encaissements (6,6 millions d'€ en 2004) par 4,7. La progression du chèque-vacances dans ce secteur est cependant pénalisée par une législation mal adaptée :

- *elle délègue juridiquement et de facto aux chefs d'entreprise l'appréciation de la possibilité d'attribuer le chèque-vacances à ses salariés au vu de leur revenu fiscal de référence ;*

– *les employeurs et les salariés sont réticents les uns à réclamer, les autres à communiquer des informations considérées comme de nature privée (le montant du RFR) ;*

– *elle est peu attractive fiscalement au regard des titres-repas ;*

– *enfin, la gestion de l'épargne est considérée comme trop complexe au regard de la gestion qu'elle impose à des structures telle que celles qui prévalent dans ce secteur, peu étayées administrativement.*

Au vu de ces considérations, et dans le contexte économique de ces dernières années, la croissance du chèque-vacances dans ce secteur apparaît au contraire satisfaisante.

Pour ce qui concerne les publics les plus démunis, le partenariat de l'ANCV avec les structures caritatives a des résultats non négligeables puisqu'il permet chaque année à plusieurs dizaines de milliers de personnes très défavorisées (40 000 en 2004) de partir en vacances.

Le problème essentiel rencontré par les associations partenaires, qui souhaiteraient amplifier leur action, est celui de l'accompagnement. De nouveaux partenariats ont été recherchés en 2004 pour élargir l'attribution des bourses-vacances.

Le dispositif, initialement centré sur les familles, inclut désormais de plus en plus les jeunes et les personnes handicapées. Ce dispositif d'attribution de « bourses-vacances » ne doit d'ailleurs pas être confondu avec celui de la « Bourse Solidarité Vacances » (BSV), lieu d'échanges solidaire où des professionnels du tourisme mettent des séjours de vacances à la disposition d'associations caritatives et d'organismes sociaux, sans attribution d'aides financières.

L'ANCV participe également à des actions publiques de solidarité :

– *l'opération Solidar'été avec le ministère de la jeunesse, des sports et de la vie associative, pour accueillir en été des jeunes de 5 à 26 ans ne partant pas en vacances dans des établissements sous tutelle du MJSVA ;*

– *l'opération « Vacances Seniors » du ministère délégué au tourisme pour accueillir en basse saison des personnes âgées à ressources modestes dans des villages de vacances et la petite hôtellerie ;*

– *le Vivathlon, journée nationale de solidarité organisée dans les villages de vacances au profit des personnes handicapées.*

L'ANCV s'attache par ailleurs à un rapprochement avec les conseils régionaux pour développer le chèque-vacances sur leur territoire, coordonner et soutenir les programmes de modernisation des équipements de tourisme social et favoriser l'accès aux vacances des publics les plus défavorisés.

Enfin, l'ANCV a entrepris une démarche avec les caisses d'allocations familiales (CAF) qui s'inscrit sur le long terme dans la réflexion politique des CAF vis-à-vis d'une population d'allocataires défavorisés. Certaines CAF choisissent le chèque-vacances comme forme d'aide sociale pouvant se substituer, pour leurs allocataires, aux bons-vacances. Les arguments suivants sont favorables au chèque-vacances :

- *c'est un avantage non discriminant, qui ne dévalorise pas les allocataires ;*
- *ceux-ci sont impliqués dans un système d'épargne ;*
- *l'utilisation est souple et offre une diversité de choix ;*
- *l'ANCV prend en charge la gestion du dispositif, d'où une économie de temps de gestion pour les CAF.*

Autre volet de la mission sociale de l'Agence, le dispositif des aides à la pierre, redéployé en 2002, porte sur trois champs :

- *la rénovation et la modernisation d'équipements touristiques à vocation sociale pour améliorer le confort et les services adaptés à l'accueil des familles, des jeunes, des retraités et des personnes handicapées ;*
- *la création d'équipements touristiques à caractère social et innovant dans des zones géographiques favorisant l'aménagement du territoire ;*
- *la réalisation d'actions « pilotes » dans les domaines de l'accès aux vacances, nécessitant des investissements matériels.*

Les dossiers sont sélectionnés rigoureusement : 54 % des projets ont été retenus en 2002, 72 % en 2003, 63 % en 2004. La direction sociale de l'ANCV a par ailleurs contrôlé en 2004 l'utilisation des aides attribuées en 2000, tandis que l'Inspection générale du tourisme effectuait en 2003 un contrôle sur les subventions attribuées en 1999.

II- Sur la situation financière et la gestion

Le taux de croissance du volume d'affaires lié à l'émission des chèques-vacances sur ces dernières années a décéléré compte tenu d'une plus grande difficulté à conquérir de nouvelles parts de marché, en particulier sur les segments les plus lucratifs et les plus faciles à conquérir, sur lesquels le chèque-vacances est un produit arrivé à maturité.

La décélération de l'activité liée à la fonction publique, entamée depuis plusieurs années, se confirme dans les prévisions 2006 par une décroissance de - 2 % par rapport à 2005. Quant au marché des PME-PMI, ainsi qu'il a été précisé dans la partie précédente, la législation n'est pas assez incitative pour permettre aux salariés d'accéder massivement et rapidement à cette aide au départ en vacances.

Pour autant, assurer le développement du chèque-vacances garantit la pérennité de ses missions sociales. Ce développement suppose les actions suivantes :

- *poursuivre la prospection du marché des comités d'entreprise et organismes sociaux ;*
- *développer le volet des petites entreprises ;*
- *accentuer les efforts de partenariat ;*
- *promouvoir l'épargne comme mode de mise en place privilégiée ;*
- *donner des moyens aisés de gérer l'épargne.*

Pour gagner en efficacité, l'ANCV doit améliorer ses modes d'organisation, notamment en utilisant les nouvelles technologies.

Elle a entrepris une rénovation de tout son système d'information. A court terme, il sera procédé à la finalisation du projet de mise en place d'une comptabilité de tiers, à la requalification des bases de données, à l'élaboration d'outils spécifiques pour les grands comptes clients, à la mise en œuvre d'une lecture des commandes par codes barres, au paiement en ligne des commandes et à l'optimisation des envois aux prestataires.

Par ailleurs, un audit rétrospectif des risques informatiques encourus par l'Agence est en cours. Il a été confié, après mise en concurrence, au cabinet Ernst & Young.

Le niveau des charges de personnel devrait désormais se stabiliser, de même que les charges supplémentaires largement dues au déménagement à Sarcelles. Sur ce déménagement, il convient de noter que cette opération a permis de regrouper sur une seule implantation les services auparavant déployés sur trois sites, et surtout d'apporter une solution réelle au problème de la sécurisation des chèques-vacances (armoire, forte, sas de sécurité,…).

Concernant la politique tarifaire, les taux de commission demeurent inchangés depuis plus de 20 ans, à hauteur de 1 %.

En revanche, des dispositions prises en 2004 ont été appliquées en 2005 et concernent la facturation des frais de livraison au-delà de 5 points de livraison, la fixation d'un montant forfaitaire minimal de la commission (5 € pour les commandes, 2 € pour les remboursements) et l'extension de la commission aux échanges de chèques-vacances.

En outre, un projet conjoint de lettre de mission au directeur général a été élaboré par les ministres de tutelle et est en cours de finalisation. Il est proposé d'articuler la mission autour de quatre axes majeurs :

1) les évolutions institutionnelles indispensables à la conduite efficace de la mission de service public social de l'ANCV dans un environnement de plus en plus concurrentiel et dans le souci d'une gouvernance irréprochable (des modifications législatives et réglementaires sont d'ores et déjà en cours) ;

2) la modernisation du management, en particulier pour assurer la sécurité totale des opérations, la réduction du déficit d'exploitation, la promotion d'une culture collective et individuelle de la performance, ainsi que le souci de l'excellence dans la qualité du service et dans les relations avec la clientèle et les prestataires ;

3) la poursuite de l'expansion commerciale de l'Agence, indispensable à l'accomplissement de ses missions sociales, en promouvant notamment la mise en place des chèques-vacances dans les PME/PMI avec le souci de la défense des intérêts des finances publiques. L'opportunité et de la faisabilité d'une dématérialisation du titre devra par ailleurs être étudiée ;

4) l'affirmation de la vocation motrice de l'ANCV en matière d'action publique dans le domaine du tourisme social et des loisirs, en cohérence avec les politiques gouvernementales du tourisme social. Des synergies seront développées avec d'autres institutions du tourisme social, notamment la Bourse Solidarité Vacances.

Un plan stratégique à trois ans devra être présenté sur ces bases au conseil d'administration.

RÉPONSE DU DIRECTEUR GÉNÉRAL DE L'AGENCE NATIONALE POUR LES CHÈQUES VACANCES (ANCV)

Concernant le point I – A. « La dérive de la mission par rapport aux objectifs initiaux »

1. Selon la Cour « La constitution d'une épargne préalable n'intervient que pour la moitié environ des émissions. »

Ces chiffres sont sans rapport avec le volume de chèques vacances attribués en contrepartie d'une épargne ou d'une participation des bénéficiaires. Sur la période 1999-2003 :

- *Les chèques vacances attribués aux fonctionnaires d'Etat le sont sous forme d'épargne : Ils représentent 30 % des émissions ;*
- *Les chèques-vacances attribués par le CGOS (fonction publique hospitalière), le Cnas (collectivités locales adhérant à cet organisme), la Cnracl (retraités territoriaux et hospitaliers) le sont sous forme d'épargne. Ils représentent environ 8% de nos émissions ;*
- *5 % de nos émissions sont relatives à des conventions Employeurs, obligatoirement assises sur une épargne salariale ;*
- *Enfin, sur les 57 % d'émissions restantes (employeurs et comités d'entreprise), le tiers, soit 19 %, a pour contrepartie de l'épargne salariale ou une participation du salarié.*

Au total, sur la période 1999-2003, 30 % + 8 % + 5 % + 19 % = 62 % de nos émissions de chèques vacances en volume sont conditionnées par une épargne salariale ce qui représente donc une part nettement majoritaire de nos émissions. Il est intéressant d'observer que cette tendance s'est encore accentuée puisqu'en 2005, sur 1637 nouvelles conventions signées, 1163 répondent à cette même condition.

2. Il est très excessif de dire que « le respect d'un plafond de ressources ne conditionne plus l'attribution du chèque-vacances » :

a) 35 % des émissions de chèques vacances sont conditionnées par le Revenu Fiscal de Référence (inférieur à 17 000 € par foyer fiscal)

- *Les chèques vacances attribués par les employeurs concernent obligatoirement les foyers sous le seuil du revenu fiscal de référence soit 5 % des émissions en moyenne sur la période.*
- *Les chèques vacances attribués aux fonctionnaires d'Etat obéissent aux mêmes règles d'attribution : ils représentent 30 % des émissions sur la période.*

b. Quant à l'attribution de chèques vacances par des organismes sociaux (comités d'entreprise, amicales du personnel, elle est nécessairement conditionnée par des critères sociaux : calcul d'un quotient familial, prise en compte de l'IRPP, positionnement hiérarchique dans l'entreprise, nombre d'enfants à charge etc.

Les URSSAF n'admettent aucun cas que des organismes sociaux attribuent des chèques vacances sans se fonder sur de critères sociaux, faute de quoi, du reste, la prestation serait requalifiée en complément de rémunération. C'est là une différence fondamentale avec les titres restaurants, par exemple, qui sont attribués de la même manière à tous les salariés d'une entreprise, sans critère sociaux, ni modulation.

3) Il n'est pas moins excessif de dénoncer une banalisation de l'usage du chèque vacances :

a) Parce sur le montant des chèques vacances remboursés par l'Agence, 33 % proviennent de prestataires intervenant dans le domaine de l'hébergement, 30 % dans le domaine des voyages et des transports.

b) Parce que 40 % des bénéficiaires de chèques vacances affirment qu'ils ne seraient pas partis en vacances sans les chèques-vacances ainsi que le révèle l'enquête sur la population des porteurs réalisée en 2002 conjointement par l'Agence et l'Observatoire national du Tourisme.

c) Parce qu'il n'est ni réaliste ni socialement recevable de prétendre exclure du budget vacances certaines dépenses effectuées sur place. Les politiques actuelles du tourisme visent au contraire à proposer de plus en plus d'activités sur les lieux de congés pour attirer et fidéliser les vacanciers. Le chèque vacances s'inscrit dans cette évolution Peut-on, du reste, imaginer qu'un porteur de chèques passant ses vacances dans un gîte rural, n'en sorte jamais pour participer à des activités de loisirs ou se rendre sur un lieu de restauration, fût-elle rapide ?

Les concurrents du chèque vacances sont les produits proposés par les agences de voyages, et plus globalement les organisateurs d'activités de loisirs financées par les comités d'entreprise Il s'agit principalement de cinq groupes :

-TIR Groupé (Titres cadeaux et bons de marque, multi et mono enseigne, 300 000 points d'acceptation, 14 000 CE clients)

-ACCOR (Chèques multi et mono enseignes, titres cadeaux, bons de marque du type BonKado, Ticket emploi domicile, Ticket service, Ticket Restaurant) : 55 000 points de vente, 280 enseignes)

-Groupe Chèque Déjeuner : (Chèque service, Chèque domicile, Chèque Lire, Chèque Culture, Chèque Disque, Chèque Cadhoc)

-SODEXHO (Chèques cadeaux, chèques multiservices, Chèques Logis services, Chèque restaurant)

-Groupe Pinault Printemps La Redoute (Chèques Kadéos multi enseigne, mono enseigne, directs et indirects) : 300 000 points d'acceptation, 14 000 CE clients.

Ces groupes ont développé une capacité à proposer des types d'offres différents (chèques-cadeaux appliqués à des domaines précis, chèques emploi service) auxquels s'applique un encadrement réglementaire et notamment fiscal et social beaucoup moins contraignant que celui auquel est soumis le chèque vacances. Ces groupes ont un dynamisme commercial reconnu associé à une forte capacité de négociation et une grande puissance de rayonnement grâce à un nombre important de points de distribution. La mise en place de nouveaux produits, pour faire précisément pièce à cette concurrence, n'a pas été souhaitée le conseil d'administration ni par les tutelles de l'Agence.

4. S'il est exact que les plus faibles revenus (chômeurs, Rmistes, jeunes, SDF) ne bénéficient pas du chèque vacances, il n'appartient pas à l'Agence de désigner les organismes qui pourraient en financer l'attribution à ces populations.

C'est cependant pour encourager un développement du chèque vacances en direction de catégories défavorisées et identifier des financeurs potentiels qu'en 2005, j'ai créé à l'Agence un poste de chargé de mission en direction des publics non-salariés.

5. Du cas particulier du Coupon Sport :

Peu après la création du Coupon Sport, le Ministère de la jeunesse et des sports a réduit les moyens budgétaires qui lui étaient consacrés, sans pour autant communiquer à l'ANCV des orientations ou des instructions techniques particulières. À ce jour, les deux tiers des Directions départementales de la jeunesse et des sports ont abandonné le dispositif du Coupon Sport. La convention biennale signée en 2002 entre le Ministère de la jeunesse et des sports est désormais caduque. L'article 7 de ce document, dont la Cour des comptes a dénoncé le caractère « imprécis et ambigu », stipule que l'Agence est autorisée à poursuivre l'émission et le remboursement du Coupon Sport à son initiative. Elle bénéficiera dans ce cas d'un droit d'usage gratuit du titre Coupon Sport et des marques déposées y afférant. ». L'Agence a manifesté le souhait que cette disposition fût mise en oeuvre et que lui fût transférée la marque déposée « Coupon Sport », indispensable pour lui permettre de poursuivre le développement de ce produit dans de bonnes conditions de sécurité juridique.

6. Des aides à la personne :

Le dispositif des bourses vacances s'est mis en place progressivement à partir de 1987. Jusqu'en 1999, faute que la tutelle autorisât les recrutements nécessaires, un seul agent était affecté, entre autres, à cette mission. À partir de 2002, la création d'un poste dédié a permis d'amplifier l'effort. En 2005, les versements (plus de 4,5 M€) devraient être trois fois plus élevés que ceux de 2002.

L'affectation en 2002 de 4M€ à des actions d'appui et d'accompagnement provient d'une réserve de précaution constituée par l'ordonnateur et l'Agent comptable en vue de pallier l'insuffisance des informations des procédures d'achat communiquées par le système informatique tel qu'il était alors. Le Conseil d'administration a décidé en juin 2002 de réaffecter cette réserve aux missions sociales de l'ANCV en mettant notamment en place des aides conventionnelles et pluriannuelles avec les opérateurs souhaitant développer, renforcer et qualifier leurs interventions dans le domaine des vacances.

7. Des aides à la pierre :

Le Contrôleur général près l'ANCV a saisi le Procureur de la République, sur la base de l'article 40 du Code de procédure pénale, du risque résultant, pour certains administrateurs de l'Agence, d'être mis en cause pour « prise illégale d'intérêts » du fait de la procédure d'attribution de subventions aux équipements touristiques à vocation sociale. La procédure en cause, qui existait de très longue date, n'avait jamais été critiquée jusqu'alors par aucun corps d'inspection ou de contrôle. Sur instruction du ministre délégué au tourisme, et sur ma proposition le conseil d'administration a pris acte des préoccupations du Contrôleur général et adopté des dispositions transitoires aux termes desquelles le Directeur général, ordonnateur des dépenses de l'Agence, fait procéder par ses services à l'instruction des dossiers d'aide sur la base des orientations et des critères habituels fixés par le conseil ; ces dossiers sont présentés à un groupe de travail animé par la directrice de l'action sociale de l'ANCV, rassemblant le chef du service juridique de l'ANCV, l'Agent comptable de l'ANCV, le Contrôleur général près l'ANCV, le Commissaire du gouvernement représentant le Ministère chargé du tourisme ; puis le Directeur général procède à l'ordonnancement des aides proposées par le groupe de travail. Le nouveau décret portant organisation de l'Agence, actuellement en cours d'examen, a notamment pour objet de préciser et d'affiner cette procédure transitoire, qui s'appliquait jusqu'à la fin fin 2005, terme de l'actuelle mandature, et de doter l'Agence d'une gouvernance irréprochable.

Il est enfin exact que l'attribution des aides à la pierre souffre d'une quasi absence de contrôle sur place. Le recrutement récent d'un agent affecté à cette mission devrait permettre de pallier partiellement ce manque lié en tout état de cause à un problème d'effectifs techniquement compétents pour procéder in situ aux contrôles nécessaires.

8. De la cohérence des activités de l'Agence avec celles du GIP Bourses Solidarités Vacances :

Le GIP BSV, dont le terme était échu à mi-novembre 2005, vient d'être reconduit pour un an ; une mission d'évaluation de son organisation et de son positionnement a été confiée à un nouveau responsable avec lequel l'Agence va rechercher les voies et les moyens d'une bonne synergie entre les deux établissements.

Concernant le point II – A. La situation financière

9. Du caractère déficitaire de l'exploitation :

Je ne peux qu'abonder dans le sens du rapporteur lorsqu'il observe que le taux de commissionnement est, depuis 1982, fixé de manière uniforme dans le cadre d'une politique tarifaire visant un développement de la clientèle sans prise en compte des impératifs de gestion. Il apparaît qu'une augmentation raisonnée et limitée de ce taux permettrait de réduire très sensiblement le déficit d'exploitation. Le nouveau décret portant organisation de l'Agence qui devrait être mis en œuvre en 2006 donnera au directeur général et au conseil d'administration les moyens de procéder aux évolutions qui s'imposent.

Concernant le point II – B. de graves défaillances de gestion

10. Des procédures d'achat :

Pour pallier les errements du passé, l'Agence s'est volontairement soumise au code des marchés publics dont elle applique les procédures d'une manière parfaitement orthodoxe.

11. De la gestion du réseau de prestataires :

Même si 135 000 prestataires représentent un taux de pénétration important dans le secteur du tourisme, il est exact que l'Agence n'a pas encore su mettre sur pied une véritable politique commerciale en direction des prestataires, précisément parce qu'elle s'est consacrée prioritairement à l'organisation de son réseau « clients ».

- *Cependant, il convient d'observer que la gestion des litiges, négligée jusqu'en 2003, est désormais d'une grande efficacité : alors que l'Agence traite chaque année 830 000 opérations de remboursement, le nombre de litiges est d'environ 3 000 par an, soit un pourcentage de 0,36 %. Je viens de lancer procéder un audit visant à ce que ce résultat, déjà très honorable, soit encore amélioré.*
- *J'ai mis en place en 2005 un chargé de mission grands comptes prestataires dont la mission est précisément d'assurer un meilleur suivi de cette partie de notre portefeuille.*
- *Enfin, j'ai créé fin 2005, une direction commerciale de plein exercice, déléguée aux réseaux (réseau « clients » et réseau « prestataires ») dont la mission première sera la qualification de notre base prestataires et la clarification des critères d'agrément.*

12. De la commercialisation dans les PME-PMI :

Si le bilan en est incontestablement médiocre, la responsabilité n'en incombe nullement à l'Agence.

Comme le rappelle le rapporteur, la loi du 12 juillet 1999, modifiant l'ordonnance du 26 mars 1982 se proposait de faciliter l'accès du chèque-vacances aux salariés des PME-PMI de moins de 50 salariés ne disposant pas de comité d'entreprise. Elle disposait qu'en l'absence d'un comité d'entreprise, qui pût attribuer des chèques-vacances sur ses critères propres, un dispositif fût mis en place à l'initiative de l'employeur, qui pourrait alors abonder des comptes épargne « vacances » ouverts par les salariés répondant au critère du Revenu Fiscal de Référence (RFR), actuellement 16 878 € (correspondant à un revenu mensuel de 1923 € pour un célibataire, demi-part supplémentaire apportant une majoration de 3849 €). Cette loi n'a pas apporté les progrès escomptés. En effet, le nouveau dispositif est apparu :

- *Juridiquement contestable : on délègue de facto à un chef d'entreprise une autorité de service public puisqu'il doit s'appuyer sur un critère extérieur à la vie de l'entreprise pour identifier les bénéficiaires potentiels du chèque vacances*
- *Inéquitable pour les salariés puisqu'il élimine les foyers dont le RFR est supérieur au montant de référence (soit près de la moitié d'entre eux) le plus souvent parce qu'il existe deux revenus (alors que chacun des conjoints aurait sans doute satisfait aux critères appliqués généralement par les comités d'entreprise)*
- *Inéquitable pour les employeurs : dont la contribution est exonérée de charges à hauteur de 30 % du SMIC 39 h 00 (soit 411,30 €) alors que, pour les comités d'entreprise, l'exonération est illimitée*
- *Dissuasif : parce qu'employeurs et salariés sont réticents les uns à réclamer, les autres à communiquer, des informations considérées comme de nature privée*
- *Irréaliste : le caractère discriminant d'un critère social est beaucoup plus sensible dans une PME du fait de la proximité des salariés entre eux, et avec le chef d'entreprise. Ce dernier renonce du reste dans 80 % des cas à mettre en place les chèques-vacances pour éviter tout risque de conflit ou de tension.*
- *Chronophage et peu lisible pour des dirigeants qui ne disposent que de structures administratives réduites.*

➢ *On ne saurait donc reprocher à l'ANCV, comme le fait le rapporteur, de « ne pas avoir su s'adapter à cette nouvelle cible » dès lors qu'elle ne disposait pas d'un produit susceptible d'intéresser la clientèle concernée.*

Il appartient aux tutelles, qui n'ont pas adhéré, aux propositions d'évolution des textes introduites par la Représentation nationale ou suggérées par l'Agence, de proposer leur solution.

13. De la sécurité des chèques-vacances :

a) Les failles de la sécurité du système d'information

Conformément à la demande formulée par la Cour lors de mon audition le 15 juin 2005, quelques semaines après ma prise de fonction, j'ai fait parvenir à la Cour un point de situation sur la mise en œuvre, à cette date, de l'audit de sécurité des systèmes d'information confié à la société LSA et conformément au Code des Marchés publics auquel l'Agence 'est soumise, un appel d'offres visant à sélectionner le cabinet chargé de conduire un audit rétrospectif décrit a été immédiatement lancé. Compte tenu du respect des délais et des procédures et de l'impact de la période estivale, la date de début des prestations (50 jours d'intervention pour un montant de 60 000 € HT), finalement confiées au cabinet Ernst & Young, a été fixée au 3 octobre dernier. L'exécution de ces prestations est actuellement en cours.

b) Les failles résultant de l'internalisation de la production

La solution a été apportée par la décision mise en œuvre en 2004 d'externaliser la fabrication et la personnalisation des formules de chèques-vacances. Mais cette décision n'est pas sans conséquences en matière de dévolution des responsabilités.

c) Les problèmes subséquents

Selon l'article 11 du décret du 29 décembre 1962 « les comptables publics sont seuls chargés de la garde et de la conservation des fonds et valeurs appartenant ou confiés aux organismes publics ».

En conséquence toute disparition de chèques pour lesquels la garantie financière de l'ANCV est automatiquement accordée engage la responsabilité du comptable de l'Agence. Lorsqu'une perte survient et que la responsabilité de l'ANCV est avérée, l'établissement procède à une nouvelle fabrication du chèque vacances au profit des clients concernés. Si le chèque perdu ou volé est, par la suite, présenté au remboursement par un prestataire de bonne foi, il devient un chèque vacances volé, entraînant un préjudice pour l'Agence.

Dans un contexte où les assureurs et les transporteurs ordinaires ne veulent plus prendre de risques en matière de transport de titres de paiement, où l'unique transporteur sécurisé, la Brinks pratique, du fait de sa situation monopolistique, des tarifs qui rendraient l'activité de l'Agence non rentable, l'établissement, comme du reste tous les autres émetteurs de titres, a été contraint de recourir à un transporteur ordinaire (Chronopost) et de devenir son propre assureur, ce transporteur ne se considérant pas comme un transporteur de fonds.

S'appuyant sur l'article 11 du décret de 1962, le Cour a mis en débet un agent comptable, pour un montant de 379 775 € correspondant à ses vols commis en 1999 et 2000. De même, l'actuel agent comptable, pourrait lui-même être mis en débet pour un montant de 900 000 € correspondant à un braquage avec violences commis en mai dernier dans la région de Lyon.

Bien entendu les procédures de décharge de responsabilité ou de remise gracieuse peuvent constituer une issue juridique à cette injonction. Ces procédures ne règlent pas le problème de fond du partage des responsabilités entre l'ordonnateur et le comptable qui ne correspond pas aujourd'hui, il faut en convenir, à la réalité de la mission confiée à l'établissement. L'émission de chèques vacances est en effet un processus industriel et commercial que l'établissement a choisi d'externaliser en confiant la garde et la conservation des stocks de papier et des en cours de fabrication à des tiers par des marchés publics de prestations de service sans que le comptable public puisse s'opposer légalement à ce dispositif.

d) Une réponse à terme : la dématérialisation du titre de paiement

Cette évolution pourrait sans conteste apporter une réponse à la problématique de sécurité. Mais ses implications juridiques, techniques et financières complexes doivent être soigneusement expertisées de sorte que sa mise en œuvre ne pourra pas intervenir, si elle est jugée opportune, avant 2007 au plus tôt. En outre carte plastique et support papier seraient appelés, en tout état de cause, à cohabiter pendant une période de deux à trois ans.

14. Des carences de la tutelle :

a) Il n'appartient bien évidemment pas au directeur général d'un établissement public de l'Etat de porter une appréciation en la matière.

Qu'il me soit cependant permis de regretter, huit mois après ma nomination, de n'avoir toujours pas reçu ma lettre de mission alors que j'en avais proposé le projet peu après ma prise de fonctions.

b) S'agissant de la question particulière de la relocalisation du siège de l'Agence à Sarcelles :

J'ai cru devoir saisir le procureur de la République, sur la base de l'article 40 du code de procédure pénale, d'une présomption d'irrégularités graves entachant la conduite de l'opération, à l'appui de laquelle j'ai transmis au Parquet les conclusions d'une expertise confiée par l'Agence à un cabinet d'avocats.

c) La nature du contrôle exercé par les tutelles sur l'EPRD a évolué peu après ma prise de fonction :

- *La direction du budget a été clairement désignée comme l'administration chargée d'exercer la tutelle du Minefi et sa représentation au conseil d'administration est déléguée à un commissaire du gouvernement, membre du contrôle général économique et financier.*
- *Le conseil d'administration a accepté, sur ma proposition, d'introduire la fongibilité asymétrique des crédits.*

****

D'une manière générale, l'établissement a intensifié ses efforts pour se doter de procédures transparentes et d'outils de gestion performants notamment :

- *avec la mise en place pour 2006 de la comptabilité de tiers qui lui faisait défaut de manière à permettre à l'Agence d'informer ses clients sur leur situation comptable à l'égard de l'établissement, de renforcer et de sécuriser la traçabilité des opérations financières touchant au titre de paiement, d'automatiser le processus de facturation, et donc d'accroître l'offre de services en faveur de ses clients (virements et prélèvements automatiques).*
- *avec l'introduction d'une comptabilité analytique*
- *avec le lancement dès 2005 d'une démarche qualité visant à l'obtention d'une certification (norme ISO 9001)*
- *Bien que l'ANCV n'ait point la qualité d'opérateur de l'Etat, en bâtissant et en présentant l'état prévisionnel des dépenses et des recettes 2006 conformément aux principes et aux règles de la LOLF. Trois priorités ont été fixées pour l'année 2006 : maximiser le chiffre d'affaires en améliorant la rentabilité, poursuivre et valoriser l'action sociale et s'engager dans une démarche qualité.. Des indicateurs de performances détaillés ont été mis en place en regard de ces objectifs. Chaque directeur (trice) de l'Etablissement a reçu, pour 2006, une lettre de mission déclinant, pour ce qui le concerne, les objectifs impartis à l'Agence*
- *en lançant la mise en place du système d'information relatif à l'inventaire comptable et physique des biens de l'établissement en sorte de le mettre en conformité avec la réglementation. En 2006 seront prises les dispositions nécessaires en vue de la mise en place d'une certification des comptes à partir de l'année 2007 et il sera procédé à une étude des conditions d'une introduction à terme des nouvelles normes comptables internationales (International Financial Reporting Standards) dans l'Etablissement.*

L'Association française des volontaires du progrès

PRESENTATION

Depuis plusieurs années, à l'occasion de contrôles successifs, la Cour a vainement tenté d'obtenir une clarification des missions et des activités de l'Association française des volontaires du progrès (A.F.V.P.), subventionnée sur les crédits de l'ancien ministère de la coopération puis du ministère des affaires étrangères. Le rôle de cette organisation, à l'origine chargée de la gestion de volontaires affectés à des actions de coopération dans le Tiers Monde, puis prestataire de services et maître d'œuvre de projets de développement a constamment fluctué tandis que ses coûts de fonctionnement étaient toujours aussi mal maîtrisés.

La Cour avait notamment critiqué le coût excessif des charges de structure de cette association. La mission d'intérêt général d'appui au volontariat qui lui était confiée par le ministère de la coopération ne justifiait ni la densité de son réseau en Afrique ni le maintien d'un personnel d'encadrement important, alors que le nombre de volontaires déployés se réduisait.

Plusieurs tentatives de réforme ont été engagées à partir de 1998 par le ministère des affaires étrangères, désormais responsable de la politique de coopération et une nouvelle convention a été signée pour la période 2005-2007.

La Cour a procédé à l'examen des évolutions intervenues au cours de cette période et s'interroge sur les conditions dans lesquelles l'association poursuit sa mission.

I - Un instrument de coopération d'un coût élevé

A - Une mission d'appui au volontariat

L'A.F.V.P., association de la loi de 1901, a été créée en août 1963 à l'initiative du ministre de la coopération pour affecter des jeunes volontaires pendant deux ans à des actions de développement économique en Afrique, en réponse à l'institution du *Peace corps* par l'administration Kennedy. Elle a pour objet de : *« permettre à des jeunes de manifester leur solidarité avec les populations d'autres pays en s'associant à leurs efforts et en participant, à leur côté et à titre volontaire, à des actions liant développement économique et promotion humaine et d'en témoigner à leur retour dans leur pays d'origine ».*

L'Etat lui confie *« une mission d'intérêt général relative au volontariat »* définie, dans des termes identiques à ceux de l'objet des statuts, par la « convention d'objectifs au titre de la période 2000-2002 » signée le 31 décembre 1999 entre le ministère des affaires étrangères et l'association.

Les volontaires du progrès (VP) sont aujourd'hui affectés, pour l'essentiel, à des activités de conseil en développement, de formation professionnelle, d'appui à des projets locaux et de soutien à des associations de jeunes.

L'association reçoit du ministère des affaires étrangères une subvention maintenue à 12,44 M€ de 2000 à 2002 et légèrement réduite à 11,19 M€ en 2003.

B - Une activité qui a débordé de la mission initiale

La place singulière prise par l'A.F.V.P. dans la politique de soutien au volontariat conduite par les ministères de tutelle successifs trouve son explication dans l'évolution historique de son activité.

A la demande du ministère de la coopération, l'A.F.V.P. s'était rapidement spécialisée dans l'envoi en Afrique de volontaires, associés à des projets de développement rural. Il en est résulté la constitution progressive d'un réseau propre de délégations permanentes destinées à assurer l'encadrement des volontaires mis à disposition des maîtres d'œuvre. Cette présence sur le terrain s'est révélée un atout pour les responsables français de la politique d'aide au développement.

Forte de cette implantation, l'A.F.V.P. s'est ensuite résolument engagée, dans les années quatre-vingts, dans des interventions d'opérateur de développement à part entière, en s'écartant progressivement de la simple mise à disposition de volontaires. Le ministère de la coopération a soutenu cette orientation en ouvrant à l'association l'accès aux financements classiques de projets du Fonds d'aide et de coopération (FAC-Etat) et aux crédits mis à la disposition des missions d'aide et de coopération pour la réalisation de microprojets. En 1992, l'activité d'opérateur procurait à l'association près de la moitié de ses ressources, mais la subvention de fonctionnement que lui assurait le ministère de la coopération était néanmoins passée à 90 MF (13,72 M€), soit un doublement par rapport à 1980.

Cette augmentation des moyens s'est pourtant accompagnée d'une dégradation de la situation financière de l'association, largement due au renforcement considérable des délégations sur le terrain, génératrices de lourdes charges.

Décidé à mettre un terme à cette dérive, le ministère de la coopération signait en mars 1993 avec l'association une nouvelle convention générale s'inscrivant résolument dans la perspective d'une réduction de subvention, l'A.F.V.P. étant incitée à se rémunérer progressivement par la facturation de ses prestations. Elle était ainsi confirmée dans son rôle d'opérateur de projets de développement, mais ses prestations devaient désormais être tarifées à partir d'une analyse aussi précise que possible de ses coûts, afin de couvrir les charges indirectes de la mise à disposition de volontaires du progrès, jusque là couvertes par la subvention de l'Etat.

Dans cette perspective, la direction de l'A.F.V.P. élaborait en 1994 un plan d'action comportant des mesures de réduction des coûts de structure et d'amélioration de la gestion (contrôle interne, contrôle de gestion, organigramme).

C - Un retour nécessaire à la vocation première

Lors de son précédent contrôle, la Cour avait constaté que le redressement relatif de la situation financière de l'A.F.V.P. avait été obtenu au prix d'une réduction substantielle du nombre des volontaires sur le « terrain », sans que les charges fixes, notamment au siège, aient été réduites à due concurrence.

L'orientation prise vers la fonction d'opérateur a été à l'origine d'une professionnalisation des activités de l'association, de frais de structure qu'elle ne parvenait pas à maîtriser, d'une croissance des

emplois permanents et d'un déséquilibre financier. Mais, à cet égard, l'administration de tutelle restait investie d'une responsabilité particulière, l'A.F.V.P. étant l'organisme public d'appui au volontariat pour la solidarité internationale.

L'A.F.V.P. ne pouvait, en effet, être assimilée à une organisation non gouvernementale de droit commun : c'était au contraire le caractère d'intérêt général de son activité et de ses interventions qui justifiait que l'essentiel de ses ressources fût constitué de subventions des pouvoirs publics. Il revenait par conséquent au ministère des affaires étrangères d'inviter l'A.F.V.P. à rénover son mode de fonctionnement et de la confirmer en même temps dans la mission voulue à l'origine par les pouvoirs publics.

L'A.F.V.P. a ainsi adopté en juin 1998 un « plan stratégique » comportant de substantielles réformes dans son mode de fonctionnement, tandis que le ministère des affaires étrangères demandait à l'association, au début de 1999, d'inverser les priorités entre l'activité d'opérateur de développement et l'activité de volontariat, dans un programme pluriannuel comportant à la fois des objectifs et des indicateurs. Il en est résulté une convention d'objectifs pour la période 2000-2002, signée entre le ministère des affaires étrangères et l'A.F.V.P., dont le préambule confortait la place de l'association dans la politique d'aide au volontariat du ministère des affaires étrangères. La convention visait à diminuer la part de la subvention affectée aux charges de fonctionnement pour accroître celle qui devait financer le volontariat par l'effet conjugué de la recherche de financements extérieurs et de la réduction des charges de structure.

En vue d'atteindre un objectif de 500 volontaires en 2003, l'A.F.V.P. avait préparé un budget pour 2001 projetant une croissance de 20 % du nombre de volontaires, financée par une augmentation de la subvention de l'Etat fixée unilatéralement par l'association à 1,5 M€. Cette augmentation, incompatible avec les contraintes budgétaires et contraire aux engagements de la convention, fut refusée en décembre 2000 par le ministre des affaires étrangères, après que les représentants de l'Etat eurent voté contre le projet de budget au comité directeur de l'association.

En octobre 2001, à la suite d'une mission d'audit confiée à l'inspection générale des finances et à l'inspection générale des affaires étrangères (IGF/IGAE), le ministre délégué à la coopération invitait le président de l'A.F.V.P. à mettre en place immédiatement un plan d'économies portant sur les charges de structure dans les représentations et au siège et à surseoir au recrutement de nouveaux volontaires.

D - Un coût très élevé

La mission d'intérêt général mise en œuvre par l'A.F.V.P. est apparue finalement d'un coût trop élevé pour les finances publiques, si l'on comparait les résultats de l'activité de l'association à ceux des organisations de solidarité internationale (OSI) qui reçoivent également des subventions du ministère des affaires étrangères.

En effet, le montant total des crédits que le ministère affecte aux associations de volontaires s'élevait, en 2003, à 16,6 M€. Les deux tiers de cette somme, soit 11,2 M€, étaient attribués à l'A.F.V.P. qui envoyait « sur le terrain » 266 volontaires du progrès. Vingt quatre associations de volontariat de solidarité internationale (OSI) recevaient le solde, soit 5,4 M€, alors qu'elle contribuaient, il est vrai avec d'autres financements d'origine publique ou privée, à la gestion opérationnelle de 1 810 volontaires. Ainsi les OSI auront géré sept fois plus de volontaires que l'A.F.V.P., tout en disposant de subventions du ministère des affaires étrangères deux fois moindres.

La question est en conséquence de savoir quel est, dans le cadre de sa mission, l'apport spécifique de l'A.F.V.P. aux volontaires qu'elle déploie justifiant leur financement intégral par le ministère des affaires étrangères, alors que les autres OSI ne reçoivent de ce dernier qu'un concours très partiel.

II - Une réforme sans résultats

Le bilan de la période 1999-2003 montre que les orientations de la convention 2000-2002 n'ont pas permis d'aboutir aux réformes attendues, en dépit des injonctions ministérielles.

Le nombre de volontaires du progrès gérés par l'A.F.V.P., principal indicateur de l'activité de l'association, a continué de décroître. Déjà réduit de 542 personnes en 1991 à 304 en 1998, soit une baisse de 44 % en 7 ans, l'effectif des volontaires du progrès s'est à nouveau contracté de 13 % en 5 ans, pour s'établir à 266 à la fin 2003, comme le montre le tableau ci-après.

Subvention, facturation, volontaires et opérations

	1999	2000	2001	2002	2003
Subvention versée (M€)	11,77	12,44	12,44	12,44	11,19
Facturation (M€)	5,92	4,83	4,60	4,04	3,66
Volontaires (au 31/12)	305	346	326	284	266
Nombre de mois/volontaires	3 835	3 682	4 083	3 740	3 360
Nombre d'opérations	281	298	241	211	200

Source : A.F.V.P.

La chute continue des facturations, dont le montant s'est réduit de près de 40 % entre 1999 et 2003, et dont la part dans le total des ressources est passée du tiers à moins du quart, souligne l'échec de la politique visant à financer les charges de structure par des ressources de facturation extérieures à l'Etat.

Ces indicateurs mettent en évidence les difficultés de l'association à se réformer, parmi lesquelles il faut souligner l'échec de l'extension des activités, la persistance d'un réseau coûteux et l'incapacité à réduire les frais de personnel.

A - Une activité mal ciblée

1 - Des volontaires détournés de leur mission originelle

La Cour avait déjà critiqué en 1998 l'affectation de volontaires au fonctionnement des délégations de l'A.F.V.P. ou leur mise à disposition des services de coopération des ambassades (SCAC).

Ces pratiques n'avaient pas disparu à la fin 2003. D'une part, en dépit de la diminution du nombre d'opérations, 13 % du total des volontaires étaient toujours affectés auprès des implantations permanentes de l'A.F.V.P. à l'étranger et jouaient un rôle déterminant dans leur fonctionnement. D'autre part, le nombre de volontaires du progrès affectés à des SCAC pour gérer les fonds de solidarité prioritaires (FSP) – successeur du FAC – confiés aux chefs de mission au titre des crédits déconcentrés d'intervention s'élevait encore à 11 personnes au 1er juillet 2004.

Il en est résulté que le nombre de volontaires affectés en 2003 à des projets conformes à la vocation originelle de l'A.F.V.P., à la justification de la subvention et aux instructions du ministre, était réduit à 210 pour seulement 160 opérations, à comparer aux 266 volontaires mobilisés et aux 200 opérations en cours que met en avant le compte rendu d'activité de l'association.

2 - Une extension géographique illusoire

L'extension de la zone d'intervention de l'association, traditionnellement limitée aux pays du champ, définie dès avril 1998 par le comité directeur, constituait un des objectifs fixés par la convention d'objectifs 2000-2002, dans la perspective d'accroître le nombre de volontaires mis en place par l'A.F.V.P. Quatre régions avaient été retenues : l'Afrique australe, l'Asie du sud-est, le bassin méditerranéen, l'Amérique latine-Caraïbes.

Cette politique a été interrompue dès 2001. En 2003, le champ géographique était à nouveau limité et les interventions de l'A.F.V.P. concentrées dans cinq pays, le Bénin, la Guinée, le Mali, le Niger et Madagascar qui accueillaient à eux seuls plus de la moitié des 200 opérations en cours fin 2003. L'extension géographique de l'intervention de l'A.F.V.P. a représenté un coût très élevé pour des résultats peu significatifs. La prospection a nécessité des dépenses importantes, en termes de déplacements et de préparation de projets, qui ont pesé sur les charges. De surcroît, les perspectives d'activité dans les « nouveaux pays » ont très vite conduit à la création de délégations nationales dont les coûts de structure dépassaient largement les perspectives de chiffre d'affaires qu'elles étaient supposées engendrer.

A aucun moment la direction de l'association n'a comparé le coût de ces frais de prospection aux résultats en termes d'opérations menées et de nombre de volontaires mobilisés.

B - Un réseau de délégations maintenu à l'identique

Malgré la réduction du nombre de volontaires mobilisés et des opérations menées et en dépit des instructions ministérielles, l'A.F.V.P. a maintenu un réseau pratiquement identique et un taux d'encadrement élevé tout en créant de surcroît quatre directions régionales, en vue de déconcentrer le contrôle de gestion.

1 - Un réseau immuable en Afrique

L'évolution dans le temps du réseau des implantations permanentes de l'A.F.V.P. n'a fait l'objet de la part de la direction d'aucune analyse sérieuse. Les rapports d'activité annuels ne comportent aucun tableau présentant les implantations, les moyens en personnel dont elles disposent ou les opérations dont elles ont la charge et il n'est fourni aucun compte rendu précis des ouvertures de délégations liées à l'extension des activités, potentielles ou effectives.

Or, le rapport d'audit IGF/IGAE constatait encore, en juin 2001, que les critiques de la Cour des comptes formulées en 1998 demeuraient d'actualité et que l'A.F.V.P. ne s'était pas engagée dans une réflexion visant à réduire ses représentations.

Depuis, ni les préconisations de la Cour ni les recommandations de la mission d'audit n'ont été suivies d'effets : en 1999 l'A.F.V.P. disposait de 18 délégations ou représentations, toutes situées en Afrique ; en 2003, elle maintenait encore 17 délégations ou représentations nationales, dans les mêmes pays d'Afrique, à deux changements près (Mozambique et Namibie), et dans seulement un pays dit nouveau (Maroc).

2 - Un encadrement excessif sur le terrain

L'analyse des principales délégations nationales en 2004 montre l'importance du personnel permanent affecté en principe au « suivi et encadrement » des volontaires du progrès. Les trois exemples qui suivent ne constituent qu'une illustration d'une situation généralisée de sur-encadrement.

- La délégation nationale du Cameroun, qui gère 8 volontaires du progrès en activité sur 6 opérations, compte 10 personnes. Dirigée par un expatrié, elle comporte neuf personnes recrutées localement, dont un responsable de « service opérationnel », une responsable du « suivi accompagnement » et deux comptables.

- La délégation nationale du Sénégal, qui suit 10 volontaires du progrès engagés dans 6 opérations, emploie 14 personnes. Le délégué national, de nationalité sénégalaise, illustre une nouvelle politique de nationalisation des dirigeants des implantations, mais il est assisté de deux « volontaires », l'un « volontaire information formation » (VIF), l'autre « volontaire administratif et financier » (VAF). Deux « chargés d'appui » aux opérations, un comptable et un « chef du service intendance et logistique » complètent le dispositif.

- La délégation nationale du Mali gère 12 volontaires du progrès engagés dans 11 opérations : elle compte 14 personnes. Dirigée par un expatrié, elle emploie trois « volontaires », soit un « volontaire information formation » et un « volontaire administratif et financier » à Bamako et un « responsable coordination » à Gao, où sont affectés trois volontaires du progrès en opérations.

Sans doute la direction de l'A.F.V.P. peut-elle se prévaloir d'un allègement de plusieurs délégations nationales. Toutefois, le rapport du personnel permanent, tant au nombre d'opérations menées qu'à celui des volontaires sur le terrain, apparaît encore dans de nombreux cas difficile à justifier, sinon par une volonté de demeurer présent dans un pays, sans considération de coût.

3 - Une déconcentration du contrôle de gestion superflue

En 2002, quatre « directions régionales » ont été créées en Afrique, responsables du contrôle de gestion des délégations nationales ou des représentations, chaque directeur régional disposant d'un « responsable information gestion ». En déconcentrant dans les directions régionales des fonctions mal assurées à l'échelon central, l'A.F.V.P. espérait un suivi plus rigoureux des activités des délégations nationales et mettait en place, à cet effet, des procédures de contrôle élaborées.

Cet appareil de contrôle intermédiaire paraît désormais superflu alors que se réduit inexorablement le nombre des opérations et que c'est au siège que sont décidées les orientations stratégiques, les dotations budgétaires et l'affectation des volontaires.

C - Un personnel permanent pléthorique

1 - Un siège hypertrophié

En dépit des recommandations de l'audit de 2001 et des injonctions de la tutelle, l'effort de réduction du personnel au siège de l'association est resté marginal. S'agissant des cadres, leur nombre s'est au contraire accru d'une unité.

Effectifs des permanents de droit français

CDI au 31 décembre	**1999**	**2000**	**2001**	**2002**	**2003**
Cadres en France	29	27	29	29	30
Cadres expatriés	30	30	26	24	19
Total des cadres permanents	59	57	55	53	49
Rappel : volontaires en délégation	*60*	*39*	*42*	*35*	*29*
Rappel : volontaires sur le terrain	*245*	*307*	*284*	*249*	*237*

Source : Bilan social A.F.V.P.

Il résulte de ce constat un taux d'encadrement total des volontaires qui reste très élevé. En 2003, l'association employait en effet, siège et délégations confondus, un cadre permanent de droit français pour un peu moins de cinq volontaires affectés à des opérations de terrain. Si l'on prend en compte les volontaires du progrès affectés à la gestion dans les délégations nationales, ce rapport s'élève à un cadre pour trois volontaires.

2 - Des charges de personnel de droit français inchangées

La direction de l'A.F.V.P. a mis en avant, à titre d'illustration de son effort de réduction des coûts de structure, la diminution des charges globales de personnel de droit français entre 1999 et 2003.

Charges de personnel de droit français permanent

En milliers d'euros

	1999	**2000**	**2001**	**2002**	**2003**	**03/99**
Personnel siège	3 387	3 535	3 532	3 535	3 566	+ 5,3 %
Personnel terrain *	2 248	2 075	1 997	2 075	1 816	-19,2 %
Total salaires et charges	5 635	5 610	5 529	5 610	5 382	-4,5 %

** hors logistique et voyages*

En réalité, la réduction globale de 4,5 % des charges de personnel de droit français pendant la période sous revue est entièrement le fait des personnels expatriés, le coût du personnel au siège ayant au contraire augmenté de 5,3 %.

Les instructions du ministère des affaires étrangères, données en octobre 2001 à la suite des recommandations de l'audit portant sur la nécessaire réduction des coûts de structure du siège, n'ont pas été suivies d'effet avant 2004, puisque les salaires et charges relatifs aux personnels cadres, qui en sont la composante essentielle, n'ont que très peu baissé de 2000 à 2003, il est vrai en euros courants.

III - A la recherche d'un nouveau rôle

A - Le recadrage décidé en avril 2003

Le constat de l'échec de la convention 2000-2002 a conduit le ministère des affaires étrangères à définir de nouvelles orientations relatives aux missions, aux interventions et au financement de l'A.F.V.P.

Dans une lettre en date du 18 avril 2003 adressée au nouveau président de l'association, le ministre délégué à la coopération rappelait que les rapports de la Cour et de l'IGF/IGAE avaient mis en évidence que la mission d'opérateur de développement mise en œuvre par l'A.F.V.P. était à l'origine des difficultés rencontrées par l'association, parce qu'elle était la cause principale de l'augmentation des charges de structure. L'A.F.V.P. devait en conséquence recentrer sa mission sur la mobilisation de volontaires de solidarité internationale, ce qui était sa vocation lors de sa création, et abandonner son activité d'opérateur. Elle n'aurait plus à monter et gérer des opérations de développement offrant des postes pour ses volontaires mais devrait, en revanche, s'assurer que les projets sur lesquels des volontaires pourraient être affectés réunissent toutes les garanties de bonne fin. Le ministre concluait que ces orientations devaient être traduites dans un plan d'action chiffré pour trois ans et aboutir à un projet de convention cadre couvrant la période de juillet 2003 au 31 décembre 2006, dans un contexte de réduction annoncée de la subvention de l'Etat pour le budget 2003, par rapport à son montant de 2002.

Faute d'un accord entre la direction de l'A.F.V.P. et le ministère des affaires étrangères sur la mise en œuvre de ce projet, la validité de la convention 1999-2002 a été prorogée de semestre en semestre jusqu'à la fin de l'année 2004.

B - Une position particulière parmi les OSI

1 - Un traitement privilégié défini par les seules conventions

Les volontaires du progrès ne sont pas soumis au statut ordinaire des volontaires de solidarité internationale (VSI) et à leurs modalités de financement, déterminé par le décret du 30 janvier 1995, à savoir une contribution forfaitaire de l'Etat aux dépenses de gestion des associations qui les utilisent, le complément du coût du volontaire et leurs propres frais de structure restant à leur charge et dépendant donc de leur capacité à mobiliser d'autres sources de financement.

Le seul cadre dans lequel s'exerce la mission des volontaires du progrès est constitué par les conventions passées entre l'A.F.V.P. et le ministère des affaires étrangères, c'est-à-dire la convention d'objectifs pour la période 2000-2002 et la convention générale déterminant pour la même période les modalités des relations financières entre l'administration et l'A.F.V.P. Aux termes de ces conventions, la subvention de fonctionnement attribuée à l'A.F.V.P. prend en charge l'ensemble du coût d'un volontaire. Ces coûts, énumérés en annexe de la convention générale, incluent, outre la totalité des frais engagés pour chaque volontaire, des charges de structure répartis par volontaire.

Il en est résulté qu'en 2003 le coût pour l'administration des affaires étrangères du mois-volontaire à l'A.F.V.P. s'établissait à 3 931 €. Ce montant est à comparer au coût moyen pour ce même ministère du mois/volontaire de solidarité internationale qui s'élevait à 401 €. Même s'il convient de considérer que les autres OSI obtiennent des financements d'autres sources (privée ou internationale), un tel écart est difficile à justifier.

2 - Une application limitée de la nouvelle loi sur les OSI

La discussion, en 2004, du projet de loi relative au contrat de volontariat de solidarité internationale, loi finalement promulguée le 23 février 2005, aurait pu être l'occasion de définir les raisons du traitement privilégié de l'A.F.V.P. par rapport aux autres OSI. Il n'en a rien été.

S'agissant de l'A.F.V.P., l'exposé des motifs se contentait de rappeler que, créée en 1963 par l'Etat, l'association bénéficiait d'une subvention annuelle globale qui finançait à la fois son fonctionnement et son programme annuel de volontariat : *« Cette subvention couvre environ les deux tiers du budget de l'association qui, en conséquence, n'a pas accès au financement prévu par le décret du 30 janvier 1995 ».*

Au moment où le ministère des affaires étrangères cherchait à élaborer une nouvelle convention avec l'association, l'A.F.V.P. aurait dû au contraire être replacée dans le champ de la politique d'extension du volontariat décidée en 2002 et sa position par rapport aux OSI définie dans cette perspective afin de justifier l'importance de la subvention qu'elle reçoit.

Pourtant l'A.F.V.P. entrerait bien dans le champ de cette politique et la loi du 23 février 2005 s'appliquerait à l'association, sauf en matière d'agrément. Selon le ministère : *« L'A.F.V.P., association créée par la puissance publique il y a 40 ans a aujourd'hui été désignée opérateur LOLF du ministère. Il ne paraissait pas nécessaire de soumettre l'A.F.V.P. à la procédure d'agrément des ONG de volontariat qui ne disposent pas d'un « statut » équivalent ».*

C - Une association opérateur de l'Etat

1 - La nouvelle convention 2005-2007

Les interventions de l'association ont été définies par une nouvelle convention cadre pour la période 2005-2007 entrée en vigueur le 1er avril 2005. Elles s'inscrivent dans les priorités de l'aide publique au développement, mais l'administration ne confie plus à l'A.F.V.P. une « mission de service public ». Cette convention substitue la commande à la subvention « forfaitaire », ce qui permettra de suivre précisément l'activité de l'association au cours de l'exercice et de ne lui verser les fonds qu'en présence de justificatifs.

Le ministère contraindra l'A.F.V.P. à mener *« une véritable politique de réduction des coûts et de développement des financements extérieurs à l'Etat »*. Sachant que l'Etat n'ira pas au-delà du montant commandé, l'association devra, d'une part, maîtriser ses coûts et, d'autre part, rechercher les financements complémentaires auprès d'autres bailleurs pour répondre à la commande. Dans cette perspective, une convention d'objectifs et de moyens prévoira une baisse très significative mais soutenable du montant des financements de l'Etat à l'association. En conclusion, selon les termes du ministère : *« Il ne s'agit pas, en effet de faire disparaître l'A.F.V.P. mais de la contraindre à se réorganiser et à assainir son mode de fonctionnement et ses finances »*.

Finalement, les rapports entre le ministère des affaires étrangères et l'A.F.V.P. seraient en cours de normalisation, le ministère estimant qu'il n'y a pas lieu d'envisager une évolution statutaire de l'A.F.V.P. *« dont la forme associative correspond parfaitement à l'activité qu'elle mène comme au mode de relation que ce département entend entretenir avec elle sur des bases assainies »*. Le ministère exprime donc clairement sa volonté de placer l'A.F.V.P. dans le champ de la politique d'extension du volontariat décidée par le Comité interministériel de la coopération internationale et du développement (CICID) de décembre 2002 et de banaliser les rapports qu'il entretient avec cette association, dans le cadre de la loi du 23 février 2005.

En même temps, l'A.F.V.P. est présentée comme un opérateur du ministère des affaires étrangères dans le cadre de la LOLF, ce qui suppose que soient définies les actions qui lui sont confiées ainsi que les indicateurs permettant de les évaluer. Si la convention cadre, en substituant la commande à la subvention forfaitaire, donne au ministère les moyens de suivre l'activité de l'association, elle ne précise pas en revanche la consistance de ces actions, le texte mentionnant simplement que *« les interventions de l'association s'inscrivent dans les priorités de l'aide publique au développement »*.

La mission confiée à l'A.F.V.P. par le ministère, qui n'est plus « une mission de service public », reste définie par les lettres du ministre délégué à la coopération en date des 18 avril et 4 août 2003, comme la *« mobilisation de volontaires de solidarité internationale »* au profit des opérateurs du développement et des bailleurs de fonds.

2 - Une banalisation en trompe l'œil

On peut retenir de ces évolutions que l'A.F.V.P. sera un opérateur affectant des volontaires à des interventions très diverses agréées par le ministère des affaires étrangères en fonction de leur intérêt au regard de l'aide au développement de proximité. La question se pose de savoir si cette évolution justifie le maintien d'un organisme dont les missions sont très générales et les actions mal définies, dont le coût de gestion reste très élevé et dont le financement absorbe encore, en 2005, 55 % de la ligne budgétaire consacrée au volontariat international, contre 67 % en 2003.

Certes, la réduction « très significative » pour l'avenir de la contribution du ministère des affaires étrangères au financement des activités de l'A.F.V.P. et le lien établi avec l'effort de l'association pour réduire ses charges tendra à rapprocher la subvention que reçoit l'A.F.V.P. de celle qui est versée par volontaire aux autres OSI de volontariat.

Toutefois, au vu des résultats des années 1999-2003, il est peu probable que l'association puisse mobiliser les financements extérieurs supposés compenser la réduction à venir des crédits du ministère des affaires étrangères. Il est à noter au demeurant qu'une subvention de restructuration (0,9 M€ en 2005) sera encore consentie chaque année jusqu'en 2007.

En définitive, la banalisation des relations avec une association, dont le ministère rappelle qu'elle a été créée par la puissance publique il y a 40 ans et qu'elle a aujourd'hui été désignée un de ses opérateurs LOLF paraît difficile à mener.

Pour l'association, en revanche, nulle ambiguïté : *« L'Etat, en positionnant l'A.F.V.P. comme opérateur LOLF, semble faire le choix d'une politique spécifique en la matière. C'est bien par rapport à ce rôle particulier, prolongeant l'action de l'Etat tout en maintenant le lien avec le milieu associatif qui légitime son action au niveau de la jeunesse et de la société civile, que doit être examiné le cadre dans lequel s'exerce l'intervention de l'association ».*

Dans ce contexte, les risques sont élevés de voir l'A.F.V.P. continuer de revendiquer, comme par le passé, un rôle d'opérateur privilégié qui la distingue des autres OSI et de réclamer un appui particulier, notamment sous forme de subvention de fonctionnement, dans l'hypothèse où les autres contributions seraient insuffisantes pour couvrir des frais de structure nécessaires à sa survie.

——— *CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS* ———

Depuis dix ans, de multiples plans de redressement n'ont permis ni de clarifier la mission de l'A.F.V.P. ni de réduire significativement la part du ministère des affaires étrangères dans son financement.

Le positionnement actuel de l'association, tout à la fois au cœur et en marge du nouveau dispositif voulu par les pouvoirs publics en matière de volontariat de solidarité internationale, ne suffit plus à justifier l'importance relative des subventions qui lui sont attribuées par rapport aux autres associations.

C'est pourquoi, au-delà des améliorations annoncées, notamment sous couvert d'une convention signée pour la période 2005-2007, la clarification des relations de l'A.F.V.P. avec le ministère des affaires étrangères dont elle est devenue officiellement l'opérateur doit être poursuivie. Le contenu exact de la mission de mobilisation de volontaires de solidarité internationale que le ministère souhaite confier à l'A.F.V.P. et qui justifie le traitement privilégié qui lui est encore consenti reste donc à préciser. Il en va de même de la nature des missions, les actions et les modalités d'intervention qui justifient l'octroi du statut d'opérateur de l'Etat.

En outre, il est recommandé à l'A.F.V.P. :

- *de s'attacher à mieux mobiliser d'autres concours financiers ;*
- *de réduire ses frais de siège et de réseau permanent, ainsi que le ratio de ses frais fixes sur ses coûts d'intervention ;*
- *de produire chaque année au ministère un rapport d'activité, évaluant ses résultats en regard de ses missions.*

Si l'A.F.V.P. ne parvenait pas à atteindre ces objectifs, la question de l'existence de cette organisation serait posée.

RÉPONSE DU MINISTRE DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES

Le ministère des affaires étrangères rejoint l'opinion de la Cour sur la nécessité d'une évolution des relations qu'il entretient avec l'association française des volontaires du progrès (AFVP), dans un cadre où les orientations fixées en 2003 par le Ministre délégué à la coopération, au développement et à la francophonie ont d'ores et déjà un effet positif sur la gestion et la situation financière de l'association.

La place de l'AFVP dans la promotion du volontariat de solidarité internationale

L'AFVP est née en 1963 de la volonté du Gouvernement de disposer d'une structure spécifique permettant l'envoi de jeunes volontaires à l'étranger dans le cadre de sa politique de coopération, à l'instar de décisions prises à la même époque par d'autres bailleurs de fonds bilatéraux et multilatéraux. Les statuts de l'association marquent ainsi la place des pouvoirs publics au comité directeur (8 sièges sur 16) et l'évolution du financement de l'AFVP par le ministère des affaires étrangères doit donc être comparé à celui dont bénéficient les associations étrangères liées de la même manière à leur Etat.

L'AFVP n'est cependant pas la seule association à mettre en œuvre le volontariat de solidarité internationale. Le ministère des affaires étrangères a marqué sa volonté de promouvoir cette forme d'engagement en améliorant le cadre réglementaire par la préparation de la loi du 23 février 2005 relative au contrat de volontariat de solidarité internationale. Cette loi abroge le décret du 30 janvier 1995 et définit la relation contractuelle entre une association agréée par le ministère et une personne physique. Par ailleurs, les financements publics demeurant indispensables à la poursuite des activités de la plupart des associations de volontariat, le décret d'application du 27 mai 2005 définit les aides que l'Etat peut verser aux associations agréées. Pour certaines d'entre elles, cet apport représente la moitié de leur financement total.

L'évolution de la relation entre le ministère des affaires étrangères et l'AFVP

Comme le constate la Cour, le Ministère des affaires étrangères a depuis 1999 demandé à l'AFVP de se recentrer sur la seule activité de volontariat et de réduire ses coûts de fonctionnement. L'appui inconditionnel que les associations membres ont apporté à l'équipe d'encadrement n'a cependant pas permis aux représentants des pouvoirs publics siégeant à leurs côtés au comité directeur et à l'assemblée générale d'obtenir, avant 2003, toutes les améliorations demandées.

Depuis, et à la faveur des changements de Président et de Délégué général, les orientations relatives aux missions, aux interventions et au financement de l'AFVP précisées les 18 avril et 4 août 2003 par des lettres du Ministre délégué à la coopération, au développement et à la francophonie ont été suivies d'effets, l'association devenant moins dépendante des crédits du Ministère des affaires étrangères. La diminution dès 2004 de sa subvention[162] traduit d'ailleurs cette tendance.

A partir de 2005, l'appui financier du ministère des affaires étrangères à l'AFVP est profondément modifié puisqu'il prend la forme, non plus d'une subvention, mais d'une commande annuelle exprimée en nombre de mois-volontaires que multiplie le coût complet d'un mois volontaire, les postes concourant à ce coût complet étant mesurés et connus. Ce dispositif permet un meilleur contrôle des coûts, de l'exécution du budget, et marque la nécessité d'une diversification des financements pour assurer l'activité de l'association.

Le ministère des affaires étrangères incite dans cet esprit toutes les associations spécialisées dans le volontariat de solidarité internationale à se rapprocher des collectivités territoriales pour valoriser leur expérience au bénéfice des programmes destinés à la jeunesse, tels que « ville-vie-vacances-solidarité internationale « et « jeunes-solidarité internationale ». Or, depuis deux ans, l'AFVP est parvenue à susciter l'intérêt de nouveaux partenaires, collectivités territoriales en particuliers. Une réforme des statuts de l'association est aujourd'hui envisagée afin que les élus territoriaux participent à son administration en faisant valoir la place du volontariat de solidarité internationale dans leur politique destinée à la jeunesse. La montée en puissance de ce partenariat est également source de nouvelles ressources financières.

Le maintien des ONG au sein de l'assemblée générale de l'AFVP est par ailleurs essentiel, celles-ci étant en effet porteuses de la plupart des projets auxquels se consacrent les volontaires du progrès.

Enfin, une subvention exceptionnelle et dégressive, programmée pour les années 2005, 2006 et 2007[163], est destinée à accompagner les réformes de structure : charges transitoires liées à la réduction des effectifs de salariés, déménagement et aménagement du nouveau siège liés à la politique de diminution des coûts de fonctionnement.

---

162) De 11,19 à 9,98 millions d'euros

163) 2005 : 900 000 € de subvention et 8 700 000 € de commande pour 3000 mois-volontaires ;
- 2006 : 600 000 € de subvention et 8 040 000 € de commande pour 3350 mois-volontaires ;
- 2007 : 550 000 € de subvention et 7 787 500 € de commande pour 4450 mois-volontaires.

Par ailleurs, la Cour relève le cas des volontaires affectés en Ambassades pour participer à la mise en œuvre du fonds social de développement (FSD) comme un détournement de leur vocation originelle. Pourtant, ces volontaires ne sont alors que de simples prestataires de service dans la mesure où, quand une commande est passée pour le suivi et l'animation du FSD, l'AFVP peut être retenue au même titre que d'autres institutions. Ce cas de figure est d'ailleurs le seul où l'Administration prend en charge la totalité du coût du volontaire.

Un nouveau cadre : la convention d'objectifs et de moyens

En tant qu'opérateur LOLF, l'AFVP est incluse dans le nouveau périmètre budgétaire du programme ministériel « Solidarité envers les pays en développement ». L'association est ainsi considérée comme un organisme qui contribue de manière importante à la réalisation des objectifs du programme. Comme chaque opérateur LOLF, elle fera donc l'objet, à partir de 2006, d'un suivi renforcé de son activité, de ses financements et de sa performance à travers une convention d'objectifs et de moyens.

Dans ce cadre, les missions fixées à l'AFVP sont :

- *la promotion du volontariat de solidarité internationale auprès des candidats potentiels en particulier en relation avec les collectivités territoriales et les mouvements de jeunesse,*
- *la sélection, la formation et le suivi des volontaires affectés sur des projets mis en œuvre par des opérateurs distincts de l'AFVP,*
- *l'accompagnement des volontaires à la fin de leur mission,*
- *la restitution de leur expérience dans le cadre de la sensibilisation de l'opinion publique sur la solidarité internationale et par l'éducation au développement,*
- *le développement des relations avec les autres institutions françaises et étrangères en charge du volontariat de solidarité internationale.*

Les principaux indicateurs de résultat sont :

- *l'augmentation du nombre de mois-volontaires,*
- *la diminution des effectifs de salariés et des coûts de fonctionnement,*
- *l'augmentation des ressources obtenues des partenaires demandant l'affectation de Volontaires du progrès sur leurs projets,*
- *l'évolution de la commande du ministère des Affaires étrangères pour atteindre l'objectif de 1 100 €/mois/volontaire en 2008./.*

REPONSE DU PRÉSIDENT DE L'ASSOCIATION FRANÇAISE DES VOLONTAIRES DU PROGRÈS (AFVP)

Avant de répondre en détail aux observations de la Cour des Comptes, deux commentaires préliminaires éclairant notre point de vue sur les différentes questions traitées, pour :

1 - rappeler ***la place spécifique de l'AFVP*** *dans le monde du volontariat;*

2 - noter ***les importantes réformes intervenues depuis deux ans****, fin de la période traitée par le rapport de la Cour qui portait sur les années 1998/2003.*

1-La place spécifique de l'AFVP et son sens, dans la sphère du Volontariat de Solidarité Internationale.

L'argumentaire développé par la Cour est basé sur un présupposé qui « oriente » très largement ce rapport. L'AFVP, de par son statut associatif, devrait être assimilée aux autres organisations de volontariat françaises et traitée de manière identique.

Ce parti pris fait que, curieusement et à aucun moment, l'AFVP n'est comparée aux organisations étrangères de volontariat semblables à elle (cf annexe).

Si nous contestons d'emblée cette approche ce n'est pas tant pour continuer à bénéficier de la protection et de la manne des pouvoirs publics, revendiquer une quelconque supériorité ou refuser tous comparatifs (s'ils comparent ce qui est comparable).

Il s'agit pour nous de questions d'identité, de rôle spécifique dans la sphère du volontariat et de vision de ce qui se joue au niveau international en la matière.

La Cour rappelle, à juste titre, qu'en 1963 l'AFVP a été fondée en réaction à la création de différents corps de volontariat (Peace corps américain puis DED allemand, VSO britannique, JOCV japonais, volontaires des Nations Unies…). Les organisations de volontariat de ces grands pays de coopération ont toutes bénéficié d'un statut d'agence gouvernementale.

Seule l'AFVP, créée à la même époque, dans les mêmes conditions et pour les mêmes raisons, fait exception. Issue d'un pacte entre l'Etat et les grands mouvements de jeunesse et d'éducation populaire, elle a été positionnée comme structure associative cogérée proposant à la jeunesse française une offre de volontariat laïque.

Dans notre pays d'autres organisations de volontariat émanant des diverses structures confessionnelles existent. Elles proposent une offre de volontariat spécifique, véhiculant les valeurs consubstantielles à leurs origines et qui, avec leurs partenaires du sud, constituent un réseau important[164], contribuant au financement et à l'accueil de leurs volontaires.

Plus tard sont apparues d'autres associations, en particulier humanitaires, utilisant des volontaires mais qui ne font pas du volontariat leur objet premier et unique et qui collectent leurs ressources à travers la générosité du public.

Ce bref rappel pour montrer que, partout dans le monde, en matière de soutien aux structures qui ont le volontariat pour objet principal, voire unique, deux types de « sponsors » sont largement dominants ; les pouvoirs publics et les mouvements religieux, chacun soutenant leurs structures propres de volontariat.

Quarante ans après, la question est bien de savoir si ce pacte, certes à renouveler, moderniser, et rationaliser, entre l'Etat et les mouvements de jeunesse, élargi à d'autres acteurs du monde associatif et des collectivités territoriales… tendant à faire de l'AFVP un opérateur de volontariat au service de la jeunesse française et des différents acteurs de coopération au développement (Etat, mouvements associatifs, collectivités locales…) a un sens, répond à une vision et à des enjeux forts en matière de solidarité internationale, d'engagement de notre jeunesse mais aussi de diplomatie moderne, d'influence et de présence.

Sans prétendre parler à la place de l'Etat, quel choix se présente à lui en matière de volontariat de solidarité internationale ? :

- soit apporter uniquement un appui financier[165] désincarné à des organisations (à caractère confessionnel ou humanitaire d'urgence) déjà mentionnées qui n'émanent pas de lui, ont leur stratégie, leurs logiques, leurs valeurs et n'attendent ni l'Etat ni ses contributions pour exister (même si elles sont fort utiles et tout à fait légitimes).

- soit, à côté du soutien à ces structures, de promouvoir une politique propre en matière de volontariat et de disposer d'un outil spécifique. C'est ce que font les autres grands pays déjà cités, qui mobilisent des ressources autrement conséquentes pour le volontariat (cf annexe).

164) Par exemple missions, congrégations, églises…
165) Aujourd'hui 400 € par mois d'après les chiffres avancés par la Cour.

A l'heure où :

- les ressources humaines du dispositif de coopération, en proximité du terrain, sont réduites et où sur les champs de l'influence et de la présence les enjeux sont forts[166]*,*

- le développement des pays du sud, dans le cadre des objectifs du millénaire et des orientations du CICID, redevient une priorité de l'agenda international et national,

- le désir d'engagement de la jeunesse en matière de solidarité internationale est toujours aussi fort,

- le volontariat offre à une jeunesse, en quête de sens et de repères, une opportunité unique d'épanouissement,

il serait paradoxal que l'Etat abandonne toute ambition propre en la matière, privant ainsi notre jeunesse de la seule offre spécifique de volontariat de développement à caractère laïque.

L'Etat en demandant à l'AFVP d'abandonner la fonction d'opérateur de projets de développement, en la positionnant comme opérateur LOLF et en recentrant sa mission sur le volontariat semble bien faire le choix d'une politique spécifique en la matière.

C'est bien par rapport à ce rôle particulier, prolongeant l'action de l'Etat tout en renforçant le lien avec le milieu associatif et en l'ouvrant à un ensemble d'acteurs nouveaux qui légitime son action au niveau de la jeunesse, de la société civile et de nos territoires, que doit être examiné le cadre dans lequel s'exerce l'action de l'Association.

2-Des réformes largement engagées.

La Cour met en avant toute une série de réformes à engager pour passer d'une fonction d'opérateur de projets, qui en 1998 « pesait » 16 millions d'€ et encore 7,2 millions en 2003, à un recentrage sur la fonction volontariat. Il convient donc de distinguer dans l'analyse des coûts de la période auditée ce qui relève de cette fonction de mise en œuvre de projets et ce qui relève strictement du volontariat. Amalgamer les coûts de ces deux fonctions pour ensuite les ramener au mois volontaire et en faire un élément de comparaison avec d'autres organismes qui ne sont que sur la fonction volontariat parait pour le moins curieux.

Ceci étant, cette transition est largement engagée et depuis deux ans, fin de la période traitée par le rapport de la Cour, d'importantes réformes et changements sont intervenus.

---

166) Les USA comptent passer de 7000 à 14 000 Peace corps dans le cadre de différents programmes « initiative pour la paix », plan SIDA.., le Japon souhaite doubler d'ici à 3 ans le nombre de ses volontaires en Afrique...

► ***Un cadre général et un positionnement qui se clarifient.***

Les questions liées au rôle, à la place de l'AFVP et à ses relations avec le MAE sont en voie de clarification, suite aux décisions prises en 2005 :

- *Le plan stratégique 2005/2007, adopté par le Comité directeur le 8 mars 2005, traduit les orientations impulsées par le MAE.*
- *La convention cadre MAE/AFVP du 6 avril, lie la rémunération de l'Association à l'activité produite*[167]*, la faisant passer du régime de la subvention à celui de la commande. Le volontariat à partir de 2005 n'est plus la « variable d'ajustement ».*
- *Le positionnement de l'AFVP comme opérateur LOLF marque le caractère de service public de sa mission et acte le lien spécifique avec l'Etat. La convention d'objectifs et de moyens, en cours de négociation, va clarifier la nature et l'objet de cette relation.*

Les critiques de la Cour quant à l'absence de cadre institutionnel concernant l'action de l'Association devraient trouver réponse à la lumière de ces différents éléments.

Ceci étant la confirmation de cette place et de ce rôle dépendent de notre capacité à poursuivre les réformes et les adaptations en profondeur des structures et du fonctionnement de l'Association tout en lui gardant sens et ambition.

► ***Des liens avec le MAE en voie de refondation.***

Positionner l'AFVP comme opérateur de volontariat prolongeant l'action de l'Etat dans le cadre de la LOLF suppose de renouveler la relation avec la tutelle :

- Les *liens, au départ étroits, se sont distendus. Les difficultés de l'Association à intégrer les changements de son environnement, à faire évoluer son identité et engager les nécessaires réformes, le difficile dialogue avec la tutelle ont occasionné incompréhensions, défiance et pour finir une crise qui nous a fortement handicapé. Aujourd'hui si la situation se normalise les traces sont profondes, elles seront longues à résorber et nécessiteront efforts et gages constants.*
- *Le positionnement de l'Association comme opérateur LOLF va clarifier la relation avec le MAE. Le travail sur la mesure de la performance, les dispositions de la convention cadre sur le contrôle de l'activité, la convention d'objectifs et de moyens… sont autant d'éléments d'intégration de l'activité et des résultats de l'Association dans la politique de solidarité et de coopération de notre pays.*

167) Pour 2005 la commande porte sur 3000 mois rémunérés à 2 900€

Leur mise en œuvre devrait permettre de répondre aux critiques de la Cour sur les questions de définition et de contrôle de l'activité.

► ***Une relation à notre environnement qui s'améliore.***

Le positionnement de l'Association comme opérateur de volontariat au service des partenariats entre acteurs de la solidarité rencontre un écho généralement favorable dans le monde de la solidarité, auprès du mouvement associatif, des collectivités territoriales comme de nos différents partenaires :

Si la loi sur le VSI est un élément positif, permettre au volontariat français d'exister au plan européen et international suppose de développer une stratégie ambitieuse et des synergies avec les différents acteurs du monde de la solidarité et du développement. A moyen terme le positionnement de l'Association, s'il est bien valorisé, devrait contribuer à renforcer le volontariat français et plus largement l'ensemble du secteur.

En dehors de nos frontières, la relation entre corps de volontaires et administrations de leur pays sont un des éléments forts de leur identité et du développement de leur activité. En France tel n'est pas toujours le cas et les difficultés d'articulation et de mise en synergie entre les différents acteurs de la sphère coopération/développement sont une contrainte qu'il faudra surmonter[168].

► ***Une activité à développer et des missions qui se recentrent.***

Le plan stratégique 2005/2007 et le futur contrat d'objectifs et de moyens 2006/2009 vont marquer un changement fort au plan des orientations :

- *Recentrage sur le volontariat et développement quantitatif (6000 mois volontaires prévus en 2009 contre 3000 en 2004) et qualitatif (actions de mobilisation, formation, suivi et accompagnement, valorisation, promotion du volontariat).*
- *Passage d'une fonction d'opérateur de projets (plus de 16 millions d'€ gérés au titre des projets de développement en 1999) à une fonction d'opérateur de volontariat.*
- *Positionnement du volontariat comme vecteur de renforcement des partenariats entre acteurs du nord et du sud (Collectivités locales, OSI, associations, entreprises, administrations, agences de développement…).*
- *Diversification de notre offre de volontariat sur des sujets nouveaux tels que le volontariat sud/sud et le volontariat sud/nord, les missions courtes, les dynamiques* jeunesse...

168) Nous venons de passer une convention de coopération avec l'agence allemande de coopération (GTZ) alors que nous travaillons encore à redéfinir nos relations avec l'AFD.

► ***Des ressources qui se diversifient.***

La contribution de l'Etat via la ligne volontariat va diminuer et la facturation aux partenaires d'une partie du coût du volontariat va devenir notre mode principal de diversification de nos ressources :

- *Diversification et augmentation des ressources mobilisées pour le cofinancement du volontariat (1 000 € par mois volontaire contre 750 € aujourd'hui).*
- *Contribution de l'Etat fortement en baisse puisqu'elle devrait passer de 2 900 € par mois volontaire en 2005 à 1100 € en 2009 ainsi que le montre le tableau ci-après.*

Evolution des coûts des ressources					
	2005	**2006**	**2007**	**2008**	**2009**
Ressources MAE / mois VP	2 900 €	2 400 €	1 750 €	1 400 €	1 100 €
Ressources partenaires / mois VP	728 €	800 €	870 €	940 €	1 000 €

► ***Un dispositif en très forte évolution.***

Nous poursuivons la réforme, la rationalisation, l'allégement… de notre dispositif siège et terrain.

Le contrat d'objectifs et de moyens prévoit de baisser d'un minimum de 1,7 millions d'€[169], le coût des fonctions liées à la mise en œuvre de la commande MAE sur le volontariat, qui devra passer de 2 320 € par mois volontaire en 2005 à 877 € en 2009 ainsi que l'indique le tableau ci-après.

Evolution des coûts des fonctions					
	2005	**2006**	**2007**	**2008**	**2009**
Total coûts des fonctions	6 961 K€	6 300 K€	5 800 K€	5 500 K€	5 260 K€
Coûts fonctions / mois VP	2 320 €	1 881 €	1 303 €	1 078 €	877 €

Pour les charges de personnel, c'est l'équivalent en masse salariale (sur la période 2006/2008) de 16 à 18 postes concernant des personnels de droit français[170] et plus de 80 postes concernant des personnels de droit local[171] qui seront supprimés.

169) *De 6,961 millions d'€ sur le budget 2005 à 5,260 millions d'€ en 2009*
170) De 4,488 millions d'€ à 2,8 millions d'€ soit 1,688 millions d'€ en moins.
171) De 0,602 millions d'€ à 0,440 millions d'€ soit 0,162 millions d'€ en moins.

Le tableau ci-dessous montre que sur une période de dix ans (1999/2009) et tous statuts confondus, ce sont plus de 660 personnes qui devraient avoir quitté l'AFVP.

	1999	***2009***	***différence***
*Personnel **droit français** sur ressources **budgétaires***	*85 postes*	*36/38 postes*	*- 47/49 postes*
*Personnel **droit local** sur ressources **budgétaires***	*254 postes*	*Environ 50 postes*	*- 204 postes*
*Personnel **droit français** sur ressources **affectées** (projets)*	*11 postes*	*0*	*- 11 postes*
*Personnel **droit local** sur ressources **affectées** (projets)*	*404 postes*	*0*	*- 404 postes*
Total	***754 postes***	***86/88 postes***	***- 666/668 postes***

Ce processus de réduction a largement démarré. Fin 2005 un peu plus de 50 salariés de droit français seront en fonction[172]. En 2004/2005 une vingtaine de salariés auront quitté l'Association[173], (trente depuis 1999) ce qui nous parait significatif pour une structure réputée n'avoir pour unique souci que son propre maintien.

Pour les personnels de droit local sur ressources budgétaires, 168 étaient présents en 2003, ils seront 95 en 2005, soit 73 départs en 3 ans.

En terme d'organisation nous sortons du schéma de structures lourdes lié à notre ancienne fonction d'opérateur de projet et raisonnons un nouveau dispositif adapté à la nature de nos missions et de notre activité.

Réorganisation en unités opérationnelles[174], suppression des directions, concentration et simplification des fonctions. Sur le terrain mise en place de 7 unités régionales allégées, avec les fonctions d'appui, d'expertise, de contrôle et d'évaluation permettant de garantir la qualité du volontariat et le développement de l'activité.

Poursuite de l'africanisation de postes sur le terrain avec en perspective l'autonomisation de certaines fonctions et le développement d'une expertise sud en matière de volontariat.

172) Ils étaient 84 en 1999 et 71 fin 2003.
173) Licenciements, départs négociés.
174) Nouvelle charte fonctionnelle et nouvel organigramme en cours de finalisation.

Ici encore jeter un regard sur ce que font les structures étrangères de volontariat, est édifiant. Toutes ont des représentations structurées qui assurent dans les pays cet indispensable travail de suivi des missions et d'accompagnement des personnes[175].

Pour conclure, et comme le montrent les différents chiffres (budgets, personnels…) repris dans cette partie de notre réponse, c'est une mutation profonde qui est engagée, pour passer d'un fonctionnement d'opérateur de projet à un fonctionnement exclusivement basé sur la mise en œuvre du volontariat.

***

Commentaires détaillés
(présentés suivant le plan de l'insertion de la Cour des comptes)

***** *Observations relatives au point I - A - Une mission d'appui au volontariat*

Le rapport mentionne que les volontaires étaient affectés à l'origine à « des actions de développement économique ». Cette affirmation est restrictive, les actions des volontaires portaient surtout sur des actions de développement social, humain…

La subvention versée à l'Association était de 11,19 millions en 2003, en 2005 la commande du MAE n'était plus que de 8,7 millions (à laquelle il convient d'ajouter 0,9 millions de subvention de restructuration). En 2009 la commande du MAE ne devrait plus être que de 6,6 millions soit une diminution de quasiment la moitié des concours.

* *Observations relatives au point I - B - Une activité qui a débordé de la mission initiale*

Le rapport laisse à penser que l'évolution historique de l'Association aurait été subie par les pouvoirs publics qui n'auraient fait qu'accompagner les événements.

Les évolutions majeures de l'Association ont bien été voulues et impulsées par les pouvoirs publics et correspondaient à des moments de leur relation aux pays du sud et à des enjeux forts en matière de coopération, de solidarité et de développement :

175) Les Peace corps consacrent près de 200 millions de dollars par an à leur seul dispositif terrain.

– *en 1963, création de l'AFVP par les pouvoirs publics avec comme objectifs l'envoi de jeunes, l'appui aux pays nouvellement indépendants, un complément au dispositif d'assistance technique avec un travail spécifique en proximité des acteurs, favorisant le rapprochement des jeunesses et donnant une image positive de notre pays,*

– *dans les années 80 l'AFVP devient opérateur de développement, ce qui correspond à un changement des dispositifs de coopération avec le passage à l'aide projet et à la volonté des pouvoirs publics de disposer d'organismes ayant des capacités de mise en œuvre sur le terrain. Le Ministère de la Coopération détache certains de ses cadres à l'AFVP qui bénéficie de crédits importants sur les lignes FAC et FAC intérêt général pour développer une expertise spécifique.*

– *en 2003 le MAE signifie officiellement à l'AFVP la fin de la fonction d'opérateur de projet et son repositionnement sur le volontariat en appui aux partenariats actant ainsi les évolutions des politiques de coopération, l'émergence de nouveaux acteurs de la solidarité en capacité de mener leurs propres actions.*

* *Observations relatives au point I – C- Un retour nécessaire à la vocation première et D – Un coût très élevé*

Le « retour à la vocation première » n'est pas uniquement le fait des difficultés financières, comme le laisse entendre la Cour. Même si cet aspect est important, ce sont d'abord les évolutions des politiques de coopération et de leur environnement et l'analyse de la place que l'AFVP doit y prendre qui ont motivé ces évolutions (cf point précédent).

Si dans un premier temps (1992) les pouvoirs publics ont souhaité que les partenaires contribuent à la prise en charge des coûts, puis ont souhaité dans les années 2000 un rééquilibrage entre la fonction d'opérateur de projet et la fonction volontariat, la décision formelle de l'abandon de la fonction opérateur ne date que de 2003.

La Cour met l'accent sur la faiblesse de l'activité volontaire, c'est un fait indéniable qui nous handicape lourdement. Développer cette activité est le principal défi que nous devons relever et sur lequel nous devons nous concentrer, d'autant plus que la fonction opérateur qui mobilisait une grande partie de nos énergies va se clôturer.

Deux explications nous semblent déterminantes quant à cette baisse de l'activité :

- *La première porte sur la problématique du cofinancement, qui présente des aspects positifs (ressources, valorisation du volontariat par les partenaires), mais nécessite un investissement accru au niveau création de l'activité (les tableaux en annexe 1 montrent que la plupart des corps de volontaires sont quasiment tous financés à 100% par leurs Etats respectifs). Il faut d'ailleurs noter que la diminution forte de l'activité volontaire (plus de 500 étaient mobilisés à la fin des années 80) est liée à la mise en place de la politique de cofinancement à laquelle beaucoup de partenaires, en particulier les plus petits n'ont pu répondre.*
- *La deuxième a trait à la longueur de la crise et à la profondeur des changements qui touchent à l'identité de la structure et des personnels, avec des événements difficiles (licenciements), affaiblissement du management. Tout cela générant doutes et questionnements sur l'avenir, peu porteurs de dynamisme.*

Il faut par ailleurs noter que le contrat d'objectifs et de moyens prévoit un doublement de l'activité à l'horizon 2009, tandis que la commande du MAE devrait d'ici 2009 s'élever à 6,6 millions d'€ soit une division par 2 de cette contribution en une dizaine d'années.

En ce qui concerne le cadre de la mission de l'AFVP il convient de se reporter aux observations développées dans la partie 1 de la réponse « La place spécifique de l'AFVP ».

** Observations relatives au point II- Une réforme sans résultats*

Concernant l'échec de la réforme, le tableau produit dans le rapport de la Cour montre qu'en 2001 il y a eu reprise de l'activité avec 4 100 mois volontaires, résultat de l'important travail de prospection de nouvelles zones. La dégradation qui suit est liée à la crise avec le MAE. Sans revenir sur la nature de ces événements, il est indéniable qu'ils ont eu un effet déstabilisant et ont mis un frein à la mise en œuvre du plan stratégique.

** Observations relatives au point II- A- 1- des volontaires détournés de leur mission originelle*

Concernant les volontaires « détournés de leur mission », la situation est en voie de règlement et nous n'avons plus :

- *qu'un volontaire en structure AFVP (fermeture en juin prochain),*
- *aucun volontaire PDP (dernier poste fermé début décembre 2005),*
- *quatre volontaires en appui aux SCAC. Ces postes sont en train d'évoluer vers la mise en place de cellules d'appui aux associations locales, souvent positionnées dans le cadre de coordinations d'ONG.*

Il faut noter que la fin de ces postes, pour légitime qu'elle soit dans la nouvelle configuration de l'association, n'en a pas moins contribuée largement aux difficultés de remise en route de l'activité (700 à 800 mois de moins).

L'analyse de « l'extension géographique illusoire » nous parait partielle, superficielle et peu argumentée. Son arrêt en 2001 est un des effets de la crise qu'a connu l'AFVP et non un échec de cette stratégie. En effet si l'activité 2001 a dépassé les 4 000 mois c'est bien grâce à l'extension géographique. Par ailleurs deux de nos programmes avec les Régions PACA et Réunion qui mobilisent à eux seuls plus de 60 volontaires sont un des effets de cette stratégie et montrent que les efforts de prospection ont donné des résultats. Enfin il est évident que nous ne développerons pas l'activité sur les seuls pays traditionnels où les évolutions de l'AFVP ne sont pas toujours bien comprises par des partenaires habitués à un autre fonctionnement. Améliorer et rationaliser nos stratégies et nos dispositifs est impératif, mais tirer un trait sur l'extension géographique ne nous parait pas justifié.

* *Observations relatives au point II- A- 2-Une extension géographique illusoire*

Concernant le « coût très élevé » de l'extension géographique nous comprenons mal les critiques. Dire que nous aurions systématiquement créé des Délégations Nationales budgétivores n'est pas conforme à la réalité. En tout et pour tout ont été mis en place un salarié au Maroc (par redéploiement, sans structure ni personnel local) et trois volontaires au Mozambique, en Namibie, au Cambodge (pour deux d'entre eux à mi temps et intégrés dans les bureaux de nos collègues allemands du DED). Quand aux missions qui auraient suscité des « dépenses importantes » difficile de remettre en cause à la fois ces missions et la mise en place de structures permanentes, c'est l'un ou l'autre, sauf à penser que négocier, monter, mettre en œuvre et suivre des missions de volontariat soient le fruit d'une génération spontanée.

* *Observations relatives au point II- B- 1- Un réseau immuable en Afrique*

L'analyse de la Cour des comptes ramène, encore une fois, l'ensemble de la structure à la seule activité volontaire, oubliant que dans la période observée la fonction opérateur de projets de développement, (dont elle a par ailleurs souligné qu'elle était à l'origine du gonflement excessif de l'organisation) concourait de manière significative aux charges de la dite structure.

La création des 4 directions régionales correspondait effectivement à une tentative de déconcentration et de meilleure maîtrise de l'activité opérateur, cette réforme à peine mise en place s'est trouvée de fait remise en cause par les changements intervenus au niveau des missions de l'AFVP.

Les différentes informations concernant le personnel sont connues et disponibles (listing des personnels de droit local sur ressources budgétaires et sur ressources affectées remis à jour et transmis au MAE).

** Observations relatives au point II- B- 2- Un encadrement excessif sur le terrain*

Encore une fois, les situations de « sur encadrement » constatées s'expliquent par cette double fonction (opérateur de projet et volontariat) qui, si elles apparaissent effectivement excessives en 2003, tiennent aux difficultés de gestion de la transition déjà évoquées. Aujourd'hui sur ce plan la mutation est en cours. Fin 2005 nous avons sur le terrain 18 salariés expatriés, 130 salariés nationaux sur ressources budgétaires, 177 salariés sur ressources affectés (dont 4 expatriés). En 2009 pour mettre en œuvre la commande MAE seront présents sur le terrain 9 salariés expatriés, environ 50 salariés nationaux sur ressources budgétaires et, sauf exception, aucun salarié sur ressources affectées.

Pour rappel en 1999 nous avions 30 postes de salariés expatriés, 254 salariés nationaux sur ressources budgétaires, 415 salariés sur ressources affectées (dont 11 expatriés).

Pour bien mesurer l'effort déjà accompli et encore à venir ainsi que la profondeur des mutations en cours, il convient d'avoir présent à l'esprit qu'au total en 10 ans et tous statuts confondus ce sont près de 640 postes qui auront été supprimés sur le terrain.

Le dispositif terrain est un des points forts de l'AFVP et l'ensemble des corps de volontaires étrangers maintiennent un réseau autrement conséquent[176].

Ceci étant dans la mesure où nous cessons notre activité d'opérateur d'ici à 2008, le dispositif de terrain sera réduit. Celui-ci sera désormais raisonné au plan régional et non plus pays par pays.

Ainsi nous prévoyons de fonctionner avec 7 équipes régionales (dont 4 concerneront le continent africain, 1 le bassin méditerranéen, 1 l'Asie, 1 l'Amérique du sud et la Caraïbe). Ces dispositifs seront constitués d'un seul salarié expatrié (sauf dans deux des régions où ils seront deux) et de 2 à 7 salariés locaux (suivant les cas), couvriront entre 5 et 10 pays et géreront entre 50 et 100 volontaires.

Nous allons par ailleurs poursuivre la promotion de nos cadres nationaux qui peu à peu accèdent à des postes de responsabilité, avec la perspective à plus long terme de favoriser le développement d'une expertise sud en matière de volontariat indispensable à l'émergence d'un volontariat sud /sud et sud /nord.

---

176) Par exemple 40 représentations pour le DED allemand, 70 pour le Peace corps américain.

** Observations relatives au point II- B- 3-Une déconcentration du contrôle de gestion superflue*

Concernant la déconcentration, cette réforme mise en œuvre au début des années 2000 correspondait à une volonté de meilleure maîtrise de l'activité. Les changements importants intervenus dans les missions et le fonctionnement de l'AFVP font que la donne est aujourd'hui radicalement différente, cette réforme est donc mort née.

Ceci étant le fonctionnement sur cette base régionale nous a permis de tirer quelques enseignements positifs (décloisonnement des délégations nationales, mobilisation plus rationnelle des compétences, meilleure synergie au niveau des équipes…) qui seront réinvestis dans la nouvelle organisation proposée (cf point précédent).

Par ailleurs la dimension gestion sera dès 2006 assurée par le siège avec la centralisation d'un certain nombre de fonctions (contrôle de gestion, comptabilité…).

** Observations relatives au point II- C- 1-Un siège hypertrophié*

S'agissant du siège « hypertrophié », en 1999 nous avions 55 personnes au niveau du siège, dont 29 cadres. Fin 2005 nous ne sommes plus que 36 personnes au siège dont 24 cadres. En 2009 l'effectif du siège lié à la commande MAE devrait être de moins de 30 personnes dont une vingtaine de cadres. En 10 ans les effectifs du siège auront été divisés par 2 et le ratio nombre de cadres permanent de droit français / nombre de volontaires passera de 5 à 17.

** Observations relatives au point II- C- 2- Des charges de personnel de droit français inchangées*

Les charges de personnel de droit français qui étaient de 5,6 millions en 1999 sont estimées à 4,5 millions sur le budget 2005 et devraient être réduites à 2,8 millions à l'horizon 2009 soit une charge divisée par 2.

** Observations relatives au point III- A- Le recadrage décidé en avril 2003*

La convention cadre régissant les relations MAE/AFVP a été actée début 2005. L'évolution la plus importante tient au passage du régime de la subvention à celui de la commande, le lien entre activité et rémunération de l'Association est ainsi traduit très concrètement.

** Observations relatives au point III- B- 1- Un traitement privilégié défini par les seules conventions*

La notion de « traitement privilégié » renvoi à la première partie de la présente réponse, de même que les questions de cadre dans lequel s'exerce l'activité de l'AFVP.

Pour ce qui est des éléments de comparaison des contributions du MAE, mis en avant par la Cour, ils procèdent pour une large part de la vision « AFVP association comme une autre » explicitée dans la première partie de notre réponse :

Sont placés sur le même plan la contribution du MAE aux autres associations (400 € d'après les chiffres de la Cour) et le coût du volontaire AFVP soit 3 900 €. Il est évident que le coût pour les autres organisations n'est pas de 400 €. L'essentiel des charges des autres organisations est bien sûr assumée par les réseaux propres à ces structures. Pourquoi comparer des coûts économiques et une participation financière ?

Pourquoi, encore une fois, ne pas nous comparer aussi aux autres corps de volontaires internationaux et ne pas mentionner ces éléments pourtant communiqués ?

Aujourd'hui le coût du volontaire allemand est de 4 750 €/mois, le volontaire japonais est à 5 870 €, le VNU à 3 250 €, l'anglais à 2 670 €, l'américain à 2 600 €. Ces coûts sont tous couverts en quasi totalité sur subventions publiques hormis pour le volontaire anglais dont le coût est couvert à 74% (cf annexe).

Par ailleurs et concernant toujours cette même question, la Cour relève que le coût élevé de la structure AFVP est liée à la fonction de mise en œuvre de projets de développement et demande, pour cette raison à ce que l'AFVP « retourne à sa vocation première », pour ensuite « oublier » cette fonction, ramener l'ensemble des coûts (ceux liés à la fonction opérateur, comme ceux liés à la fonction volontariat) au mois VP et s'en servir de comparatif avec d'autres structures qui elles ne sont que sur la fonction volontariat. A titre de rappel en 1998 l'activité opérateur de développement « pesait » 16 millions d'€, elle était encore de 7,2 millions en 2003.

Concernant le coût et le financement de l'activité sur la base de 6 000 mois volontaires à l'horizon 2009. Le coût du mois volontaire devrait passer à 1 950 € (hors logement) dont 1 073 € de coûts directs le coût des fonctions étant lui réduit à 877 €.

Le MAE en assurerait la prise en charge à hauteur de 1 100 €, les partenaires prendraient en charge 800 € (plus 200 € de coût du logement), les 50 € restants étant générés par des prestations diverses.

Ces objectifs constituent un challenge important mais déterminant pour l'avenir de l'AFVP.

** Observations relatives au point III- B-2- Une application limitée de la nouvelle loi sur les OSI*

Cette partie du rapport renvoie encore une fois à la première partie de notre réponse. Une observation toutefois, prendre l'adoption de la loi relative au contrat de volontariat comme base à une redéfinition « du traitement privilégié de l'AFVP » parait peu compréhensible dans la mesure où cette loi ne porte que sur les modalités de contractualisation entre une personne physique : le volontaire et une personne morale : une association. Elle s'applique donc aux relations entre les volontaires du progrès et l'AFVP. La loi ne porte pas en revanche sur les relations entre les associations et les pouvoirs publics.

** Observations relatives au point III- C- 1- La nouvelle convention 2005-2007*

La convention d'objectifs et de moyens en cours de discussion devrait apporter une réponse aux questions de « définition des actions qui lui sont confiées ainsi que des indicateurs permettant de les évaluer »

La Cour mentionne que l'administration ne confie plus à l'AFVP « une mission de service public », précisons toutefois que dans le cadre de la LOLF les crédits octroyés à l'Association (comme aux autres opérateurs) sont dénommés « subvention pour charge de service public ».

- ANNEXE -

COMPARAISON DES ORGANISMES D'ENVOI DE VOLONTAIRES

		UNV Nations unies	DED Allemagne	VSO Angleterre	MS Danemark	Peace Corps USA	JOCV Japon	AFVP	AFVP
	Année de référence	**2003**	**2004**	**2004**	**2003**	**2005**	**2004**	**2004**	**2009**
BUDGET ANNUEL (en Millions €)	**Budget Total (réalisé)**	**94**	**80**	**48**	**23**	**242**	**174**	**17**	**13**
	dont Volontariat	94	80	48	7	242	174	12	13
	dont Autres activités	0	0	0		0	0	5	0
REPARTITION FINANCEMENT VOLONTARIAT (en %)	Subventions publiques	100%	100%	74%	91%	96%	100%	83%	51%
	Ressources privées & partenaires			26%	9%	4%		17%	49%
NOMBRE DE SALARIES	**Total (siège et personnel expatrié)**		**221**	**679**	**173**			**60**	**37**
	Nombre de salariés Siège		167	278	70			42	28
	Nombre de salariés Terrain		54	401	103			18	9
	Nombre de salariés de droit local		250					144	48
ACTIVITE VOLONTAIRE	Nombre de volontaire en poste	7 300	1 400	1 500	120	7 733	2 470	250	500
	Nombre de mois volontaire estimé	87 600	16 800	18 000	1 440	92 796	29 640	3 039	6 000
COUT DU MOIS VOLONTAIRE ESTIME	**Total (siège et personnel expatrié)**	**2 688**	**4 760**	**2 666**	**4 861**	**2 608**	**5 870**	**3 776**	**2 150**
	Subventions publiques/mois VP	**2 668**	**4 760**	**1 973**	**4 424**	**2 504**	**5 870**	**3 285**	**1 100**

III –
Observations sur la fonction publique

Les pensions de retraite des militaires

PRESENTATION

Dans deux de ses rapports publics précédents, la Cour a analysé les éléments qui rendaient à son avis difficile le respect de l'évolution du budget de la défense telle qu'elle était fixée par la loi de programmation militaire. Coût de la maintenance, professionnalisation des armées, sont des facteurs potentiels d'augmentation de la dépense qui risquent fort de ne pas être compatibles avec les prévisions.

La Cour a poursuivi ses analyses par l'examen de la condition militaire. En contrepartie des sujétions et contraintes qui leur sont imposées et afin de pouvoir recruter dans de bonnes conditions un flux élevé d'entrants (38 000 recrutements en 2003 pour un effectif de 350 000), les militaires bénéficient en effet de prestations diverses (formation, appui à la reconversion, logement…), de conditions favorables de rémunération et de dispositions spécifiques insérées dans le code des pensions civiles et militaires de retraite.

En publiant les résultats de l'examen du dispositif de retraite spécifique au personnel militaire auquel elle a procédé, la Cour donne aussi suite au rapport qu'elle a consacré en 2003 aux seules pensions civiles.

Le poids des pensions de retraite militaires au sein du budget du ministère de la défense s'explique pour l'essentiel par deux facteurs :

- le niveau significatif des pensions ;

- le temps pendant lequel cette pension est servie : 34,2 ans en droit direct pour les hommes, 9,5 ans pour les droits dérivés. Pour les fonctionnaires civils hommes, les chiffres homologues sont de 20,7 et 8,9 années.

Les charges de retraite s'élèvent à 7,8 Md€ en 2003 soit 34 % du total des dépenses du titre III du ministère et 74 % des soldes versées. Selon les retraitements effectués par le ministère de la défense, la cotisation implicite de l'Etat[177] appliquée aux seuls militaires pouvant prétendre à une pension de retraite serait de 106 %. La cotisation implicite globale (tous ministères confondus) serait de 52,8 % en 2003.

I - Deux catégories de militaires bien distinctes

L'armée compte deux catégories de militaires bien distinctes suivant qu'ils ont effectué plus ou moins de quinze ans de service.

Dans le premier cas, les militaires peuvent bénéficier d'une ouverture de droits à pension militaire de retraite.

Dans le deuxième cas, les militaires ayant quitté le service de l'Etat ne peuvent prétendre à une pension militaire (sauf en cas d'invalidité) ; ils sont affiliés rétroactivement au régime général ainsi qu'à celui de l'institution de retraite complémentaire des agents non titulaires de l'Etat et des collectivités publiques (IRCANTEC). Il s'agit pour l'essentiel de militaires du rang[178], mais aussi d'officiers ou de sous officiers engagés ou de carrière.

177) Cotisation qui équilibre les charges dans le compte de l'année de référence. Quand on analyse le solde technique pour la fonction publique d'Etat, les cotisations implicites correspondent à la masse des prestations de l'année en cours. Le taux de cotisation implicite de l'Etat employeur correspond au quotient de la contribution de l'Etat en charge nette par la masse des traitements (y compris NBI).

178) Depuis la professionnalisation, les appelés ont été progressivement remplacés par des militaires du rang ou des volontaires dont les contrats d'engagement sont courts même s'ils sont renouvelables.

Tableau n°1 : Effectifs des deux catégories de personnel militaire au 31 décembre 2003

	Moins de 15 ans d'ancienneté de service	15 ans et plus d'ancienneté de service	Total
Officiers	13 594	22 446	36 040
Sous officiers	96 259	98 064	194 323
Militaires du rang	116 999	2 513	119 512
Total	**226 852**	**123 023**	**349 875**

Source : Observatoire social de la défense (OSD)

Tableau n°2 : Répartition des départs en 2003

	Départs sans droit à pension militaire	Départs avec droit à pension	Total
Officiers	169	1 479	1 648
Sous officiers	1 755	8 857	10 612
MDR	15 818	1 319	17 137
Total	**17 742**	**11 655**	**29 397**

Source : OSD

Le flux de départ des militaires ayant effectué moins de quinze ans de service devrait croître pour se stabiliser aux environs de 20 000 à partir de 2010.

L'affiliation de ces personnels au régime général et à l'IRCANTEC leur ouvrira, le moment venu et dans les conditions de droit commun, droit aux retraites de leurs homologues civils. Les services en charge de la paye de chaque armée versent directement à l'IRCANTEC les parts patronale et salariée au vu des cotisations recalculées agent par agent. Dans le même temps, ces services informent la CNAVTS de la situation individuelle des militaires concernés. S'agissant du régime général, l'affiliation donne lieu à un versement global de la part du ministère de la défense à la CNAVTS : 60,9 M€ ont ainsi été transférés au titre des départs 2003. Cette procédure est conforme aux dispositions du code de la sécurité sociale et le montant du versement forfaitaire à effectuer chaque année fait l'objet d'une décision interministérielle validée par le ministère chargé de la sécurité sociale. Cependant, compte tenu du caractère forfaitaire de cette soulte, la cohérence de son montant, a priori relativement bas, avec les situations individuelles des personnes considérées n'est pas établie.

L'assiette retenue, comme pour les fonctionnaires civils, exclut les primes (à l'exception d'une prime spécifique à la gendarmerie) qui occupent une part significative dans la rémunération des militaires. Cette option introduit un double biais. Pour les personnels en cause, la base salariale retenue est inférieure à leur rémunération réelle[179]. Pour le ministère de la défense, employeur, le flux de cotisations est inférieur à celui qui est appliqué dans le secteur privé où l'assiette des cotisations comprend l'intégralité des éléments de rémunération.

Cette situation ne semble pas, en général, de nature à peser sensiblement sur le niveau des retraites des militaires concernés. Les annuités en cause sont le plus souvent peu nombreuses, se situent en début de carrière et pour des rémunérations modestes ; il est donc peu probable qu'elles rentrent dans les vingt cinq meilleures années qui seront en définitive retenues pour calculer le salaire annuel moyen sur lequel leur retraite sera calculée. En revanche, les militaires acquièrent ainsi des annuités de retraite avec un taux d'effort, pour eux-mêmes et pour leur employeur inférieur à la norme du secteur privé.

II - Les caractéristiques des pensions militaires

Les militaires ayant effectué plus de quinze ans de service peuvent être radiés des cadres avec le bénéfice d'une pension de retraite militaire à jouissance immédiate ou différée selon les catégories de personnels concernées. Le flux des départs (11 655 en 2003) ne devrait guère varier dans les prochaines années.

A - Des départs précoces

Le statut général des militaires qui fixe les limites d'âge et divers dispositifs de gestion limite les durées de carrière des militaires. Mais les départs effectifs se font le plus souvent avant ces limites d'âge.

Les militaires non officiers - 87 % du flux des retraités - peuvent bénéficier d'une pension de retraite à jouissance immédiate, au bout de quinze années de service.

179) La part des primes pour les militaires du rang varie entre 20 % de leur solde de base et près de 60 % quand ils sont envoyés en opérations.

Les officiers, s'ils partent entre quinze et vingt cinq années de service, ont la possibilité de bénéficier d'une pension de retraite à jouissance différée qui ne leur sera versée qu'à la date de leur cinquantième anniversaire, sauf en cas de mise à la retraite pour invalidité où la jouissance de la pension est immédiate. Au bout de vingt cinq années de service – 84 % du flux des retraités- la jouissance de la pension de retraite des officiers devient immédiate.

De fait, plus de 90 % des retraités ont la jouissance immédiate de leur pension.

Tableau n°3 : durée des carrières des militaires (hors militaires du rang) radiés des cadres avec droits à pensions militaires en 2003

Durée des services	Officiers	Pourcentage	S/officiers	Pourcentage
< 15 ans	2	0,13 %	10	0,12 %
15 à 19 ans	113	7,13 %	2 210	25,50 %
20 à 24 ans	130	8,20 %	1 784	20,58 %
25 à 29 ans	383	24,16 %	1 566	18,07 %
30 à 34 ans	506	31,92 %	2 069	23,87 %
35 à 39 ans	418	26,37 %	1 027	11,84 %
> 39 ans	33	2,09 %	2	0,02 %
Total	1 585	100,00 %	8 666	100,00 %

Source : OSD

Selon le rapport annexé à la loi de finances pour 2005, la durée moyenne d'une carrière est de 25 ans et 8 mois, voisine de 30 ans pour les officiers et de 25 ans pour les sous officiers.

Malgré des limites d'âge statutaires relativement basses[180] (comparées à celles en vigueur dans la fonction publique civile), très rares sont les militaires qui font liquider leurs droits à cet instant :

Tableau n°4 : part des militaires liquidant leurs droits à la limite d'âge statutaire

Officiers de carrière	1,14 %
Sous officiers de carrière	5,78 %
Sous officiers sous contrat	0,10 %
Militaires du rang	0,28 %

Source : Service des pensions des armées (SPA)

180) De 50 à 65 ans pour les officiers des armées et de 45 à 64 ans pour les sous-officiers des armées depuis la loi du 24 mars 2005.

En conséquence, l'âge moyen de départ s'établit comme suit :

Tableau n°5 : âge moyen de départ
(uniquement pour les militaires rayés des cadres
avec droits à pension de retraite militaire)

Départs réels	2002	2003
Officiers	50,61	50,78
Sous officiers	45,47	45,53

Source : OSD

Au total, les militaires pouvant prétendre à une pension militaire font donc liquider leurs droits à un âge encore plus précoce que celui que leur permettraient leurs statuts respectifs.

C'est largement parce que leur retraite est élevée que les militaires peuvent quitter l'armée de façon précoce.

B - Un niveau de retraites relativement élevé

Selon le rapport sur les rémunérations et les pensions de retraite de la fonction publique annexé au projet de loi de finances pour 2005, la retraite brute moyenne -1 135 € en 2003- a augmenté de 39 % en treize ans sous l'effet notamment de l'indexation des pensions liquidées, de la déformation de la pyramide des emplois et de réformes statutaires qui « tirent » l'indice de liquidation, lequel passe de 449 à 481[181] (soit 25 630 €) entre 1990 et 2003. La retraite moyenne des militaires (hommes), représente 72 % du salaire net des français en activité dans les secteurs privé et semi public.

La retraite brute moyenne pour les militaires hommes partis en 2003, était de 1 527 €. Bien que cette comparaison soit imparfaite, on peut rapprocher ces chiffres de ceux des fonctionnaires civils hommes dans la même situation : 1 857 €. Ce constat s'explique principalement par un écart entre les indices de liquidation (486 pour le militaire homme contre 609 pour son homologue civil), alors que les taux de liquidation sont très proches (66 % contre 68,4 %) en raison des bonifications attribuées aux militaires pour l'accomplissement de certains services[182].

181) 486 pour les militaires hommes.

182) Les fonctionnaires civils peuvent également bénéficier de bonifications comparables à celles attribuées aux militaires décrites ci-après point III ; mais leur activité les conduit plus rarement que les personnels militaires à accomplir des services leur ouvrant ces droits.

Tableau n°6 : Taux de remplacement (brut/brut) des pensions militaires par rapport aux revenus d'activité (2001)

Officiers	Pensions des ayants droit (€)	Dernier revenu d'activité (€)	Taux de remplacement	Part dans le flux des retraités
Général	50 212	77 004	65,2 %	1,17 %
Colonel	36 443	63 084	57,8 %	1,17 %
Lieutenant colonel	30 399	45 876	66,3 %	3,9 %
Commandant	24 692	38 124	64,8 %	2,9 %
Capitaine	21 763	35 640	61,1 %	2,1 %
Lieutenant	17 254	26 964	64 %	3,5 %
Sous officiers	**Pensions des ayants droit (€)**	**Dernier revenu d'activité (€)**	**Taux de remplacement**	**Part dans le flux des retraités**
Major	22 240	28 608	77,8 %	8,4 %
Adjudant chef	17 580	27 216	64,6 %	21,6 %
Adjudant	13 826	26 700	51,8 %	21,6 %
Sergent chef	12 202	19 704	61,9 %	8,6 %
Sergent[183]	15 670	18 708	83,8 %	14,6 %
Militaire du rang	8 893	16 508 (1)	53,9 %	10,5 %

(1) : Moyenne des revenus des grades de caporal chef, caporal et soldat après 15 ans de service

Source : SPA

Le taux moyen de remplacement s'établit quant à lui à 66 %. Mais si on raisonne en net perçu[184], ce qui constitue une approche plus représentative, le taux de remplacement s'établirait à 70 %. Ce taux est donc élevé pour des carrières courtes.

183) L'importance relative de la pension des sergents et du haut niveau de leur taux de remplacement tient au fait qu'il existe dans cette catégorie de nombreux gendarmes qui disposent d'une prime (ISSP) intégrée dans l'assiette de leur retraite.

184) Le retraitement vise à supprimer les cotisations salariales du revenu d'activité.

C - La situation des militaires après leur départ en retraite

Compte tenu de l'âge effectif de départ en retraite, les possibilités de cumul entre la retraite et un nouvel emploi ont été élargies.

Si la loi du 2 août 2003 portant réforme des retraites autorise à présent les retraités civils à cumuler leur pension et un traitement public sous certaines limites, les dispositions applicables en la matière pour les militaires restent cependant plus favorables : les militaires non-officiers, s'ils quittent les armées après quinze ans et avant vingt cinq ans de service, peuvent cumuler intégralement et immédiatement leur retraite militaire avec une rémunération d'activité publique. Pour les officiers et les sous officiers dont la durée de service excède 25 ans, un tel cumul intégral n'est possible qu'à partir de la limite d'âge de leur grade[185].

Selon une enquête réalisée par l'observatoire social de la défense en novembre 2003 portant sur la période 1999–2000[186], 14 % des militaires recouraient à cette disposition.

Le cumul d'une pension de retraite avec un emploi dans le secteur privé ou une activité indépendante est autorisé sans restriction et sans qu'on procède à abattement sur la pension.

La situation en janvier 2003 de la cohorte de retraités de 2000 (soit deux ans et demi après leur départ en retraite) a été analysée dans l'étude précitée de l'observatoire social de la défense. Pour cette cohorte :

– 62 % étaient actifs (57 actifs occupés et 5 au chômage) ;

– le taux d'inactivité (38 %) augmente avec la durée de service (et donc l'âge de départ) ;

– L'importance de l'inactivité contribue ainsi à la faiblesse des taux d'activité des seniors, particulièrement marquée en France.

185) Art L86 alinéa 2 du code des pensions civiles et militaires.

186) Les résultats présentés dans le rapport de l'OSD de novembre 2003 intitulé ''Le retour à la vie civile et la reconversion des militaires retraités en 2000'' sont issus de l'exploitation d'un échantillon de 1 830 personnes sur une population de 12 310 militaires ayant en commun les caractéristiques suivantes :

- 15 années de service en tant que militaires ;
- rayés des cadres en 2000 ;
- percevant une pension militaires de retraite en janvier 2003.

Au moment de l'enquête, la retraite moyenne des militaires inactifs est plus élevée que celle des militaires actifs : 68 % d'entre eux perçoivent une retraite d'au moins 1 500 € par mois dans le premier cas contre 25 % dans le second. L'importance de la retraite des premiers s'explique par leur durée de service, plus longue, et par leur grade, plus élevé. Si bien que leur pension, associée aux autres revenus du ménage, leur assure un niveau de vie qui, à leur âge, leur semble suffisant pour qu'ils ne se portent pas sur le marché du travail.

Pour une retraite moyenne de l'ordre de 1 450 €/mois, le taux d'inactivité varie comme suit avec le montant de la pension.

Tableau n°7 : taux d'inactivité

Montant de la pension par mois	< 1 000 €	1 000 à 1500 €	1 500 à 1 700 €	> 1 700 €
Taux d'inactivité	7,3 %	31,9 %	59,8 %	64,4 %

Source : OSD

L'enquête de l'OSD démontre que parmi les retraités actifs bénéficiant d'une pension supérieure à 1 700 €, la moitié dispose également d'un salaire inférieur à 1 142 €, mais plus d'un tiers d'un salaire supérieur à 1 906 € ; ce constat peut s'expliquer, dans le premier cas, par l'importance du travail à temps partiel et, dans le second cas, par le niveau élevé des rémunérations accordées aux officiers retraités. A l'inverse, parmi les retraités actifs disposant d'une pension inférieure à 1 000 €, environ la moitié bénéficie d'un salaire compris entre 1 143 et 1 905 € et seulement 12 % d'un salaire supérieur à cette tranche.

Tableau n°8 : répartition en pourcentage des pensionnés actifs en fonction de leurs revenus

En €	**Tranches de salaire net mensuel**						
Retraite	<762	762/ 1142	1143/ 1523	1524/ 1905	1906/ 3048	>3048	N'ont pas répondu à l'enquête
<1000	4 %	31 %	35 %	17 %	10 %	2 %	1 %
1000/1500	14 %	27 %	28 %	15 %	11 %	3 %	2 %
1500/1700	27 %	20 %	26 %	12 %	9 %	6 %	
>1700	22 %	19 %	13 %	7 %	19 %	17 %	3 %

Source : OSD

Au total, les militaires retraités expriment un jugement plutôt positif sur leur condition de retraités. 62 % jugent leur retour à la vie civile « très satisfaisant » avec une faible variation en fonction de la situation d'activité (64,7 % pour les actifs occupés ; 61,7 pour l'ensemble des inactifs). Près des deux tiers des retraités (64 %) estiment même que leur niveau de vie est meilleur ou équivalent à celui de leur ménage avant leur retraite.

III - Les modalités de calcul de la pension de retraite

Le calcul de la pension de retraite des militaires résulte de l'application à l'assiette du taux de liquidation.

L'assiette est égale à la rémunération indiciaire des six derniers mois d'activité, comme c'est le cas pour l'ensemble des fonctionnaires civils. Par exception, la prime spécifique dont les gendarmes disposent comme leurs homologues policiers (l'indemnité de sujétion spéciale de police) est intégrée dans l'assiette servant au calcul de la liquidation de leurs pensions[187].Cette prime représente en moyenne 20 % de la solde indiciaire.

Le taux de liquidation global moyen pour les militaires est de 66 %, très voisin de celui des fonctionnaires civils (68,4 %[188]), malgré des durées effectives de services très différentes (26 ans pour les militaires, 33 ans et 7 mois pour les fonctionnaires civils) ; ce taux est en effet fortement revalorisé par la prise en compte de trois types de bonifications prévues par le code des pensions civiles et militaires de retraite.

187) En contrepartie, les retenues pour pension sont majorées à 10,05 contre 7,85 % pour les autres militaires.

188) Il faut toutefois tenir compte de la différence de taux de féminisation entre civils et militaires (le taux de liquidation pour les femmes étant plus bas), 69,9 % pour les hommes et 67,1% dans la fonction publique civile de l'Etat. Mais cette correction n'invalide pas le constat d'une grande proximité des taux de liquidation.

A - La bonification du cinquième

Tous les services militaires donnent lieu, au-delà de la quinzième année, à une bonification d'un cinquième du temps d'activité réelle, dans la limite de cinq annuités. Jusqu'en 2003, les bonifications capitalisées jusqu'à l'âge de 56 ans étaient ensuite amputées d'un an au delà de cet âge pour disparaître totalement après 58 ans. Une minorité de militaires était, en 2003, concernée par cette baisse : 339 officiers et 188 non officiers.

La refonte du code des pensions modifie le mécanisme d'attribution de cette bonification en reculant de 56 à 58 ans l'âge à partir duquel le nombre d'annuités décroît, diminuant le champ de ce système.

L'intérêt d'une telle modification pour la gestion des personnels militaires semble limité, voire contre-productif, car elle va à l'encontre de l'objectif initial qui était de susciter des départs relativement précoces.

Environ 99 % des militaires partant en retraite disposent d'une bonification de ce type, avec un minimum de 3 annuités, près de 50 % d'entre eux bénéficiant du maximum (5 ans).

B - Les bonifications pour campagne

Le code des pensions civiles et militaires autorise le versement d'une bonification au titre des campagnes, notamment en temps de guerre, pour services outre mer ou dans le cas d'opérations extérieures (OPEX)[189].

Le nombre d'OPEX ayant significativement augmenté depuis 15 ans, cette bonification touche un nombre encore croissant de militaires.

En 2003, prés de 75 % des militaires ayant fait valoir leurs droits à la retraite ont pu se prévaloir d'une bonification à ce titre, pour une valeur moyenne de 2,9 annuités (2,2 pour la totalité des retraités) [190].

189) La même bonification est servie aux gendarmes affectés en Corse.

190) Le ministère de la défense n'a pu individualiser dans cet ensemble le poids des annuités dues au titre d'un service outre mer. Mais il doit être non négligeable compte tenu des effectifs en service outre mer et de leur forte rotation : les forces dites de souveraineté (essentiellement stationnées dans les DOM TOM) comptaient 16000 militaires en 2004 ;les forces prépositionnées (essentiellement en Afrique) : 7 000 ; les militaires envoyés en OPEX : 11 000. Soit un total (toutes armées) de 34 000 personnels.

C - Les bonifications pour services aériens ou subaquatiques

Le bénéfice de cette bonification est concentré sur un nombre de corps plus limité : essentiellement les personnels navigants et les marins. Environ 20 % des militaires ont ainsi pu prétendre à une bonification d'une valeur supérieure ou égale à une annuité. En outre on observe une dispersion élevée des annuités bonifiées (1,54 % des personnels ont bénéficié de 25 annuités et plus).

***

La masse des bonifications est telle qu'elle fait l'objet d'écrêtements, lors de la liquidation des pensions, pour tenir compte des deux plafonds : 37,5 annuités pour les années de service et 40 annuités totales. Ramené à un militaire « moyen », le nombre d'annuités correspondant à des bonifications représente 8 ans 9 mois et 28 jours. L'écrêtement porte sur 1 an 6 mois et 25 jours[191] ramenant à 7 ans 3 mois et 3 jours les bonifications utiles. Le chiffre homologue pour les fonctionnaires civils hommes est de 1 an et 4 mois.

Selon les données fournies par le service des pensions des armées (pour 2001), on constate dans ces conditions que plus de 70 % des officiers et 40 % des sous officiers partent à la retraite avec au moins 37,5 annuités. Au total, 35,7 % des pensions militaires sont même liquidées au taux de 80 % (contre 6,5 % pour les fonctionnaires civils hommes).

IV - Impact de la réforme des retraites

La loi du 21 août 2003 est applicable dans ses grandes lignes et dans sa logique générale aux personnels militaires. Ainsi, à comportement de cessation d'activité constant, le taux de remplacement est appelé à décroître avec l'allongement du nombre des annuités requis pour percevoir une pension au taux plein.

Cet effet structurant sera atténué ou au contraire amplifié par d'autres facteurs.

191) Très naturellement l'importance de l'écrêtement augmente avec la durée de service effectif et le grade. L'écrêtement concerne 30 % des retraités pour un nombre d'annuités écrêtées de 4,6 pour les officiers et 1,08 pour les sous officiers.

Première constatation : sous réserve du mécanisme de décote, l'allongement requis de la durée des carrières aura pour les militaires un impact moindre puisque c'est l'écrêtement qui sera dans un premier temps concerné ; son ampleur est élevée.

En outre, le système de décote, mis en place afin d'inciter l'ensemble des agents de l'Etat à travailler plus longtemps, fait l'objet de modalités d'application et de calculs dérogatoires pour les militaires. Le facteur discriminant est constitué par l'âge de départ. Si cette limite est inférieure à 50 ans, le militaire non officier ne se voit appliquer aucune décote dès lors qu'il effectue une carrière minimum de 17,5 ans ; le militaire officier doit effectuer une carrière minimum de 27,5 ans. Si l'âge de départ est égal ou supérieure à 50 ans, le militaire sera soumis aux mêmes règles de décote que celles appliquées aux fonctionnaires.

De plus, une disposition insérée par amendement, (loi du 21 août 2003 portant réforme du code des pensions civiles et militaires, en son article 5 § VI) modifie pour un temps l'économie générale de la réforme. Elle prévoit que « la durée des services et bonifications exigée des fonctionnaires de l'Etat et des militaires pour obtenir le pourcentage maximum d'une pension civile ou militaire de retraite est celle qui est en vigueur lorsqu'ils atteignent l'âge auquel ou l'année au cours de laquelle ils remplissent les conditions de liquidation d'une pension en application des articles L. 24 et L. 25 du code des pensions civiles et militaires de retraite dans leur rédaction issue de la présente loi. ». Comme un militaire atteint sa limite d'âge plusieurs années après avoir acquis le droit de faire liquider sa pension, plus du quart des officiers (28 %) et la moitié des sous officiers dans les cadres en 2003 verront leur pension liquidée sur la base des taux antérieurs à la réforme, car ils auront déjà acquis le droit à pension. Dans ces conditions, l'impact de la réforme ne sera perceptible que dans plusieurs années.

La combinaison de ces mesures limitera singulièrement, dans un premier temps (2004 - 2015), les incidences financières individuelles de la réforme.

Par ailleurs, l'institution d'un régime complémentaire assis sur les primes (dans la limite de 20 % du salaire brut) entraînera – il est vrai à un rythme assez lent – une augmentation du taux de remplacement.

En revanche, la suppression de la révision des pensions liquidées des retraités en cas de changement statutaire de leurs homologues actifs (l'article L.16) est de nature à freiner l'évolution de la charge des retraites.

Enfin, l'indexation des retraites liquidées sur les prix, désormais retenue, joue à l'heure actuelle en sens inverse par rapport à la situation de ces dernières années.

——— *CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS* ———

Le souci de privilégier les facteurs les plus déterminants d'un recrutement de qualité et les contraintes budgétaires amèneront de plus en plus à moduler les différents éléments des dispositifs de gestion des personnels. C'est dans cette perspective que la Cour des comptes a procédé à l'analyse du système de retraite des militaires.

Indépendamment d'éventuelles réformes qui touchent à l'architecture même du système de retraites, la Cour recommande les ajustements suivants.

- *Pour faire face à la question du ''pyramidage'', les armées pourraient ainsi favoriser, plus encore, les carrières courtes (inférieures à 15 ans) non seulement pour les militaires du rang mais aussi pour une part notable de l'encadrement. Le nombre des militaires sous contrat est de nature à faciliter une telle orientation.*
- *Pour des tâches non spécifiquement militaires (n'exigeant par exemple aucune projection sur des territoires extérieurs), le ministère de la défense devrait privilégier l'externalisation et, dans une moindre mesure, le recours au personnel civil, de préférence à celui du personnel militaire.*
- *Les services gestionnaires du personnel militaire devraient pouvoir suivre l'ensemble des coûts financiers (notamment l'ouverture des droits à retraite) lors de la prise de décisions (renouvellement de contrats, intégration dans les corps d'officier ou de sous officier de carrière ....).*
- *Il serait judicieux de réserver l'octroi des bonifications (services aériens et subaquatiques) à des activités bien identifiées ayant des finalités réellement opérationnelles et de réexaminer la liste des territoires sur lesquels une affectation donne lieu à bonification pour services en campagne.*
- *Il conviendrait de revoir les modalités de calcul de la soulte versée chaque année par l'Etat employeur au régime général de sécurité sociale au titre des pensions des militaires ayant quitté le service de l'Etat avant d'avoir quinze ans d'ancienneté.*

RÉPONSE DU MINISTRE DE LA DÉFENSE

I - Les caractéristiques des pensions militaires

Point A – Des départs précoces

Selon la Cour « les militaires pouvant prétendre à une pension militaire font liquider leurs droits à un âge encore plus précoce que celui que leur permettrait leurs statuts respectifs ».

Réponse : le ministère de la défense observe que, si le statut général des militaires prévoit des limites d'âge ou des limites de durée de service (article 90 de la loi n°2005-270 du 24 mars 2005), ce même statut (articles 11 et 73) prévoit également, par renvoi au code des pensions civiles et militaires de retraite, que les intéressés peuvent percevoir une pension dès 15 ans ou 25 ans de services, selon qu'ils servent en qualité de militaire non-officier ou d'officier de carrière et dès 20 ans de services accomplis pour les officiers sous contrat.

Cette possibilité dont disposent les militaires de quitter le métier des armes encore jeunes s'inscrit au cœur de trois problématiques :

- *une problématique de gestion des effectifs et des carrières permettant de maintenir un taux de renouvellement suffisant afin de préserver l'indispensable jeunesse des unités militaires ;*
- *une problématique de reconversion en permettant à ces militaires effectuant des carrières courtes de réaliser leur reconversion civile à un âge où il est encore possible de trouver un emploi ;*
- *une problématique de condition militaire, en constituant une des contreparties des contraintes liées à l'état militaire (disponibilité, subordination, discipline, pénibilité, risque, …).*

La Cour estime également que « c'est largement parce que leur retraite est élevée que les militaires peuvent quitter l'armée de façon précoce ».

Réponse : Cette assertion est contestable. Bien que de très nombreux militaires quittent les armées avant l'âge de 40 ans, afin d'optimiser leurs chances de reconversion, ces derniers perçoivent alors le plus souvent une pension dont le montant est porté au minimum garanti.

B – Un niveau de retraite relativement élevé

La Cour remarque que « la retraite brute moyenne (des militaires) a augmenté de 39 % en 13 ans » (période 1990-2003). »

Réponse : La seule évolution de la valeur du point d'indice explique près des 2/3 de l'évolution relevée par la Cour (21,8% sur 39%). Cette dernière est aussi liée aux mesures du protocole « Durafour » également appliquées à l'ensemble des retraités de la fonction publique et transposées aux militaires, ainsi qu'aux modalités d'indexation des pensions qui ont prévalu jusqu'à la réforme des retraites.

C – La situation des militaires après leur départ en retraite

La Cour met en exergue que les dispositions régissant le cumul d'une pension de retraite et d'un revenu d'activité restent plus favorables pour les militaires que pour les civils.

Réponse : Les militaires non-officiers peuvent certes cumuler intégralement et immédiatement leur pension et un traitement tiré de l'exercice d'une activité au sein de la fonction publique, dans la mesure où ils quittent les armées avant 25 ans de service. Toutefois, la brièveté des carrières et la modicité des pensions (un adjudant, échelle 4, réunissant 15 ans de service percevra une pension portée au minimum garanti - de l'ordre de 500 € nets par mois dans ce cas de figure -) imposent à la majeure partie d'entre eux de reprendre une activité professionnelle civile.

S'agissant des officiers, l'avantage qu'ils peuvent retirer du cumul pension-traitement public est fortement tempéré par le fait qu'ils doivent, pour en bénéficier, avoir atteint leur limite d'âge de grade, située le plus souvent au-delà de 55 ans pour les officiers supérieurs.

La loi du 24 mars 2005 portant statut général des militaires prévoit par ailleurs un allongement progressif des limites d'âge, qui aura pour effet de restreindre la durée pendant laquelle les militaires pourront bénéficier de ce cumul.

Parallèlement, l'article 64 de la loi du 21 août 2003 portant réforme des retraites a assoupli les dispositions du code des pensions civiles et militaires de retraite relatives au cumul d'une pension et d'un traitement public. Elle substitue à la règle générale de non-cumul avant limite d'âge des fonctionnaires ou des militaires celle consistant à permettre le cumul, sous réserve que « le montant brut des revenus d'activité » ne puisse, « par année civile, excéder le tiers du montant brut de la pension pour l'année considérée ». La loi précise que « lorsqu'un excédent est constaté, il est déduit de la pension, après application d'un abattement égal à la moitié du minimum (garanti) ».

Enfin, s'agissant du principe de cumul intégral et immédiat d'une pension de retraite par les militaires avec un revenu tiré de l'exercice d'une activité au sein du secteur privé (page 8), il est rappelé que cette possibilité est également offerte aux fonctionnaires.

Observations portant sur l'exploitation, par la Cour, des données fournies par l'Observatoire social de la défense (OSD)

Selon la Cour : « Selon une enquête réalisée par l'observatoire social de la défense en novembre 2003 portant sur la période 1999–2000[192]*, 14 % des militaires recouraient à cette disposition. »*

Réponse : Il convient tout d'abord de rappeler l'avertissement donné par l'OSD, selon lequel il s'agit seulement d'un échantillonnage, que les estimations sont soumises à des aléas et qu'il convient de ne retenir que des ordres de grandeur des résultats proposés.

Le ministère de la défense précise les chiffres donnés dans ce paragraphe de la façon suivante :

« Selon une enquête réalisée par l'observatoire social de la défense (OSD) en janvier 2003 auprès de militaires rayés des cadres au cours de l'année 2000, 14 % de l'ensemble des personnes interrogées et 24 % des pensionnés actifs occupés (c'est-à-dire ayant retrouvé le chemin de l'emploi) étaient agents publics, c'est-à-dire employés par l'Etat, les collectivités territoriales ou la fonction publique hospitalière. Parmi ces agents publics, 80,4 % étaient fonctionnaires »

II - Les modalités de calcul de la pension de retraite

A – La bonification du cinquième

La Cour critique l'aménagement, opéré par la loi portant réforme des retraites, des dispositions relatives à la bonification du cinquième du temps de service, considérant que cet aménagement, qui a consisté à différer l'âge à partir duquel cette bonification est octroyée de façon dégressive (58 ans au lieu de 56 ans), pourrait rendre tout à fait théorique l'existence de pénalités (application du système de dégressivité).

192) Les résultats présentés dans le rapport de l'OSD de novembre 2003 intitulé ''Le retour à la vie civile et la reconversion des militaires retraités en 2000'' sont issus de l'exploitation d'un échantillon de 1 830 personnes sur une population de 12 310 militaires ayant en commun les caractéristiques suivantes :
- 15 années de service en tant que militaires ;
- rayés des cadres en 2000 ;
- percevant une pension militaires de retraite en janvier 2003

Réponse : La loi du 24 mars 2005 portant statut général des militaires allongeant les limites d'âge des militaires, le système de dégressivité continuera à s'appliquer.

En conclusion de cette partie, la Cour fait également valoir que « la masse des bonifications est telle qu'elle fait l'objet d'écrêtements », les bonifications n'étant plus prises en compte dans le calcul de la pension du militaire, dès lors que son montant atteint 80 % de la solde de base.

Ce constat ne vaut qu'à condition de le rapporter à certaines situations particulières, particulièrement celle des militaires disposant de bonifications pour services aériens ou subaquatiques, allouées au regard des risques et des très fortes contraintes rencontrées par les intéressés dans l'exercice de leur spécialité.

En revanche, la très forte majorité des militaires, quittant les armées après avoir effectué des services leur ouvrant droit à bonifications, bénéficie d'une pension retenant dans son calcul l'intégralité desdites bonifications. Précisons en outre que 25% des militaires radiés des cadres en 2003 ne bénéficient pas d'autre bonification que celle du 1/5^{e}.

Précisons enfin que plus les carrières sont longues, ce que préconise la Cour, plus les bonifications feront mécaniquement l'objet d'écrêtements importants.

III - L'impact de la réforme des retraites

Selon la Cour : « Sous réserve du mécanisme de décote, l'allongement requis de la durée des carrières aura pour les militaires un impact moindre puisque c'est l'écrêtement qui sera dans un premier temps concerné. Or, l'ampleur de l'écrêtement est élevée ».

Réponse : Compte tenu du système décote instauré par la loi du 21 août 2003, de très nombreux militaires devront prolonger leur carrière d'au moins 2,5 ans afin de ne pas être pénalisés par ce système et percevoir un revenu de remplacement sensiblement équivalent à celui auquel ils auraient pu prétendre avant la réforme, compte tenu de la baisse de la valeur de l'annuité corrélative à l'allongement de la durée de cotisation pour obtenir une pension au taux plein.

De plus, en vertu des dispositions des article 90 et 91 de la loi du 24 mars 2005 portant statut général des militaires, qui prévoient un allongement progressif des limites d'âge de grade, la quasi-totalité des militaires de carrière (hors ceux appartenant au personnel navigant de l'armée de l'air) sont appelés à être soumis à des limites d'âge supérieures à 55 ans.

C'est ainsi que les militaires seront, à compter du 1er janvier 2006, soumis successivement à deux types de modalités d'application de la décote :

- *en cas de radiation des cadres avant l'âge de 50 ans, leur pension pourra être impactée par la décote, s'ils n'ont pas effectué au moins 17,5 ans de services (militaires non-officiers) ou 27,5 ans de services (officiers) ;*

- *en cas de radiation des cadres à compter de l'âge de 50 ans, ils seront soumis aux mêmes règles de décote que les fonctionnaires.*

Enfin, la baisse de la valeur de l'annuité aura un effet sensible pour les militaires. Une simulation réalisée sur les militaires radiés des cadres en 2003 avec droit à pension montre qu'elle aurait entraîné, toutes choses égales par ailleurs, une baisse de 3 points du taux moyen de liquidation ce malgré les bonifications et leur écrêtement.

Par ailleurs, les modalités d'application progressive de la réforme des retraites, telles que rapportées par la Cour, méritent d'être commentées.

Ces modalités sont à apprécier au regard des articles 5 et 66 de la loi sur les retraites.

L'article 5 de la loi prévoit notamment que :

– *la durée de cotisation pour une pension au taux plein est progressivement allongée : elle est portée à 40 annuités pour 2008 et se trouve ainsi alignée sur la durée de cotisation des salariés du secteur privé ; la valeur de l'annuité est ainsi abaissée de 2 % à 1,875 %, correspondant à un passage de 37,5 à 40 annuités (soit 160 trimestres) ;*

– *les conditions de liquidation de la pension de retraite ne sont pas celles de l'année de départ du fonctionnaire ou du militaire, mais celles de l'année au cours de laquelle il remplit les conditions fixées par le code des pensions civiles et militaires de retraite pour percevoir une pension, soit* :

  ● *pour le fonctionnaire : l'année au cours de laquelle il atteint l'âge de 60 ans ou de 55 ans s'il a accompli au moins 15 ans de services dans des emplois classés dans la catégorie active ;*

  ● *pour le militaire : l'année au cours de laquelle il atteint 15 ans ou 25 ans de services, selon qu'il sert en qualité de personnel non officier ou d'officier.*

Concrètement, ces dernières dispositions sont à interpréter de la façon suivante :

- *le fonctionnaire ou le militaire remplissant la condition d'âge ou de durée de services susmentionnée avant le 1er janvier 2004, date d'entrée en vigueur de la loi, n'est en aucune façon concerné par la réforme : quelle que soit la date de son départ à la retraite, il bénéficiera d'une pension calculée à partir d'une valeur d'annuité égale à 2 % et cette pension ne sera pas affectée par la décote ;*

- *le fonctionnaire ou le militaire remplissant la condition d'âge ou de durée de services susmentionnée entre le 1er janvier 2004 et le 31 décembre 2005 bénéficiera, quelle que soit la date de son départ à la retraite, d'une pension calculée à partir de la valeur de l'annuité prévalant l'année au cours de laquelle il remplit la condition précitée (1,973 % en 2004, 1,948 % en 2005) et cette pension ne sera pas affectée par la décote ;*

- *le fonctionnaire ou le militaire remplissant la condition d'âge ou de durée de services susmentionnée à compter du 1er janvier 2006 bénéficiera, quelle que soit la date de son départ à la retraite, d'une pension calculée à partir de la valeur de l'annuité et, le cas échéant, du taux de décote prévalant l'année au cours de laquelle il remplit la condition précitée*.

Les modalités d'application de ces dispositions sont donc parfaitement identiques, dans leur principe pour les fonctionnaires et les militaires : la pension est calculée par la prise en compte des règles de liquidation prévalant l'année au cours de laquelle les intéressés ont des droits ouverts à perception immédiate de cette pension.

Par ailleurs, l'article 66 de la loi du 21 août 2003 précise les éléments de progressivité de la mise en place de la réforme, tant en ce qui concerne l'allongement de la durée de cotisation que l'instauration du système de décote applicable à compter du 1er janvier 2006.

Dans le cadre du projet de loi portant réforme des retraites, ce dispositif a été présenté, en l'état, au vote des deux assemblées par le Gouvernement. Il n'est le fruit ni d'un amendement gouvernemental, ni d'un amendement parlementaire.

Conclusions et recommandations

La Cour propose notamment que les carrières courtes (inférieures à 15 ans) soient développées, que les services gestionnaires soient en mesure de suivre l'ensemble des coûts financiers (notamment l'ouverture des droits à la retraite) et que soient réexaminées les modalités d'attributions des bénéfices de campagne et des bonifications pour services aériens ou subaquatiques.

Sur le premier point, il convient de rappeler que, à ce jour, les militaires servant sous contrat représentent 53,42 % de l'ensemble de la communauté militaire. Favoriser de façon trop accentuée les carrières courtes, et donc n'ouvrant pas droit à pension militaire de retraite, pourrait affecter gravement la ressource démographique et entraîner des problèmes d'attractivité du métier des armes.

En ce qui concerne le suivi des coûts financiers par les gestionnaires, il y a lieu de souligner qu'il ne paraît pas raisonnable de lier l'intégration d'un personnel sous contrat ou le renouvellement du dit contrat au seul coût engendré par les retraites.

Enfin, le réexamen des modalités d'octroi des bonifications spécifiques des militaires a été étudié dans le cadre d'une enquête conjointe menée en 2004 par le contrôle général des armées et l'inspection générale des finances. Les propositions de ce rapport sont en cours d'examen.

***

La réforme des retraites, opérée par la loi du 21 août 2003 et ses textes d'application, a été appliquée aux militaires en tenant le plus grand compte des spécificités du métier des armes, tout en exigeant de leur part une participation à l'effort demandé à l'ensemble des agents de la fonction publique pour conforter leur régime de retraite.

En effet, si les dispositions du code, qui visent essentiellement à compenser les contraintes et les risques rencontrés dans l'exercice du métier et à répondre aux impératifs de la gestion des ressources humaines du ministère de la défense, ont été légitimement préservées, les militaires sont cependant assujettis aux deux dispositions essentielles qui constituent le socle de cette réforme : l'allongement de la durée de cotisation pour atteindre le taux plein de 75 % et l'instauration du système de décote, mis en place afin d'inciter tous les agents de la fonction publique à prolonger leur activité professionnelle.

Les accidents de travail et les maladies professionnelles des fonctionnaires

PRESENTATION

Les accidents du travail et les maladies professionnelles (AT-MP) constituent un sujet majeur de santé publique. Des initiatives substantielles ont été prises dans les dernières années, parfois certes sous la pression des événements, dans le domaine de ce qu'on appelle la santé au travail. Cependant, il n'a guère été question de cette fraction importante de la population active que représentent les agents des fonctions publiques territoriale, hospitalière et d'Etat. C'est pourquoi après avoir examiné la gestion des accidents du travail et des maladies professionnelles des assurés du régime général dans un rapport public particulier en 2002, la Cour a mené en 2004 une enquête sur le régime applicable aux fonctionnaires.

Ceux-ci relèvent, en effet, d'un régime spécifique de couverture (alors que les personnels non-titulaires dépendent du régime général). La jurisprudence du Conseil d'Etat (arrêt Cames, 1895) a longtemps déterminé les règles de ce régime alors que, dans le secteur privé, un cadre législatif complet a été mis en place dès 1898. Ce n'est qu'avec le statut général de la fonction publique, en 1946, et le décret instituant son régime spécial de sécurité sociale que ces règles ont été inscrites dans les textes. Elles ont été progressivement enrichies, la reconnaissance de maladies professionnelles venant s'ajouter à celles des accidents de service et l'indemnisation venant en réparer les séquelles. Plus récemment, en exécution de directives européennes notamment, des dispositions relatives à la prévention les ont complétées.

L'ensemble de ce régime diffère du régime général en ce qui concerne les droits, la réparation, la gestion, le financement et la prévention. Il présente en outre des particularités propres à chaque fonction publique. Mais le net rapprochement des risques auxquels sont exposés les fonctionnaires et les autres catégories de salariés, pour des activités de plus en plus comparables, conduit à s'interroger sur le bien fondé de ces spécificités alors que l'évolution du droit et de la jurisprudence bouscule l'ensemble des réglementations régissant ce domaine.

Les données statistiques disponibles montrent que le poids des accidents du travail et des maladies professionnelles a tendance à s'accroître dans la fonction publique. Ils entraînent plus de 4,6 millions de journées d'arrêt de travail pour 3,6 millions de fonctionnaires (contre 41 millions pour 17,6 millions de salariés dans le régime général). Après plusieurs années de baisse, on constate une remontée du nombre des accidents et une aggravation de ceux-ci qui se traduit par une augmentation importante du nombre de jours d'arrêt et des séquelles invalidantes qui en résultent. De plus, les rentes versées en réparation de ces séquelles tendent à augmenter en raison du vieillissement de la fonction publique et représentent une part croissante des pensions. Comme dans le régime général, les maladies d'origine professionnelle prennent de l'importance. C'est notamment le cas des maladies résultant d'activités pénibles prolongées, comme les troubles musculo-squelettiques, ou de l'exposition à des substances dangereuses, comme les poussières d'amiante. Ces dernières ont des conséquences financières d'autant plus lourdes qu'elles sont difficilement prévisibles et maîtrisables et génèrent des contentieux coûteux pour faute lourde ou carence fautive. Enfin, l'émergence des maladies qualifiées de « nouvelles », liées généralement au mal être et aux tensions créées par le travail, ne peut être négligée, bien que leur origine professionnelle soit encore peu reconnue.

I - La spécificité des droits des agents

Il faut distinguer les droits qui découlent de la survenance d'un accident du travail ou d'une maladie professionnelle et ceux qui naissent ultérieurement en cas de séquelles.

A - Les particularités de la reconnaissance des accidents du travail et des maladies professionnelles et les droits qui en découlent

1 - Les règles de la reconnaissance de l'imputabilité

a) Une spécificité qui s'estompe

Dans les fonctions publiques, les AT-MP regroupent les accidents de travail, qualifiés pour les fonctionnaires d'« accidents de service » et incluant les accidents de trajet entre la résidence et le lieu de travail, et les maladies d'origine professionnelles. Contrairement au régime général, les

régimes des fonctionnaires ne connaissent pas de définition légale ou réglementaire des notions d'accident de travail ou de maladie professionnelle. Des circulaires, distinctes pour les trois fonctions publiques, et la jurisprudence comblent en partie cette lacune.

En outre, alors que dans le régime général la présomption d'imputabilité de l'accident au travail est la règle, dès lors qu'il est survenu au lieu et pendant le temps de travail, dans les fonctions publiques la charge de la preuve incombe principalement à l'agent. Celui-ci est donc placé a priori dans une situation moins favorable qu'un salarié du secteur privé. Cependant, l'évolution de la réglementation, de la jurisprudence et des pratiques a réduit cet écart au cours de la dernière décennie.

S'agissant des accidents, il suffit désormais qu'ils surviennent sur le lieu de travail (ou un lieu assimilé, comme la cantine) et pendant les heures de service (y compris lors d'activités syndicales ou sportives) pour qu'ils soient reconnus comme imputables au service. Quant à l'imputabilité des accidents de trajet, elle est facilement reconnue, y compris lorsque ces accidents surviennent dans le cadre des nécessités de la vie courante. Il y a donc une réduction importante de la charge de la preuve et, dans les faits, une présomption d'imputabilité au service dans la majorité des cas.

En ce qui concerne les maladies, le concept a été élargi et les règles ont été rapprochées de celles du régime général. L'imputabilité est automatique pour celles qui sont inscrites aux tableaux des « maladies professionnelles » de la sécurité sociale s'il y a eu exercice habituel de travaux répertoriés dans ces tableaux. En outre, une circulaire de la DGAFP de 1989 précise que si une maladie ne figure pas dans les tableaux, elle peut cependant être reconnue comme « contractée dans l'exercice des fonctions » s'il est démontré qu'elle résulte d'une exposition prolongée à certaines conditions de travail.

Enfin, les conditions de délai pour la reconnaissance de l'imputabilité des maladies ont été assouplies progressivement depuis 2000 pour les trois fonctions publiques, ce qui permet désormais la prise en compte des maladies à longue latence dont les symptômes se manifestent tardivement (voire après le départ en retraite). Dans ce cas, la charge de la preuve continue à peser sur l'agent et la reconnaissance reste strictement encadrée, mais ces règles diffèrent peu de celles introduites, dès 1993, dans le régime général.

b) Des disparités entre fonctions publiques résultant de l'absence de principe général

La Cour a constaté des écarts sensibles dans la manière dont ces évolutions sont prises en compte.

Les règles relatives à la reconnaissance des droits des agents et de l'imputabilité ont été introduites séparément dans chaque fonction publique, avec des décalages parfois importants dans le temps et des différences qui ne peuvent être justifiées.

L'application des textes et de la jurisprudence varie, selon les fonctions publiques et au sein de chacune d'elles. C'est le cas notamment pour l'importance des preuves exigées, les délais de déclaration accordés pour certaines maladies ou la reconnaissance de l'imputabilité, en particulier quand il est difficile de distinguer, dans le déclenchement d'une maladie, les causes professionnelles de l'état de santé général de la victime (malaises cardiaques, troubles psychiatriques, par exemple). La qualité inégale des rapports médicaux favorise ces disparités lorsqu'ils n'établissent pas clairement ces causes et permettent ainsi une certaine latitude dans leur interprétation par l'administration.

De ce fait, les positions contradictoires ne sont pas rares. Les services d'emploi ne suivent pas toujours les avis des commissions de réforme. Pour l'attribution de réparations en cas d'invalidité, le service des pensions de l'Etat et la CNRACL[193] ont chacun leur doctrine sans que les caractéristiques des métiers suffisent à justifier les différences (à propos des maladies à longue latence, par exemple).

Le contentieux devant les juridictions administratives est le seul vecteur d'uniformisation mais son incidence reste ponctuelle. Il existe donc un besoin important de référentiels administratifs, juridiques et médicaux, ainsi qu'un besoin de formation à la reconnaissance des AT-MP, en particulier des médecins. Des efforts en ce sens ont été réalisés par la CNRACL et le service des pensions mais ces initiatives ne peuvent assurer à elles seules la cohérence qui devrait résulter d'un corps de règles harmonisé pour les fonctions publiques. L'extension formelle de la présomption d'imputabilité permettrait d'éviter la plupart des disparités.

En conclusion, c'est la définition même des notions d'accident du travail et de maladie professionnelle qui devrait être revue et formalisée juridiquement dans le sens d'un alignement sur celle du régime général et d'une harmonisation entre fonctions publiques.

193) La Caisse nationale de retraite des agents des collectivités locales (CNRACL) gère, pour les agents des collectivités territoriales et des établissements de santé, les pensions, les pensions d'invalidité et les rentes d'invalidité.

2 - Les droits issus de la reconnaissance d'un accident du travail ou d'une maladie professionnelle

Cette reconnaissance garantit à l'agent l'ouverture de droits : arrêt de travail aussi longtemps que l'état de santé le requiert, maintien du traitement par l'administration, obligation de réintégration ou de reclassement, informations sur la procédure. Ces droits sont souvent considérés comme plus avantageux que ceux du régime général mais l'enquête a montré qu'il convenait de nuancer cette appréciation.

S'agissant des prestations en espèces, l'Etat continue à verser le traitement des fonctionnaires en arrêt de travail par suite d'accident du travail ou de maladie professionnelle, alors que les salariés du régime général ne bénéficient que d'indemnités journalières. Toutefois, l'écart entre ces avantages doit être relativisé car le traitement est imposable (à la différence des indemnités journalières), des interruptions ou réductions de traitement peuvent résulter des procédures[194], la suppression de primes dans certaines administrations[195] réduit l'écart avec le taux des indemnités. Enfin, les fonctionnaires ne bénéficient pas de couverture complémentaire cofinancée par l'employeur pour les AT-MP comme c'est le cas pour les salariés des grandes entreprises.

S'agissant des prestations en nature, le niveau de remboursement est dans la plupart des cas similaire à celui du régime général (tarification de base) mais sans possibilité, là non plus, de couverture complémentaire, même si dans certaines administrations le remboursement d'une part plus importante des frais, voire de la totalité, est parfois pratiqué.

L'obligation de reclassement si les séquelles ne permettent pas la reprise de poste est difficile et de plus en plus d'agents, bien que désireux de rester en activité, doivent accepter une mise à la retraite pour invalidité. Enfin, la convocation, l'audition et la communication de la partie médicale du dossier, imposées depuis 2004 pour les fonctionnaires territoriaux et hospitaliers, ne le sont pas pour les fonctionnaires de l'Etat.

194) Par exemple, en cas d'interruption de versement par les paieries faute de notification d'un renouvellement de congé de longue durée deux mois avant sa date d'expiration (délai difficilement compatible avec les pratiques des médecins et des administrations).

195) Il en résulte, le cas échéant, une incitation à la sous déclaration des AT-MP et au report sur l'assurance maladie pour ceux des personnels bénéficiant en cas de congé maladie non imputable d'une garantie mutualiste « perte de rémunération » incluant les primes.

B - Les droits à réparation des séquelles

Les fonctionnaires ont droit à une réparation pécuniaire en cas de séquelles invalidantes. Fonction du taux d'invalidité, elle est concédée par le service des pensions pour les fonctionnaires de l'Etat ou par la CNRACL pour les fonctionnaires territoriaux et hospitaliers.

1 - Des règles particulières à la fonction publique

a) Un système de réparation différent de celui du régime général.

Lorsque le fonctionnaire peut demeurer en activité à la suite d'un accident du travail ou d'une maladie professionnelle, la réparation est forfaitaire et calculée en tenant compte uniquement du taux d'incapacité (allocation temporaire d'invalidité -ATI). Son niveau de traitement réel n'est donc pas pris en compte, alors qu'il l'est, dans la limite d'un plafond, pour le calcul des rentes du régime général. Pour le fonctionnaire radié des cadres, une rente d'invalidité[196] s'ajoute à la pension d'invalidité, calculée en fonction du dernier traitement. A la différence de ce qui se passe dans le régime général, le mode de calcul de la rente d'invalidité ne comporte pas de réduction ou bonification de taux[197] en fonction du degré d'invalidité ni de plancher ou de plafond du salaire de référence.

b) Ces règles ne sont pas nécessairement plus avantageuses

Hors le cas des séquelles des maladies professionnelles, la réparation n'intervient que pour des taux globaux d'invalidité partielle permanente d'au moins 10 %, alors que dans le régime général et le régime des ouvriers de l'Etat un capital est alloué en dessous de ce taux. En outre, le niveau de la rente d'invalidité de l'agent pensionné, une fois fixé, n'est pas révisable.

Des inégalités entre agents résultent aussi de certaines dispositions. Ainsi, l'ATI, stabilisée au bout de cinq ans, n'est désormais révisable que pour les agents qui ont un autre accident du travail ou une autre maladie professionnelle. En outre, du fait de l'absence de coordination entre les interventions de la commission de réforme, de l'administration d'emploi et du service des pensions de l'Etat, en cas reconnaissance de l'incapacité permanente d'exercer une activité, la radiation des cadres peut intervenir sans que l'agent ait de garantie sur le taux définitif d'invalidité qui sera fixé par le service des pensions.

196) Rente d'invalidité (RI) pour les agents territoriaux et hospitaliers ou rente viagère d'invalidité (RVI) pour ceux de l'Etat.

197) Sauf pour porter la pension d'invalidité à 50% minimum du traitement quand le taux d'invalidité dépasse 60% (article L.30 du code des pensions civiles et militaires.

c) Les différences de barème de référence sont injustifiées

Le taux d'invalidité est déterminé en fonction d'un barème indicatif d'invalidité prévu par le code des pensions civiles et militaires de retraite[198].

Modernisé à l'occasion de sa révision en 2001, il a été rapproché du barème du régime général mais il continue à s'en distinguer sur plusieurs points : il est commun à l'évaluation des taux d'invalidité imputables et non imputables au service, il ne distingue pas les séquelles des accidents de travail de celles des maladies professionnelles, il ne précise pas les principes généraux de son interprétation et ne permet pas la prise en compte de facteurs tels que l'âge, la nature de l'emploi, la durée des services. Il indemnise du reste exclusivement les séquelles physiologiques résiduelles.

Les taux d'invalidité reconnus par ce barème ne sont pas plus avantageux que ceux du régime général. Les différences, si elles semblent s'équilibrer globalement, créent cependant, au cas par cas, des inégalités de traitement pour des séquelles similaires, résultant même parfois d'accidents analogues. Elles sont également à la source de confusions et d'erreurs dans les appréciations des médecins auxquels il est demandé d'appliquer des barèmes différents selon que la victime relève du secteur privé ou de la fonction publique.

Enfin, il n'existe aucun mécanisme d'actualisation périodique du barème permettant de tenir compte du progrès régulier de la connaissance médicale et du développement de nouvelles pathologies. Ainsi, malgré son actualisation récente, le barème des pensions civiles et militaires est déjà dépassé sur certains points.

2 - Un modèle de réparation dépassé

a) Une indemnisation forfaitaire théoriquement exclusive

Le caractère forfaitaire de l'indemnisation implique, par principe, que son montant n'est cumulable qu'avec l'indemnisation à laquelle un tiers responsable peut éventuellement être condamné. En cas de décès de la victime, le caractère forfaitaire est également opposable à ses ayants droit. Or, son montant est dans certains cas très éloigné de l'importance réelle des préjudices causés. L'ATI, en particulier, n'inclut aucun élément

198) Article L.28 du code des pensions civiles et militaires de retraite ; Article 37-IV du décret du 26 décembre 2003 relatif au régime de retraite des fonctionnaires affiliés à la Caisse nationale de retraites des agents des collectivités locales.

de personnalisation de l'indemnisation. L'administration, consultée dans le cadre d'une réflexion de doctrine de la Cour de cassation, a du reste reconnu en 2003 que les prestations d'invalidité qu'elle accorde dans ce cas ne couvraient que la réparation du préjudice corporel et du préjudice fonctionnel d'agrément (gène dans la vie courante). Les dommages économiques, tels que la réduction voire la perte des possibilités de carrière, ne sont pas couverts entièrement et les dommages extrapatrimoniaux ne sont pas pris en considération (pretium doloris, préjudice esthétique, préjudice moral, etc..). En outre, les écarts financiers entre cette forme de réparation et les indemnisations accordées devant les juridictions civiles et pénales sont de plus en plus importants.

b) Un modèle dépassé par les évolutions juridiques

La fonction publique n'a pas pu rester à l'écart d'une évolution qui a accru, dans un nombre croissant de situations, les réparations pouvant être servies parallèlement à l'indemnisation forfaitaire, parce que le juge administratif a suivi en ce domaine les juridictions spécialisées de la sécurité sociale et la Cour de cassation. Il en est résulté un élargissement des possibilités de réparation sans faute de l'employeur public.

Les préjudices indemnisables et la responsabilité sans faute ont été étendus : le Conseil d'Etat, dans sa décision du 4 juillet 2003 (Mme Moya-Caville) a considéré qu'une indemnité complémentaire réparant les souffrances physiques ou morales pouvait être obtenue, même sans faute.

La réparation intégrale, sans faute, a été développée. C'est le cas notamment pour les dommages résultant d'accidents de la circulation, d'infractions et d'actes de terrorisme, de transfusions sanguines, de l'exposition à l'amiante, d'accidents médicaux. L'application de ces principes est générale et concerne donc également les fonctionnaires.

Mais cet élargissement intervient également devant les juridictions pénales et administratives en cas de faute de l'employeur.

Ainsi, la responsabilité personnelle des responsables des administrations d'emploi est engagée en cas de faute caractérisée de l'employeur et de manquement à ses obligations. Ces contentieux ont tendance à s'accroître quels que soient les mécanismes de dédommagement à l'amiable.

En outre, la notion de faute inexcusable n'est pas totalement absente dans la fonction publique : c'est à travers la recherche de la responsabilité de l'Etat, soit en tant qu'employeur, soit en tant que puissance publique, que s'ouvre plus largement, depuis quelques années, la possibilité d'une indemnisation intégrale des AT-MP des agents publics. En tant qu'employeur, l'extension par le juge administratif de la responsabilité pour faute de l'administration en cette matière se rapproche de plus en plus des notions de faute inexcusable et d'obligation de résultat dégagée par la Cour de cassation et permet, elle aussi, une réparation complémentaire à l'indemnisation forfaitaire. Le non-respect des règles de sécurité a, par exemple, été qualifié de faute lourde dans certains arrêts. En tant que puissance publique, la responsabilité de l'Etat a également été reconnue en 2004 par le juge administratif sur la base d'une notion de "carence fautive", dans quatre décisions[199] concernant la prévention des risques liés à l'exposition professionnelle à l'amiante.

La spécificité du régime de réparation de la fonction publique est donc largement atténuée et la règle du forfait coexiste désormais avec diverses modalités d'accès à une réparation plus large, voire intégrale. Cette diversité est source de grandes inégalités dans les indemnisations et peut s'avérer coûteuse pour les employeurs. Cette situation devrait inciter à engager une réflexion sur la modernisation et l'harmonisation des barèmes de réparation.

***

Les disparités nombreuses, significatives et injustifiées qui subsistent dans le régime de réparation de la fonction publique mettent en évidence la nécessité d'une réforme d'ensemble.

L'extension aux fonctions publiques de la présomption d'imputabilité entérinerait les changements de jurisprudence et de pratiques et permettrait de concentrer le contrôle sur les dossiers complexes ou litigieux.

D'une manière plus générale, l'extension aux fonctions publiques des règles de reconnaissance du caractère professionnel de l'accident ou de la maladie existant dans le régime général doit être recherchée.

199) Conseil d'Etat, 3 mars 2004, Ministre de l'emploi et de la solidarité c/consorts Boudignon/ Botella/Thomas/Xuereff.

Enfin, il paraît nécessaire, au vu de l'expérience des administrations les plus concernées, comme le ministère de la défense, de trouver un nouvel équilibre entre des règles uniformes et forfaitaires et une plus grande justice dans l'indemnisation et d'éviter une inflation des contentieux.

II - La gestion

A - L'organisation actuelle et ses défauts

Dans le régime général, l'instruction des dossiers est centralisée par les caisses primaires d'assurance maladie et la décision est simplifiée par l'existence d'une présomption d'imputabilité. Dans les fonctions publiques, la gestion est plus complexe et longue. L'absence légale de présomption d'imputabilité oblige à examiner la plupart des accidents du travail et des maladies professionnelles, quelle que soit leur gravité ou l'évidence de leur lien avec le service. En outre, le caractère statutaire de l'approche entraîne une individualisation du dispositif par corps.

1 - Des procédures complexes

La reconnaissance de l'imputabilité puis l'indemnisation des séquelles font intervenir de nombreux acteurs. L'enquête a révélé que cette organisation posait de nombreux problèmes :

- la redondance des actes de gestion au sein des administrations d'emploi est fréquente, de même que le manque de coordination interne ; peu d'administrations ont développé, comme l'Assistance Publique-Hôpitaux de Paris, un outil de gestion intégrée ;
- les insuffisances de la formation des personnels et des référentiels, notamment juridiques et médicaux, ainsi que, surtout dans les services de petite taille, l'absence d'unités spécifiques de gestion et le défaut d'expertise sont à l'origine de retards dans le traitement des dossiers ;
- la gestion des prestations par les administrations d'emploi fait qu'elles assurent des missions habituellement dévolues aux caisses primaires ou à des assureurs mais sans disposer des outils techniques et des données médicales nécessaires. D'importants délais dans le paiement aux prestataires de santé ont pu inciter certains de ceux-ci à imputer les prestations en nature à l'assurance maladie dans le cadre du dispositif Sesam-Vitale, sans qu'il ait pu être établi que l'assurance-maladie récupère toujours ces décaissements auprès des administrations ;

- les circuits de traitement sont longs (avec, notamment l'intervention des commissions de réforme et, le cas échéant, des services ministériels chargés des pensions) et, de plus, tout rejet ou demande de compléments oblige à parcourir de nouveau l'intégralité du circuit ; il n'en résulte pas, pour autant, une grande cohérence dans le traitement des dossiers comme le montre l'importance du taux des rejets au dernier stade de la procédure (10% au niveau du service des pensions de l'Etat) ;
- des divergences d'appréciation restent possibles entre les services qui partagent la décision en matière d'allocations temporaires d'invalidité (ATI) ou de rente viagère d'invalidité (service des pensions de l'Etat et administration d'emploi) sans qu'une procédure d'arbitrage permette de les régler ;
- les défauts de liaison entre les gestionnaires des AT-MP et les responsables de l'hygiène, de la sécurité et de la prévention demeurent fréquents.

2 - Les problèmes des commissions de réforme

Les commissions de réforme sont des instances consultatives composées de médecins agréés[200] et de représentants de l'administration et des agents. Elles formulent des avis sur l'imputabilité, la radiation des cadres pour invalidité, l'octroi des ATI, etc. Elles sont constituées par ministère pour les administrations centrales et par département pour les services déconcentrés et les fonctions publiques territoriale et hospitalière. Dans les départements, elles relèvent en principe des directions départementales des affaires sanitaires et sociales (DDASS), ce qui permet une certaine uniformité dans le traitement des dossiers. L'enquête de la Cour a montré que, dans les limites rappelées ci-dessous, les commissions étaient assez efficaces et qu'un dossier complet était présenté dans le délai réglementaire de deux mois.

Toutefois, ce dispositif absorbe une part importante des effectifs des DDASS et les modalités de son fonctionnement sont à l'origine de sérieuses difficultés. La principale résulte du grand nombre de dossiers soumis (plus d'une centaine en moyenne par séance, au rythme parfois de plusieurs séances par mois). L'engorgement croissant, préjudiciable à la qualité de l'examen, est essentiellement dû à l'obligation d'examiner tout accident du travail et maladie professionnelle ayant entraîné un arrêt de plus de 24 heures dans la fonction publique hospitalière. et de plus de 15 jours dans les autres fonctions publiques.

200) Les médecins agréés sont nommés pour trois ans par l'administration sur des listes départementales ou ministérielles. Ils sont rémunérés selon des barèmes fixés par décret.

Les autres difficultés tiennent aux exigences de la procédure et à l'insuffisance des moyens.

- La composition des commissions varie en fonction de l'administration et des statuts, corps et grades, ce qui requiert une logistique lourde et la spécialisation d'un grand nombre de représentants. La représentation des agents devrait être assurée par leurs représentants dans les comités d'hygiène et de sécurité et/ou dans les comités techniques paritaires afin de favoriser la spécialisation et la coordination de la prévention.
- Le quorum de quatre membres à voix délibérative, dont un médecin agréé, est parfois difficile à réunir. En outre, notamment dans les départements à faible densité médicale, il devient difficile de recruter des médecins du fait notamment de la modicité de leur rémunération. Pour les fonctions publiques territoriale et hospitalière, un arrêté du 4 août 2004 essaie d'y remédier en prévoyant le recours à des médecins extérieurs à la commission. Toutefois, ce texte relève le quorum médical et ne prévoit rien pour encourager les candidatures et former de nouveaux praticiens aux spécificités de la réglementation. Par souci d'efficacité, des commissions appliquent avec une certaine latitude les règles du quorum et de la comptabilisation des vacations des médecins. Il serait préférable de renforcer l'attractivité de ces fonctions.
- Les administrations d'emploi sont à l'origine de retards (transmissions tardives, dossiers incomplets) et l'obtention des rapports d'expertise des médecins spécialistes agréés est parfois difficile. En outre, des rapports médicaux peu explicites amènent les commissions à demander des compléments ou des contre-expertises.
- L'intervention d'un comité médical supérieur (instance consultative siégeant au niveau national), obligatoire pour certaines affections, allonge les délais même si une réorganisation du secrétariat a permis de le rendre plus efficace.

3 - La longueur excessive des procédures

La reconnaissance de l'imputabilité et du droit à indemnisation est sensiblement plus longue que dans le régime général. Pour la fonction publique d'Etat, s'ajoutent au délai de un à deux mois, ou plus, de transmission du dossier à la commission de réforme, deux mois au minimum pour le passage en commission, deux à trois semaines au service des pensions ministériel, deux à trois semaines au service des pensions de l'Etat ou de la CNRACL, soit un délai minimum de cinq à six mois qui peut atteindre des années en cas de difficultés.

Outre les problèmes afférents aux commissions de réforme, ce sont donc les modalités de gestion des dossiers tout au long de la chaîne de décision qui sont en cause. Leur résolution posera cependant des problèmes divers et mérite une réflexion d'ensemble.

La volonté d'accélérer le traitement des dossiers, conjuguée avec la réticence croissante des DDASS à gérer les commissions, a conduit à envisager de confier la gestion des dossiers aux administrations d'emploi. D'ores et déjà, des services employeurs ont pour des raisons historiques leur propre commission (La Poste ou la police) et, dans certains départements, la commission est encore gérée par la préfecture pour les fonctions publiques territoriale et/ou hospitalière. Un transfert plus important est envisagé. Ainsi, un arrêté du 4 août 2004 permet aux préfets de confier la gestion des commissions des fonctionnaires territoriaux au centre de gestion départemental et de les faire présider par un élu.

Mais l'enquête de la Cour a mis en évidence qu'une telle orientation ne résoudrait pas les lenteurs qui résultent pour l'essentiel de la masse des dossiers soumis aux commissions. Le rattachement à l'administration d'emploi risquerait d'accorder une place prépondérante aux impératifs du gestionnaire ou à l'application mécanique des dispositions statutaires. Par ailleurs, la multiplication des commissions accroîtrait les difficultés de participation des médecins agréés. Enfin, une gestion trop proche de l'employeur poserait des problèmes de confidentialité médicale et de conformité à la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales.

***

Par suite de l'identité objective de la situation des fonctionnaires et de celle des autres salariés au regard du risque AT-MP, il est souhaitable de pousser aussi loin que possible le rapprochement de la gestion de ce risque dans les fonctions publiques avec celle du régime général.

Dès lors que la présomption d'imputabilité au service serait étendue aux fonctions publiques, l'instruction des dossiers de reconnaissance des accidents du travail et des maladies professionnelles pourrait être confiée aux organismes gestionnaires de l'assurance maladie des agents, la décision restant du ressort de l'administration. Quant à la liquidation et au paiement des prestations en nature, ils devraient être confiés à ces mêmes organismes.

Ainsi, les commissions de réforme deviendraient des instances de recours contre les décisions de l'administration. Quant au comité médical supérieur, son rôle devrait être recentré sur l'élaboration de la doctrine destinée à harmoniser les pratiques des commissions de réforme.

B - La connaissance partielle des risques

La forte dispersion du dispositif et les insuffisances dans son organisation et son pilotage ont pour corollaire une connaissance très partielle de l'importance des accidents du travail et des maladies professionnelles et des coûts qu'ils génèrent.

1 - La saisie inégale des données

Les administrations d'emploi ne sont pas suffisamment sensibilisées à l'intérêt d'un recensement de l'absentéisme et d'un suivi de ses causes. La connaissance de l'absentéisme dans son ensemble reste donc parcellaire. En outre, rien ne permet de vérifier si les arrêts inférieurs à 15 jours dû à un accident du travail ou à une maladie professionnelle, qui ne donnent pas lieu à la mise en œuvre de la procédure spécifique de reconnaissance, ne sont pas parfois enregistrés comme arrêts pour maladie. Enfin, l'hétérogénéité des systèmes informatiques de gestion des ressources humaines entre administrations constitue un obstacle majeur à la mise en place d'un système interactif de production de données harmonisées et cohérentes susceptibles d'être centralisées. L'introduction de contraintes d'interopérabilité et d'interfaçages devrait donc être envisagée.

Il n'existe aucun rapport national d'activité des commissions de réforme. L'insuffisante coordination entre services concernés pour mettre en œuvre un logiciel adapté empêche l'exploitation des données essentielles résultant de l'activité de ces commissions.

Le service des pensions de l'Etat et la CNRACL produisent des statistiques annuelles relatives aux allocations temporaires, aux pensions et aux rentes d'invalidité. Mais ces données ne permettent pas une analyse suffisamment détaillée, en particulier des causes, circonstances et incidences précises des invalidités imputables, même si les chiffres de la CNRACL sont, en général, plus détaillés.

2 - L'absence de synthèses nationales pertinentes

Il n'existe pas non plus de regroupement des données qui permettrait de disposer d'une vision complète de l'ampleur des AT-MP dans les fonctions publiques. Cette lacune résulte notamment du fait que la couverture du risque est assurée par les employeurs eux-mêmes et que l'enregistrement des incidents et des prestations est éclaté entre des acteurs nombreux et divers, alors que dans le régime général la

connaissance est facilitée par une gestion des prestations centralisée par les caisses. Paradoxalement, comme les collectivités territoriales et les établissements hospitaliers peuvent s'assurer pour le risque AT-MP, quelques compagnies d'assurance disposent de données partielles, mais celles-ci ne sont pas regroupées au niveau national.

L'information est actuellement synthétisée par fonction publique dans des rapports annuels dont le contenu est variable et dont l'exploitation à des fins opérationnelles est limitée. En outre, en l'absence d'harmonisation ou de tronc commun dans la typologie des informations recueillies, les comparaisons entre fonctions publiques ou avec le régime général ne peuvent être qu'approximatives.

Pour la fonction publique de l'Etat, la DGAFP réalise depuis 1995 une enquête statistique annuelle. Malgré les efforts réalisés, les chiffres produits reposent sur des données encore incomplètes, en particulier sur les maladies et l'invalidité et les informations ne sont pas assez fines pour aider à la conception de politiques de prévention bien ciblées. Tout enrichissement des données supposerait des améliorations importantes des conditions de recueil initial de l'information.

Pour les fonctions publiques territoriale et hospitalière, comme pour la fonction publique d'Etat, les informations que pourrait fournir un bilan annuel des commissions de réforme font défaut et les différentes synthèses de données existantes ne sont pas agrégées.

Les rapports annuels des médecins de prévention[201] sur les risques professionnels qui, depuis 1985, sont remis aux comités d'hygiène et de sécurité (CHS) ou, à défaut, aux comités techniques paritaires (CTP) et aux centres de gestion doivent faire l'objet de synthèses adressées au Conseil supérieur de la fonction publique territoriale (CSFPT). Mais cette transmission est rare et il n'existe pas de trace d'un débat sur leur contenu au CSFPT.

Pour les établissements hospitaliers, une enquête annuelle fournit de nombreuses informations tirées des bilans sociaux. On relève par contre, pour les collectivités territoriales, un faible taux de remontée des bilans sociaux à la direction générale des collectivités locales (DGCL), un décalage de plus de trois ans dans la publication de leur synthèse pour 1997, 1999 et 2001 et la rareté des informations sur les AT-MP, l'hygiène, la sécurité et la prévention. Depuis l'enquête de la Cour, un enrichissement des questionnaires a été décidé mais sa portée ne sera significative que si les collectivités disposent des outils adéquats pour les remplir.

201) Sur le rôle de ces médecins, voir partie III.

Face à cette pénurie d'informations, la CNRACL a entrepris de constituer une banque nationale de données sur les risques AT-MP des agents territoriaux et hospitaliers. Ses résultats sont publiés depuis 2001. Cet outil est encore très embryonnaire.

Aucune consolidation nationale n'est réalisée à l'échelle de l'ensemble des fonctions publiques pour éclairer le pilotage des politiques. Il en résulte en particulier que les statistiques AT-MP de la France transmises à Eurostat n'intègrent pas les données relatives aux fonctionnaires. Les dispositions de la loi relative à la politique de santé publique du 9 août 2004 et les mesures du plan santé au travail de février 2005 devraient entraîner la création d'un outil de centralisation et d'analyse des statistiques des différents régimes mais il suppose un enrichissement substantiel de la collecte des données dans les administrations.

***

Les efforts d'amélioration de la connaissance sont réels mais perdent en efficacité du fait de leur dispersion. La création d'un tronc commun de données entre les administrations est nécessaire pour permettre de constituer une banque nationale de données couvrant les trois fonctions publiques.

Il serait également souhaitable que les secrétariats des commissions de réforme établissent systématiquement un rapport statistique d'activité annuel donnant lieu à une synthèse nationale destinée aux conseils supérieurs des fonctions publiques. Il devrait en être de même pour les rapports de synthèse ministériels des médecins de prévention.

Par ailleurs, comme dans le régime général, mais souvent de manière plus patente, on manque pour les fonctions publiques d'une connaissance assez fine des AT-MP par métiers, contextes et circonstances, modalités d'organisation du travail et épidémiologie (l'importance de l'exposition à l'amiante dans les fonctions publiques est par exemple très mal cernée) pour cibler et optimiser l'action de prévention.

La capacité de mieux connaître l'évolution des risques à plus grande échelle dépend donc très largement d'une révision des modalités d'organisation évoquées précédemment.

C - Des coûts mal connus

Les prestations AT-MP sont à la charge des administrations d'emploi. La connaissance de leur montant global est difficile du fait de la dispersion des dépenses entre services et de l'impossibilité de les récapituler. Cet éparpillement ne s'accompagne pas, dans le cas de l'Etat, des mécanismes budgétaires qui permettraient la responsabilisation de chaque administration et favoriseraient des démarches de prévention. C'est une différence majeure avec le système de cotisations de la branche AT-MP du régime général, même si ce dernier, dans les faits, n'atteint pas un degré optimal de responsabilisation de tous les acteurs.

1 - La gestion dispersée des crédits

Seules les dépenses relatives aux réparations des séquelles invalidantes sont concédées et liquidées de manière centralisée par les services des pensions de l'Etat, l'ATIACL[202] et la CNRACL et sont donc relativement bien connues. Les fonds de l'ATIACL et de la CNRACL sont abondés par des contributions dont les taux sont calculés pour assurer leur équilibre financier. Ce n'est pas le cas pour les rentes et pensions versées par le service des pensions de l'Etat.

Pour les autres prestations (prestations en nature, maintien du salaire) et les dépenses de prévention, les administrations de l'Etat, les collectivités territoriales et les établissements hospitaliers sont leur propre assureur. Mais leurs budgets ne comportent pas de lignes spécifiques aux AT-MP. En outre, la plupart des grandes villes et des grands établissements hospitaliers ne constituent pas de provisions pour couvrir ce risque et n'individualisent pas de crédits pour faire face à toutes leurs obligations. Seuls les hôpitaux et collectivités de taille petite et moyenne qui sont le plus souvent assurés pour ce risque auprès d'assureurs privés peuvent faire le lien entre les accidents du travail et les maladies professionnelles et leur coût. Dans ce cas, en effet, les montants des prestations payées sont connus et les primes sont ajustées en fonction de l'importance des AT-MP.

Dans ces conditions, la détermination précise des dépenses globales des AT-MP dans les fonctions publiques est impossible.

202) ATIACL : Le fonds des allocations temporaires d'invalidité des agents des collectivités territoriales gère les ATI des agents des collectivités territoriales et des établissements hospitaliers.

Pour l'Etat, elles ne sont nulle part retracées de manière exhaustive : ni en exécution budgétaire, ni dans les comptes, ni enfin dans les agrégats suivis par la commission des comptes de la sécurité sociale. Pour les collectivités territoriales et les établissements hospitaliers**,** l'impact financier des AT-MP est encore plus mal connu. Les comptes de la nation ne fournissent que des chiffres partiels concernant les frais médicaux pris en charge par les communes. Le coût global ne peut être estimé que grossièrement par extrapolation des données des assureurs. Enfin, contrairement à ce qui se passe dans le régime général, les charges de gestion des AT-MP (administrations d'emploi, commissions de réforme et services des pensions) ne sont jamais cernées.

2 - L'importance de la sous évaluation

Selon la commission des comptes de la sécurité sociale, le coût des AT-MP de l'Etat s'établirait à plus de 222 M€ en 2002. Mais ce chiffre repose sur des données incomplètes voire erronées, dans lesquelles sont parfois additionnées les charges relatives aux fonctionnaires et celles relatives aux agents contractuels relevant du régime général. Du fait de l'ensemble des lacunes évoquées, les dépenses en cette matière dans la fonction publique sont en fait sous-estimées. La Cour a tenté une évaluation, à partir des données 2000-2003.

Evaluation du coût des AT-MP

(M€)

NATURE DES DEPENSES	ETAT	FPT et FPH	Total FP
TRAITEMENTS OU IJ	164,0	330,0	494,0
PRESTATIONS EN NATURE	57,1	69,5	126,6
REPARATIONS INVALIDITES	209,0	160,4	369,4
MEDECINS AGREES	0,5	0,2	0,7
RECUPERATION SUR TIERS	-12,0	-5,0	-17,0
COUT GESTION	Ensemble	des FP	37,0
Total			**1010,70**

Source : Cour des comptes

Ce tableau, établi sur la base des éléments statistiques et comptables disponibles, indique que le coût des AT-MP dans les fonctions publiques s'élève, au minimum, à un milliard d'euros si l'on inclut l'évaluation des prestations en espèces, les prestations en nature, les indemnisations (ATI, RVI et rentes d'invalidités) et les différents frais de gestion identifiés. Mais le calcul approximatif effectué ne tient compte

ni des coûts liés à la prévention, pour lesquels on dispose de trop peu d'éléments, ni des charges indûment supportées par l'assurance maladie pour les accidents du travail et les maladies professionnelles non déclarés en tant que tels (sachant que ces charges indues ne portent que sur les prestations en nature puisque l'Etat supporte toujours le coût des prestations en espèces). Enfin, pour apprécier l'ampleur de l'incidence financière des AT-MP dans les fonctions publiques, il serait nécessaire de tenir compte également des coûts induits dans les administrations d'emploi par les dysfonctionnements qu'ils entraînent.

Pour l'Etat, l'application de la LOLF risque d'entraîner encore plus de difficultés dans le suivi des charges afférentes aux AT-MP si, dans la ventilation des programmes en actions et sous actions, les dépenses qui leur seront relatives ne peuvent être repérées. Il est nécessaire que des outils d'identification suffisamment précis soient mis en place. En outre, la réforme de la comptabilité générale de l'Etat exige la constitution de provisions pour risques et charges correspondant aux AT-MP selon les règles définies dans la norme de comptabilité de l'Etat pertinente (norme 12). Enfin, les administrations d'emploi devraient être incitées à développer une approche coût-avantage en matière de prévention en mettant en rapport l'évolution des risques et les dépenses qui en résultent.

Dans son rapport particulier de 2002 sur les AT-MP, la Cour avait critiqué les incertitudes dans la tenue des comptes par employeur et la complexité du dispositif dans les secteurs où la fréquence des risques professionnels était faible. Mais la situation dans les fonctions publiques est encore plus critiquable. L'opacité actuelle des coûts constitue une raison supplémentaire de recommander le rattachement de la gestion des prestations en nature au régime général.

III - La prévention des risques

En matière de prévention, les fonctions publiques appliquent à la fois des dispositions du code du travail et des règles qui leur sont propres. Le retard de la fonction publique en ce domaine est patent et l'efficacité de ses dispositifs particuliers très relative. Les progrès réalisés depuis une dizaine d'années, d'ailleurs inégaux selon les fonctions publiques et, au sein de l'Etat, selon les administrations, laissent subsister trois défauts majeurs.

L'un d'entre eux a déjà été évoqué : les dépenses effectives d'AT-MP sont très mal connues et les crédits budgétaires affectés à leur couverture ne sont pas identifiés. Cette situation ne responsabilise pas les

employeurs publics et ne les incite pas à réduire les risques par la prévention. On verra ci-dessous que, pour les fonctions publiques territoriale et hospitalière, la création du fonds de prévention des AT-MP constitue cependant une première réponse intéressante.

Surtout, la politique de prévention dans les fonctions publiques se caractérise par la lenteur des progrès réalisés et par une dispersion excessive des efforts.

A - Des progrès assez lents

A l'exception sans doute des hôpitaux, la fonction publique a de longue date été en retard, en matière de prévention, sur les réalisations pourtant perfectibles du secteur privé. Les progrès ne sont acquis que difficilement et lentement. Les comites d'hygiène et de sécurité (CHS) n'ont été introduits réglementairement dans la fonction publique d'Etat qu'en 1982, et en1985 dans la fonction publique territoriale. Malgré leur développement au cours des quinze dernières années ils font encore souvent défaut et ils ne sont pas obligatoires pour les petites communes. Alors qu'on sait l'importance de l'inspection du travail dans le secteur privé (elle peut également intervenir dans les hôpitaux), les inspections d'hygiène et de sécurité (IHS) n'ont été créés que lentement dans la fonction publique d'Etat (40 inspecteurs en 1996, 169 en 2003) et la mise en place de l'équivalent dans les collectivités territoriales (agents chargés de la fonction d'inspection) rencontre encore des difficultés. Quant à la médecine de prévention qui joue dans la fonction publique le rôle de la médecine du travail dans le secteur privé et les hôpitaux, elle n'a été introduite qu'en 1982 pour l'Etat et en 1985 pour les collectivités territoriales et n'a réellement été imposée que dans les dix dernières années (voire les cinq dernières années en ce qui concerne les collectivités territoriales).

1 - Des aspects importants de la santé au travail ne sont pas couverts

Si l'on excepte les hôpitaux, La Poste et le ministère de la défense, la question des conditions de travail dans les fonctions publiques ne relève pas de la compétence formelle des CHS. Elle est traitée au sein des comités techniques paritaires (CTP) mais ceux-ci ne font pas le lien entre conditions de travail et AT-MP et ne formulent pas de recommandations à cet égard. Toutefois, dans les faits, les CHS intègrent de plus en plus ces questions dans leurs travaux. Une modification formelle de leurs compétences devrait en prendre acte.

2 - Des insuffisances quantitatives et qualitatives

Le déploiement des moyens humains prévus par les textes reste insuffisant.

Les agents chargés de la mise en œuvre de la réglementation (ACMO), affectés à cette tâche à temps partiel le plus souvent, ne sont pas présents dans tous les services de l'Etat ; au nombre de 14 000 en 2003, ils sont inégalement répartis. Dans les collectivités locales, où on en compte entre 40 000 et 60 000, les petites communes rencontrent des difficultés pour les recruter. En tout état de cause, la professionnalisation ou tout simplement la formation de ces agents, souvent désignés d'office, est difficile à réaliser et l'ampleur de la population qu'ils ont en charge complique l'exécution de leur mission.

Les petites collectivités ont aussi des difficultés à recruter les agents chargés de la fonction d'inspection et à en assumer le coût, même si ces fonctions peuvent être confiées par convention aux centres départementaux de gestion.

Mais le déficit numérique le plus patent est sans doute celui des médecins de prévention. Leur nombre est passé de 458 en 2002 à 526 en 2003, alors que les besoins sont estimés à 750 au moins. La situation est similaire pour la fonction publique territoriale et, pour la fonction publique hospitalière, il existe des difficultés dans plusieurs régions.

La pénurie de médecins du travail/médecins de prévention est générale en France[203] et les actions de reconversion et de formation récentes ne peuvent permettre de corriger. La faible attractivité du statut de médecin de prévention dans les fonctions publiques ajoute une difficulté spécifique. Les contrats de vacation offerts par l'Etat comportent des rémunérations et une protection sociale très inférieures à celles de la convention collective des médecins des services interentreprises. Les palliatifs couramment utilisés par les administrations pour augmenter les vacations sont soit de portée réduite soit exposés au risque de rejet par le contrôle financier. Le recours aux services interentreprises est une solution parfois retenue mais son coût est supérieur à celui de l'emploi de contractuels ou de vacataires.

203) Le nombre annuel de diplômés est passé de 300 à 50 environ en vingt ans et la moyenne d'âge actuelle laisse craindre une baisse des effectifs de moitié d'ici dix ans.

Les médecins de prévention doivent en outre assumer des tâches administratives lourdes et croissantes. Il n'est donc guère étonnant que la périodicité du suivi médical des agents s'écarte assez souvent des obligations légales. Ainsi, l'obligation de consacrer un tiers de leur temps à l'intervention sur le milieu professionnel et aux actions générales de prévention est mal assurée. A fortiori, la réglementation européenne et nationale visant à mettre en place des services pluridisciplinaires de santé au travail n'est pas appliquée.

3 - Un dispositif de prévention qui n'est pas encore parvenu à maturité

Le dispositif d'information sur la prévention des risques professionnels comporte, pour les fonctionnaires comme pour les autres salariés, les bilans sociaux, les registres de signalement des risques à disposition du personnel et le « document unique » (voir paragraphe suivant)[204]. Mais les fonctionnaires disposent en outre d'un instrument de prévention particulier, la fiche de risques établie par les médecins de prévention en liaison avec les ACMO. La tenue de ces fiches se répand. Par ailleurs, des plans de prévention doivent être établis lorsque intervient une entreprise extérieure et des plans de prévention du risque routier doivent être élaborés depuis 2000. Mais ces obligations ne sont pas, à ce jour, toutes parfaitement respectées par les administrations et, surtout, les instruments cités ci-dessus sont insuffisamment utilisés lorsqu'ils existent.

Comme tous les secteurs de l'économie, les fonctions publiques devaient, aux termes d'une directive européenne de 1989, élaborer un document unique des risques avant la fin de 2004. C'était l'occasion de mettre en œuvre une gestion intégrée des risques dans chaque service. Mais un retard a été pris, aussi bien dans la fonction publique d'Etat (hors quelques cas, comme La Poste ou l'INSERM) que dans les collectivités territoriales du fait d'une mobilisation insuffisante des acteurs. Si le bilan semble également mitigé dans le secteur privé, essentiellement à cause des difficultés propres aux PME, dans les fonctions publiques la faiblesse du résultat est davantage le signe d'une insuffisante prise de conscience de la nécessité de développer la prévention.

204) L'information sur les risques peut déboucher sur l'exercice du « droit de retrait » qui autorise un salarié à quitter son poste s'il considère qu'il présente un risque grave et imminent pour sa santé ou sa vie.

Les inspections (IHS et ACFI) sont insuffisamment sollicitées. Il est vrai que leur indépendance n'est pas toujours strictement assurée par rapport aux services d'emploi, mais leurs investigations et leurs rapports, certes parfois trop focalisés sur le respect des normes techniques, sont peu exploités. Il n'est pas fait application du droit qui leur est reconnu de demander que des mesures correctrices soient prises et elles n'ont ni pouvoir d'injonction ni pouvoir de sanction. On est loin des moyens d'action de l'inspection du travail.

Enfin, la place très limitée des fonctions publiques dans le « Plan santé au travail » lancé par le gouvernement au début de 2005 témoigne du décalage important qui subsiste entre les fonctions publiques et le secteur privé.

B - Des efforts insuffisamment intégrés

Il faut souligner l'insuffisante coordination des acteurs, le défaut d'impulsion d'ensemble et le manque d'intégration des pratiques dans une politique globale.

Sur le terrain, les rôles respectifs des acteurs de base que sont les services de prévention, les ACMO, les médecins de prévention, les CHS, les IHS et les responsables des ressources humaines sont mal définis et leurs actions trop cloisonnées. L'implication de l'encadrement supérieur des administrations est également trop rare et le souci de la prévention, comme plus généralement le domaine des AT-MP, est de facto limité à la hiérarchie intermédiaire.

L'intégration des outils de prévention dans une démarche d'ensemble plus construite n'est nulle part très avancée et elle est très inégale selon les fonctions publiques.

La fonction publique hospitalière a été la première dotée d'instruments de réflexion et de pilotage. Des contrats locaux d'amélioration des conditions de travail ont été créés après 1991, les objectifs de prévention ont été intégrés dans les stratégies des établissements et des comités de coordination ont été constitués pour faciliter l'élaboration d'une politique nationale à partir de 2000 ; le financement de ces actions par les agences régionales d'hospitalisation a du reste été conditionné à un effort budgétaire des établissements et si les évaluations qualitatives des progrès accomplis grâce à ces dispositifs font encore défaut, on a pu noter de réelles améliorations de la prévention.

Pour la fonction publique hospitalière mais aussi pour la fonction publique territoriale, la mise en place, auprès de la CNRACL, d'un fonds de prévention des AT-MP (loi du 17 juillet 2001) devrait fournir un cadre

propice au déploiement d'une politique globale de prévention. Ayant reçu mission de développer la connaissance statistique, d'élaborer des outils d'évaluation des risques et de formuler des recommandations, il devrait faciliter l'essor de projets pilotes, de plans de prévention, de réseaux de partage d'expérience. Pouvant accorder des aides financières, il aura des moyens pour faire respecter des orientations nationales.

Mais le passage à l'action a été assez lent, le premier programme annuel n'ayant été adopté qu'à la fin de 2004. Les modalités de financement des plans de prévention risquent par ailleurs de détourner certaines collectivités d'en établir du fait de l'obligation qui leur est faite d'avancer les fonds. On n'évitera sans doute pas le saupoudrage compte tenu du montant des dotations du fonds (10M€ en 2006). Il est encore trop tôt pour savoir si, et comment, ce dernier atteindra les objectifs assignés par la loi, notamment en matière de connaissance des risques, comment il ciblera ses interventions et les inscrira dans la perspective d'une politique nationale.

La fonction publique d'Etat n'a pas l'équivalent de cet instrument qui aiderait à mettre en œuvre les conclusions d'une réflexion stratégique qui serait menée au niveau interministériel. La majorité des services définissent des plans de prévention pluriannuels, sans que ceux-ci soient toujours formalisés ni présentés aux CHS et soumis à suivi et évaluation. L'adoption au niveau national de cadres généraux d'action est encore une exception (La Poste, ministère de la défense). A fortiori, le pilotage interministériel est insuffisant. En tout état de cause, le lien manque avec les instances des autres fonctions publiques. Le développement d'un observatoire national a rencontré des réticences et le défaut de mutualisation dans l'analyse des risques et le pilotage des actions a des inconvénients qui sont à la mesure de l'importance numérique de la fonction publique d'Etat.

Enfin, l'articulation avec les instances de prévention du secteur privé est faible, alors que les différences de métiers disparaissent. Les fonctions publiques ne sont pas membres du Conseil supérieur des risques professionnels et n'y sont invitées que depuis peu. Leurs actions en matière de prévention n'ont jamais été intégrées dans un cadre national. On doit regretter qu'une occasion de plus ait été manquée avec le récent « Plan santé au travail ». Certes celui-ci a prévu la création d'une commission interministérielle associant las administrations en charge des fonctions publiques (DGAFP, DGCL, DHOS) à celles impliquées dans le pilotage de la santé au travail dans le secteur privé, et il inclut les fonctions publiques dans l'objectif d'amélioration de la connaissance des risques. Mais il n'aborde ni la mutualisation des moyens, ni le décloisonnement des approches, ni la question du rapprochement des réglementations.

——————CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS ————————

La gestion des accidents du travail et des maladies professionnelles dans la fonction publique est assurée par une organisation et des procédures spécifiques, complexes et génératrices d'inégalités ainsi que de délais excessifs et de coûts mal connus mais élevés. L'introduction progressive, dans la pratique sinon dans la réglementation, de la présomption d'imputabilité des accidents au service rend obsolète un dispositif fondé initialement sur la nécessité d'apporter la preuve du lien avec le service. Sur le plan de l'organisation, les administrations d'emploi exercent des missions qui, dans le secteur privé, sont confiées aux organismes de sécurité sociale, qu'il s'agisse de la reconnaissance du caractère professionnel de l'accident ou de la maladie ou de la gestion des prestations. Enfin, il est clair que l'ensemble du dispositif a plus été conçu pour réparer que pour prévenir.

La nécessité de faire évoluer ce dispositif s'impose d'autant plus que les risques sont probablement sous estimés (notamment parce que des accidents et des maladies liés au service ne sont pas déclarés comme tels), que les taux de risque sont proches de ceux du régime général pour tous les métiers que l'on trouve indifféremment dans les secteurs public et privé et que la fonction publique connaît, elle aussi, un accroissement des maladies professionnelles liées à l'amiante et aux conditions de travail.

La Cour estime qu'il est nécessaire, au minimum, de faire évoluer le régime des accidents du travail et des maladies professionnelles des fonctions publiques sur les points suivants :

- *Les procédures doivent être simplifiées, l'intervention des différents acteurs coordonnée et les instruments mis à leur disposition rendus plus opérationnels en vue de raccourcir les circuits et les délais.*
- *La composition des commissions de réforme doit être revue, leur nombre réduit et les règles de leur fonctionnement allégées ; le rôle du comité médical supérieur doit être recentré sur l'élaboration de la doctrine.*
- *La connaissance de l'importance, des caractéristiques et du coût des AT-MP doit être substantiellement améliorée.*
- *Les rôles respectifs des divers intervenants du dispositif de prévention doivent être mieux définis et le statut de la médecine de prévention doit être revalorisé.*
- *Les pouvoirs des inspections d'hygiène et de sécurité doivent être renforcés.*

Plus fondamentalement, les constatations de l'enquête posent la question de la justification du maintien d'un régime des AT-MP particulier à la fonction publique. Trois raisons fortes militent en faveur d'un rapprochement aussi poussé que possible avec le dispositif de reconnaissance des droits, de réparation, de gestion et de prévention applicable aux salariés du secteur privé.

- *Les différences objectives dans les risques professionnels des deux secteurs se sont fortement réduites en même temps que celles des métiers. Il est logique que le juge administratif en ait tiré les conséquences et rapproché les conditions de la reconnaissance des droits résultant de la survenance d'un accident du travail ou d'une maladie professionnelle. D'ailleurs, les fonctionnaires ne sont pas nécessairement gagnants au maintien des différences.*

- *Les particularismes sont facteur de lourdeur et de manque d'efficience dans la gestion, du fait notamment de l'absence de présomption d'imputabilité et de la gestion des prestations en nature par les administrations d'emploi.*

- *La prévention et la santé publique pâtissent des particularités du dispositif. On doit constater la faiblesse de la responsabilisation des employeurs publics, sauf par le biais de procédures contentieuses dont ils contrôlent d'ailleurs de moins en moins les conséquences. La situation sur ce plan est moins bonne que dans le secteur privé et appelle une forte mobilisation.*

Au vu de ce constat, la Cour recommande que des réformes interviennent dans les trois domaines suivants.

- *Les réglementations applicables aux trois fonctions publiques en matière de reconnaissance du caractère professionnel de l'accident ou de la maladie doivent être unifiées et rapprochées dans toute la mesure du possible de celles qui régissent le régime général. Il s'agit, en particulier, de prendre acte de la jurisprudence qui étend aux fonctions publiques la présomption d'imputabilité au service.*
- *L'instruction de la reconnaissance des AT-MP dont sont victimes les fonctionnaires et la gestion des prestations en nature auxquelles ils ont droit doivent être transférées, avec les financements correspondants, aux organismes gestionnaires du régime général, le pouvoir de décision restant néanmoins à l'administration d'emploi.*
- *Un dispositif qui responsabilise et incite les employeurs publics à promouvoir la prévention doit être mis en place, notamment en créant un lien entre les dépenses et les ressources. Les directions en charge des fonctions publiques doivent s'impliquer plus activement dans le « plan santé au travail ».*

RÉPONSE DU MINISTRE DE LA SANTÉ ET DES SOLIDARITÉS

L'insertion au rapport public annuel sur « les accidents du travail et les maladies professionnelles des fonctionnaires » appelle de la part les observations suivantes portant sur les conclusions de la Cour des comptes.

En tant que ministre chargé de la fonction publique hospitalière, je ne peux que prendre acte des fortes critiques énoncées par la Cour des comptes à l'issue de son enquête.

Je partage l'essentiel des préconisations faites par la Cour de faire évoluer a minima le régime des accidents du travail et des maladies professionnelles des trois fonctions publiques (meilleure connaissance des risques, simplification des procédures, meilleure définition du rôle de chaque intervenant).

Je partage notamment la préconisation de revoir la composition des commissions de réforme, leur nombre, leurs règles de fonctionnement et surtout leurs compétences de telle sorte qu'elles se centrent sur les cas posant un problème d'appréciation.

Cette remarque prend d'autant plus d'importance que les services déconcentrés de l'administration sanitaire et sociale assurent le fonctionnement des commissions de réforme territoriales pour toutes les administrations d'Etat, territoriales et hospitalière, charge importante (4 % des effectifs des DDASS) et totalement indue pour des services chargés de la santé publique et de la veille et de la sécurité sanitaire, au profit de l'ensemble de nos concitoyens.

En tant que ministre chargé de la protection sociale, je m'inscris comme la Cour le préconise, dans une perspective de rapprochement aussi poussé que possible avec le dispositif de reconnaissance des droits, de répartition, de gestion et de prévention applicables aux salariés du secteur privé. Ceci d'autant que ce rapprochement serait favorable aux agents des trois fonctions publiques ex : extension à ceux-ci de la présomption d'imputabilité des accidents au service).

Cette réforme lourde juridiquement, suppose que soient bien expliquées les avancées des législations liées à l'harmonisation avec le régime général et naturellement si l'harmonisation se traduisait par un transfert de la gestion vers les organismes de sécurité sociale, que ceux-ci soient mis à même d'intégrer cette gestion dans les meilleures conditions.

RÉPONSE DU MINISTRE DE LA FONCTION PUBLIQUE

Les observations du ministère de la fonction publique suivent l'ordre d'exposition des arguments de l'insertion au rapport public de la Cour des comptes.

II. La gestion

A. L'organisation actuelle et ses défauts.

Le ministère de la fonction publique rejoint la plupart des constats de la Cour sur les dysfonctionnements enregistrés tout au long de la chaîne administrative et médicale de traitement des accidents de service et des maladies professionnelles. Les observations de la Cour appellent, toutefois, les quelques précisions suivantes de la part du ministère de la fonction publique :

1) L'amélioration de la connaissance de la réglementation par les services gestionnaires.

Constatant, comme la Cour, que les services gestionnaires ne sont parfois pas très bien informés de la réglementation en vigueur, notamment en matière d'imputabilité au service, et de ses évolutions jurisprudentielles, voire de la procédure à suivre, et que cette ignorance peut contribuer à rallonger le délai de traitement des dossiers et entraver leur bon aboutissement, la DGAFP souhaite la généralisation de modules de formation au sein des services déconcentrés, modules qui pourraient être assurés, au moins en partie, par des médecins agréés (lorsque eux-mêmes sont suffisamment formés à la médecin statutaire, cf. infra). La DGAFP pourrait, d'ailleurs et dans le cadre de son rôle d'impulsion et de pilotage, cadrer le contenu de tels modules, en collaboration avec le service des pensions.

2) L'amélioration du fonctionnement des commissions de réforme.

Le ministère de la fonction publique rejoint le constat de la Cour sur la difficulté croissante à disposer de médecins agréés bien formés. S'appuyant, notamment, sur l'existence d'un module de formation à la médecine agréée mis en place par la Caisse des dépôts avec l'Université Paris VI, il s'interroge sur le fait de rendre obligatoire la formation des médecins agréés à la médecine statutaire afin de les familiariser avec les dispositions dont l'application dépend de l'avis médical qu'ils rendent dans les comités médicaux et commissions de réforme. Cette réflexion s'appuie notamment sur le fait que les médecins agréés, également compétents pour se prononcer sur l'aptitude physique au moment du recrutement des agents, vont devoir se former à la problématique particulière du handicap pour ceux d'entre eux qui interviennent au moment du recrutement d'un agent par l'administration. Cette obligation de se former impliquera de façon quasi incontournable la revalorisation des conditions de rémunération. Le ministère de la fonction publique est sensible à cette dernière problématique.

Par ailleurs, afin de favoriser le recrutement de médecins agréés, et au-delà de la question de la réévaluation de leur rémunération, le ministère de la fonction publique réfléchit à la suppression de la limité d'âge imposée aujourd'hui aux praticiens souhaitant figurer sur la liste des médecins agréés par le préfet, fixée à 65 ans par le décret n° 86-442 du 14 mars 1986 relatif, notamment, à la désignation des médecins agréés. La faisabilité de cette mesure, simple et suggérée par les médecins agréés eux-mêmes, doit toutefois être expertisée au regard des conditions posées par la réglementation pour autoriser ou, le cas échéant, limiter le cumul par un médecin d'une pension de retraite et d'un revenu accessoire d'activité.

Le ministère de la fonction publique s'est également penché sur les moyens mis à la disposition des secrétariats des comités médicaux et commissions de réforme par l'administration au niveau des départements. Il partage le sentiment de la Cour selon lequel le projet de transférer aux administrations gestionnaires de personnel la responsabilité des commissions de réforme n'est pas opportun. En effet, cette démarche multiplierait les instances pour un coût global de fonctionnement certainement beaucoup plus élevé qu'aujourd'hui. Par ailleurs, la concurrence entre commissions de réforme risquerait de faire perdre le bénéfice d'une amélioration de l'attractivité de la médecine agréée en compliquant considérablement la gestion des agendas des médecins concernés. La mutualisation doit donc rester de mise pour la gestion des comités médicaux et commissions de réforme, comme elle doit être encouragée en matière de médecine de prévention.

Ces considérations ne conduisent toutefois pas à minimiser les difficultés matérielles de fonctionnement des secrétariats dont la charge repose quasiment entièrement sur le ministère chargé de la santé alors que leur activité bénéficie à l'ensemble des employeurs publics. C'est pourquoi la DGAFP souhaite encourager la mise à la disposition des DDASS d'agents en provenance d'autres ministères ou des fonctions publiques territoriale et hospitalière.

S'agissant particulièrement du comité médical supérieur (CMS), il convient de relativiser l'effet de sa saisine sur l'allongement du délai nécessaire pour obtenir un avis médical définitif permettant à l'administration de statuer. En effet, non seulement le CMS a considérablement accéléré ses délais d'examen des dossiers qui lui sont soumis, ainsi que le relève la Cour, mais surtout les cas de saisine du CMS en matière d'accident de service ou de maladie professionnelle sont très restreints puisqu'ils se résument à l'octroi d'un congé de longue durée pour maladie professionnelle, soit une cinquantaine de dossiers sur plus de 1700 en 2004 (le CMS n'a pas de compétence en appel des commissions de réforme).

De ce fait, s'il apparaît souhaitable que la compétence de pilotage du CMS sur les comités médicaux puisse être développée, notamment à la faveur d'une révision à la baisse de ses compétences obligatoires (ainsi, la saisine obligatoire pour l'octroi d'un congé de longue maladie pour une pathologie ne figurant pas sur la liste indicative pourrait disparaître, ce qui réduirait très notablement les saisine annuelles – 50 % d'entre elles environ sont relatives à des congés de longue maladie), il ne dispose aujourd'hui d'aucune expertise particulière sur les accidents de service et les maladies professionnelles. Faire du CMS une instance de référence dans ce domaine conduirait donc à revoir assez sensiblement ses attributions et risquerait de créer une attente pour en faire aussi une instance d'appel des avis des commissions de réforme.

3) Développer le reclassement des personnels devenus partiellement inaptes.

La Cour évoque, un peu plus haut dans ses développements, les difficultés rencontrées dans le reclassement des agents devenus invalides, conduisant certains d'entre eux à une mise à la retraite pour invalidité non désirée.

Aujourd'hui, s'il est possible à un fonctionnaire de reprendre une activité professionnelle avec une invalidité reconnue, ouvrant droit le cas échéant à une ATI, les efforts des administrations pour permettre le retour à l'emploi des fonctionnaires invalides sont notoirement insuffisants. De fait, les réticences notées à l'égard de l'embauche des personnes handicapées se manifestent aussi vis-à-vis du retour des personnes ayant perdu une partie de leur capacité de travail à la suite d'un accident ou d'une maladie.

Il convient, d'ailleurs, de souligner que le recours facile à la mise à la retraite pour invalidité peut constituer une solution consensuelle, remportant les faveurs non seulement de l'administration employeur mais aussi de l'intéressé et des représentants du personnel au sein de la commission de réforme. Il est même à craindre que l'allongement de la durée de cotisation pour prétendre à une pension à taux plein n'encourage le recours à la retraite pour invalidité, par accord entre les parties, comme l'expérience d'autres pays européens ayant connu eux aussi une prolongation de la durée de la vie active et les tendances à l'œuvre au sein des fonctions publiques territoriale et hospitalière semblent le démontrer.

Deux pistes complémentaires s'ouvrent aujourd'hui pour encourager les chefs de service à concrétiser mieux qu'ils ne le font leur obligation statutaire de recherche de reclassement, lorsque le réemploi dans le poste ou le grade/corps d'origine n'est pas possible. Il s'agit, en fait, des deux facettes de la même innovation, la mise en place d'un fonds handicap à la suite de la loi n° 2005-102 du 11 février 2005 pour l'égalité des droits et des chances, la participation et la citoyenneté des personnes handicapées.

En effet, ce fonds, dont le décret institutif est en cours d'examen au Conseil d'Etat, sera alimenté par des contributions des employeurs publics directement proportionnelles aux effectifs manquants au regard de l'obligation d'emploi de personnes handicapées, fixée à 6 % des effectifs. Or, les agents ayant fait l'objet d'un reclassement par application de l'article 63 de la loi n° 84-16 du 11 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique de l'Etat rentrent dans les effectifs des bénéficiaires de l'obligation d'emploi : en augmenter le nombre, c'est donc contribuer directement à réduire le montant à verser au fonds handicap.

Plus positivement, ce fonds permettra de financer les aménagements de poste et les formations de reconversion rendant possible le maintien dans l'emploi. Ce dernier point est sans doute capital. En effet, les métiers les plus à risques (police, personnels techniques de l'équipement, sapeurs-pompiers, infirmières etc.) sont aussi ceux au sein desquels le ré-emploi est malaisé puisque les fonctions exercées exigent une bonne condition physique. Or, la reconversion des intéressés dans les métiers administratifs n'est pas nécessairement facile, ces métiers exigeant de plus en plus des connaissance pointues en informatique, en droit ou en gestion, par exemple. La prise en charge des formations qualifiantes par le fonds pourrait contribuer à lever les freins du côté des employeurs, soucieux de ne pas uniquement « faire du social » en procédant aux reclassements. Les reclassements opérés dans ces conditions seraient certainement mieux vécus aussi par les intéressés.

Une sensibilisation des employeurs publics, à l'occasion de la mise en place du fonds, sur cet aspect particulier sera effectuée par la DGAFP (elle a déjà largement commencé, notamment à travers un séminaire organisée à l'Ecole nationale d'administration en décembre 2005).

B. La connaissance partielle des risques.

La Cour constate ensuite que le ministère de la fonction publique a une connaissance partielle de l'importance des accidents de service et des maladies professionnelles ainsi que des coûts qu'ils génèrent. Ainsi, elle dénonce le peu d'intérêt des administrations à recenser l'absentéisme et à en analyser les causes, l'hétérogénéité des systèmes informatiques de gestion des ressources humaines entre administrations qui ne permettent pas de développer un système interactif de production de données harmonisées, l'absence de rapport national d'activité des commissions de réforme et, enfin, l'impossibilité d'analyser les causes de ces accidents.

Toujours sur la question de la connaissance des risques, la Cour constate l'absence de regroupement et d'harmonisation des données qui interdit toute comparaison entre les fonctions publiques.

En conclusion, la Cour propose la création d'un tronc commun de données entre les administrations afin de constituer une banque nationale de données, l'élaboration de rapports par les commissions de réforme et les médecins de prévention donnant lieu à l'établissement d'un rapport national et, enfin, une meilleure connaissance des risques par métiers, afin d'être en mesure de développer une réelle politique de prévention.

• Sur ces différents points, je tiens tout d'abord à indiquer que le ministère de la fonction publique a fait d'importants efforts ces dernières années pour disposer d'éléments d'information plus précis sur les accidents de service et maladies professionnelles. Ainsi, un rapport annuel sur ce sujet est désormais présenté chaque année en commission centrale d'hygiène et de sécurité (CCHS) du conseil supérieur de la fonction publique de l'Etat. En complément, pour améliorer ses connaissances en matière d'absentéisme, le ministère de la fonction publique a mené une enquête pour repérer les absences pour congé maladie et accidents de service/du travail en 2003. Les premiers résultats de cette enquête, qui portait plus globalement sur les incidences de la loi sur l'organisation du temps de travail, sur les congés annuels et sur les absences ont été publiés dans le rapport annuel du ministère de la fonction publique : « fonction publique : faits et chiffres 2004 ».

Toutefois, il existe encore d'importantes lacunes qui résultent principalement d'une absence de recueil harmonisé des données. Sur ce point, il convient de préciser que le ministère de la fonction publique a terminé la définition du référentiel « fonction publique » que devront reprendre tous les systèmes d'information des ressources humaines (SIRH) ministériels. Dans ce référentiel figurent des données relatives aux accidents de service/du travail et aux maladies professionnelles. Ainsi, il sera possible d'identifier l'activité professionnelle de l'agent (bureau, enseignement, atelier, laboratoire, autre…), la nature de l'accident (chute, manutention, accident de la route…), le siège des lésions (tête, cou, épaule, jambe…) , la nature des lésions (fracture, entorse, lumbago…), les circonstances de l'accident (jour, heure, lieux). Enfin, des informations concernant la procédure de reconnaissance seront collectées (durée de l'arrêt de travail, date de la commission de réforme, avis de la commission de réforme, taux d'invalidité permanente partielle, imputabilité au service, ATI ou non). De la même façon, les maladies professionnelles seront aussi renseignées dans les SIRH pour ce qui concerne la date de constatation de la maladie professionnelle, la nature du congé ou encore la durée de celui-ci. Ainsi, l'info-centre interministériel, qui devrait être opérationnel en 2007, pourra collecter à partir de chaque SIRH ministériel un ensemble harmonisé de données statistiques sur les accidents de service et les maladies professionnelles. L'info centre devrait aussi aider l'administration à parfaire sa connaissance des risques par métiers.

On ne peut que regretter l'absence de rapport annuel d'activité des commissions de réforme. Sur ce point, le ministère de la fonction publique vient de mener une enquête auprès de six commissions de réforme, actuellement en cours de dépouillement. Elle avait pour objet de mieux appréhender les missions et, surtout, le fonctionnement de ces commissions afin d'être en mesure de proposer des pistes d'amélioration (notamment de simplification de procédure et d'allègement des compétences). L'élaboration d'un rapport annuel d'activité permettant la réalisation d'une synthèse nationale pourrait faire partie des modifications mises en oeuvre.

III. La prévention des risques.

A. Des progrès assez lents.

La Cour note que des progrès ont été réalisés en matière de prévention, mais qu'ils sont globalement insuffisants, notamment par rapport au secteur privé. Ainsi, elle constate que les comité d'hygiène et de sécurité (CHS) n'exercent aucune compétence en matière de conditions de travail, à l'inverse des CHSCT du secteur concurrentiel, que les agents chargés de la mise en œuvre des règles d'hygiène et de sécurité (Acmo) sont inégalement répartis entre ministères et qu'ils devraient être mieux formés, que les médecins de prévention ne sont pas assez nombreux et enfin que les outils à la disposition des services et des CHS destinés à prévenir les risques (plan de prévention, document unique, notamment) ne sont pas toujours développés.

- *S'agissant des comités d'hygiène et de sécurité, le bilan réalisé en 2004 sur le fonctionnement de ces instances montre que leur nombre a considérablement augmenté ces dernières années dans la fonction publique de l'Etat, ce qui semble indiquer une plus grande mobilisation des administrations sur ce sujet. Toutefois, on peut regretter que la compétence de ces instances n'inclue pas les conditions de travail. En effet, si dans le secteur privé il existe des comités d'hygiène, de sécurité et des conditions de travail (CHSCT), dans le secteur public leur champ d'intervention est cantonné à l'hygiène et à la sécurité, les comités techniques paritaires (CTP) restant compétents sur les questions relatives aux conditions de travail. Cette séparation des compétences entre CHS et CTP est toutefois largement théorique puisque désormais les CHS intègrent dans leurs travaux les questions de condition de travail. L'extension des compétences des CHS aux conditions de travail mérite donc de faire l'objet de nouveaux développements à la suite du rapport annuel de la Cour.*

- *Concernant la médecine de prévention, le ministère de la fonction publique partage l'analyse de la Cour et regrette la pénurie actuelle de médecins du travail. Les questions du statut et de la rémunération des médecins de prévention méritent aujourd'hui d'être posées. La loi organique relative aux lois de finances peut toutefois apporter des réponses aux administrations qui peuvent désormais, dans le respect de leur plafond d'emploi, offrir une contractualisation à ces médecins, rendant plus attractive cette fonction essentielle pour les employeurs publics et leurs agents.*
- *La situation des Acmo est régulièrement évoquée en commission centrale d'hygiène et de sécurité à l'occasion de la présentation du rapport annuel sur l'application des dispositions du décret n°82-453 du 28 mai 1982. A cette occasion, la DGAFP rappelle l'intérêt de choisir les Acmo en priorité en catégorie A, afin de leur conférer une autorité suffisante tant vis-à-vis des autres acteurs de la prévention que de leurs supérieurs hiérarchiques. Il faut aussi leur permettre d'accéder à des modules de formation continue, élément indispensable dans une matière technique et en permanente évolution.*
- *S'agissant des outils, le ministère de la fonction publique rappelle à chaque CCHS l'obligation de rédiger des fiches de risque, des plans de prévention ou encore des documents uniques. Sur ce dernier point, le ministère de la fonction publique a fait du document unique le thème prioritaire de l'année 2004 dans le domaine de l'hygiène et de la sécurité. Ainsi, ce sujet a fait l'objet d'une séance plénière de la CCHS. A cette occasion plusieurs ministères (équipement, enseignement supérieur et finances) ont été invités à présenter l'état d'avancement de la mise en oeuvre de ce document dans leurs services, en insistant sur la méthode adoptée pour assurer son élaboration. Cette réunion a été l'occasion de mutualiser les travaux de l'ensemble des administrations, en permettant de rappeler l'importance de cet outil. En effet, celui-ci constitue un véritable levier pour la mise en œuvre d'une politique de gestion préventive des risques. Cette analyse doit ensuite aboutir à la mise en œuvre d'un programme d'actions de prévention couvrant l'ensemble des risques identifiés. Le ministère de la fonction publique a rappelé l'importance d'associer la communauté de travail à l'élaboration de ce document. En effet, ce dernier n'a d'intérêt que si tous les acteurs de la prévention (médecin, Acmo, CHS et agents) participent à son élaboration.*

B. Des efforts insuffisamment intégrés.

Dans cette dernière partie, la Cour souligne l'insuffisante coordination des acteurs, le défaut d'impulsion d'ensemble et le manque d'intégration des pratiques dans une politique globale.

- *Le besoin d'assurer une meilleure coordination des acteurs de la prévention (IHS, médecins de prévention, Acmo, chefs de service) a conduit la DGAFP à organiser une rencontre, les 9 et 10 juin 2005, de l'ensemble des IHS de la fonction publique de l'Etat, en présence de médecins de prévention, d'Acmo, de responsables des services gestionnaires et de membres des inspections générales. Cette rencontre a été l'occasion de préciser le rôle de chacun dans le dispositif actuel de prévention et d'assurer ainsi une plus grande coordination de l'ensemble de ces acteurs.*

- *Il est vraisemblablement souhaitable de développer des réflexions stratégiques au niveau interministériel et d'assurer une meilleure articulation entre les instances de prévention du secteur public et du secteur privé. Si la Cour regrette que le plan santé-travail n'aborde ni la mutualisation des moyens, ni le décloisonnement des approches, ni la question du rapprochement des réglementations ; il constitue néanmoins un premier pas vers le rapprochement entre le secteur privé et le secteur public que la Cour appelle de ses vœux.*

En effet, le plan santé–travail est une opportunité pour encourager les administrations à être acteur de la santé au travail. Même si la fonction publique n'est pas au coeur de ce plan, elle n'en est pas pour autant exclue. Si le plan santé–travail ne saurait apporter des solutions à l'ensemble des dysfonctionnements constatés par la Cour, c'est la première fois qu'une réflexion relative aux conditions de travail englobe tout à la fois le secteur public et le secteur privé. La mise en oeuvre de ce plan devrait ainsi permettre d'harmoniser progressivement la réglementation entre les fonctions publiques, d'une part, et entre le secteur privé et le secteur public, d'autre part. Le plan prévoit aussi la création d'un comité interministériel de coordination sur les risques professionnels. Ce comité serait chargé d'élaborer des recommandations stratégiques et des plans d'action concrets afin d'apporter des réponses adaptées aux difficultés constatées en matière de prévention des risques professionnels dans les secteurs privé et public.

Il paraît opportun de terminer ces développements sur la prévention des risques en rappelant l'initiative prise par le ministère de la fonction publique en matière d'amiante. Une vaste enquête a été lancée au début de l'année 2005 afin de mesurer l'effectivité de l'application des dispositions en la matière.

Cette enquête comporte deux volets. Le premier vise à identifier le parc immobilier où la présence d'amiante a été détectée et les mesures de traitement et de contrôle réalisées dans ce domaine. Le second volet a pour objet de recenser les agents exposés ou ayant été exposés à l'amiante, qu'ils soient en activité et à la retraite, et de leur proposer un suivi médical approprié. Un comité scientifique a, par ailleurs, été constitué. Il sera chargé d'analyser les résultats de l'enquête et de proposer des recommandations utiles aux administrations pour traiter le risque amiante.

Cette enquête sera aussi conduite dans les deux autres fonctions publiques et les recommandations que le comité scientifique sera amené à formuler concerneront les trois fonctions publiques. Il convient de souligner le caractère tout à fait exemplaire de cette démarche qui aborde le risque amiante de manière globale, en partant d'une identification précise des risques, en analysant les mesures de protection collective adoptées (traitement des bâtiments contre le risque amiante) et en assurant un suivi médical des agents ayant été exposés de façon active à l'amiante. Cette enquête est aussi précurseur dans la mesure où, étendue aux deux autres fonctions publiques, elle permettra une lecture harmonisée des résultats. Il me semble que ce travail réalisé en commun renforcera les synergies entre les employeurs publics pour développer à l'avenir des politiques communes de prévention des risques.

***

En conclusion de son insertion, la Cour suggère que des mesures soient prises pour simplifier les procédures de reconnaissance des accidents de service et maladies professionnelles, à améliorer le fonctionnement des commissions de réforme, à parfaire les outils permettant une meilleure connaissance de l'importance, des caractéristiques et du coût de ces accidents de service et maladies professionnelles, à définir le rôle respectif des acteurs de la prévention et, enfin, à renforcer les pouvoirs des inspecteurs hygiène et sécurité. Elle recommande également la création d'un lien entre les dépenses et les ressources et une plus grande implication dans le « plan santé-travail ».

Par ailleurs, et plus fondamentalement, la Cour propose une unification des réglementations applicables aux fonctions publiques et au secteur privé ainsi qu'un transfert de l'instruction de la reconnaissance des accidents de service et des maladies professionnelles et de la gestion des prestations en nature afférentes aux organismes gestionnaires du régime général. Elle réitère, notamment, une recommandation transversale à tout le projet d'insertion, à savoir la transposition aux fonctions publiques de la présomption d'imputabilité du régime général.

Sur l'extension de la présomption d'imputabilité :

Cette piste de réflexion mérite d'être approfondie. En effet, comme le souligne la Cour, les évolutions jurisprudentielles et la pratique des ministères ont conduit de facto à une large application de la présomption d'imputabilité aux fonctionnaires, sans les avantages pratiques liés à une reconnaissance officielle de cette présomption, à savoir une procédure allégée d'un passage obligatoire en commission de réforme pour tout arrêt de travail supérieur à 15 jours dans la fonction publique de l'Etat. Le ministère de la fonction publique est donc sensible à la suggestion de la Cour de ne plus faire des commissions de réforme que les instances d'appel en cas de refus par l'administration de reconnaître l'imputabilité au service.

Deux précisions s'imposent, toutefois :

- *la reconnaissance de la présomption d'imputabilité ne saurait avoir pour conséquence automatique l'unification de la pratique des différentes administrations car cette notion ne contient pas en elle-même la définition précise de ses contours. Il suffit de relever l'importance de la jurisprudence judiciaire en la matière pour constater que l'imputation ou non au service de l'accident survenu aux lieu et temps de travail relève parfois d'une analyse très subtile, susceptible de controverses et de mauvaises interprétations ;*
- *par ailleurs, cette « révolution culturelle » (sur le principe plus qu'en pratique, donc) ne peut s'envisager déconnectée des réflexions plus générales menées sur la réparation intégrale. La mise en œuvre d'une telle réparation dans une épure stricte, tant du côté du régime général que de la fonction publique, paraît assez irréaliste au regard de l'état de santé financière de la branche accidents du travail-maladies professionnelles ou du budget de l'Etat. Si, toutefois, la réparation intégrale devait être envisagée, il conviendrait pour le moins de s'interroger sur le bien-fondé d'étendre à la fonction publique l'un des termes du compromis de 1898 alors que le second – la réparation forfaitaire – passerait par pertes et profits.*

En revanche, si le ministère de la fonction publique est prêt à engager une réflexion sur un rapprochement des réglementations applicables entre la fonction publique et le secteur privé en matière de présomption d'imputabilité, il est beaucoup plus réservé sur les propositions visant à transférer au régime général la gestion des prestations en nature.

Sur le transfert au régime général la gestion des prestations en nature :

Tout d'abord, une telle approche conduirait à modifier un droit statutaire constituant la pierre angulaire de la protection sociale particulière que l'Etat assure au bénéfice de ses agents et, comme telle, elle risque d'être mal reçue par les partenaires sociaux, voire être source d'inquiétudes pour l'ensemble des agents sur un désengagement progressif des employeurs publics de la protection sociale offerte à leurs agents.

Par ailleurs, l'Etat est aujourd'hui en auto-assurance, système qui ne pourrait perdurer comme tel si le transfert était effectif. La Cour semble évoquer l'hypothèse d'une prestation de service rendue à l'Etat par les « organismes gestionnaires du régime général », plutôt que le rattachement pur et simple des fonctionnaires au livre IV du code de la sécurité sociale, avec une gestion en direct par les caisses primaires d'assurance maladie (CPAM), sur la base du versement de cotisations. Cette proposition soulève plusieurs interrogations et difficultés :

- *le transfert aux CPAM des compétences listées par la Cour aurait pour première condition un alignement effectif du droit applicable à la fonction publique sur le régime général pour lesdites compétences (cf. développements ci-dessus sur la présomption d'imputabilité) ; il aurait également pour conséquence que les CPAM seraient amenées à verser des prestations à des assurés qu'elles ne connaissent pour la gestion d'aucun autre risque pour ce qui concerne les fonctionnaires de l'Etat ;*
- *a contrario, si la gestion de l'instruction des dossiers d'imputabilité et le versement des prestations en nature étaient confiés aux mutuelles de fonctionnaires compétentes pour les prestations en nature de l'assurance maladie/maternité/invalidité dues aux fonctionnaires de l'Etat, la difficulté, relevée pour les CPAM, d'une méconnaissance des fonctionnaires n'existerait pas. En revanche, ces organismes n'ont ni l'expérience, ni l'expertise requises pour traiter de l'imputabilité au service ;*
- *de plus, étendre le champ des droits exclusifs dévolus aux mutuelles de fonctionnaires, alors que des interrogations se font jour sur les conditions d'exercice de ceux qui leur sont déjà confiés n'est pas nécessairement opportun.*

En tout état de cause, si la réflexion sur l'avenir du système de réparation des accidents de service et des maladies professionnelles des fonctionnaires ne peut s'opérer dans l'ignorance des pratiques du régime général et de leurs évolutions – que l'Etat employeur est amené à appliquer, par ailleurs, à ses agents non titulaires – le transfert de la gestion de ce risque aux caisses primaires d'assurance maladie ou aux mutuelles de fonctionnaires n'apparaît pas comme une solution à expertiser de façon prioritaire. Si la Cour souligne avec justesse les nombreuses limites du système actuel, elle n'apporte pas, en revanche, d'élément permettant de conclure de façon décisive à la nécessité de ce transfert et à la capacité du régime général d'assurer une prestation de service d'une qualité supérieure à celle actuellement garantie par les employeurs publics, dont le volet « connaissance des risques » sera, de plus, amélioré dans un proche avenir.

Chapitre IV –
Observations sur les entreprises publiques

Situation et perspectives de Radio France

PRESENTATION

Examinant il y a huit ans les comptes et la gestion de Radio France, la Cour avait à l'époque décrit une société qui avait conservé des structures et des modes de fonctionnement relevant davantage de l'administration que de l'entreprise. Elle avait observé de surcroît que Radio France n'avait pas réalisé les objectifs qui lui avaient été assignés, en particulier l'extension des réseaux de diffusion, le développement des actions de promotion et l'accroissement des moyens de connaissance de l'auditoire.

Aiguillonnée par la concurrence avec les autres stations, la société a, depuis cette date, dû faire face au défi majeur que représente l'apparition des nouvelles technologies, lourdes de conséquences en de nombreux domaines, comme l'audience, l'organisation des services, la définition des métiers et les investissements. Dans cette perspective, l'intégration de la révolution numérique, l'amélioration des relations sociales et la mise en oeuvre de la régionalisation ont constitué les priorités de la direction générale.

Le dernier contrôle de la Cour établit que Radio France a su prendre, en de nombreux domaines, des mesures concourant à l'amélioration de sa gestion et des conditions dans lesquelles elle assume ses missions.

Des difficultés majeures caractérisent toutefois l'avenir de la société à court et moyen termes.

I - Modernisation et dynamique de l'entreprise

L'article 44 de la loi du 30 septembre 1986 relative à la liberté de communication, modifiée par la loi du 1er août 2000, définit la mission générale de Radio France : « *société nationale de programme (…) chargée de concevoir et de programmer des émissions de radiodiffusion sonore à caractère national et local, destinées à être diffusées sur tout ou partie du territoire métropolitain. Elle favorise l'expression régionale sur ses antennes décentralisées sur l'ensemble du territoire. Elle valorise le patrimoine et la création artistique, notamment grâce aux formations musicales dont elle assure la gestion et le développement* ».

Sous la direction générale de son président, Radio France est structurée autour de directions d'administration et de soutien et de directions opérationnelles qui assurent l'essentiel de la production radiophonique et artistique. Elle regroupe sept stations (ou chaînes), dont trois créées en 1963 : France Inter, France Musiques et France Culture ; les quatre autres, de création plus récente, sont FIP (créée en 1975, et constituée en réseau en 1989), France Info dont la première émission date de 1987, Le Mouv', créé à Toulouse en juin 1997 et diffusé dans 16 villes à la fin de l'année 2003, et France Bleu, réseau de radios locales né de la fusion en 2001 des « Locales » de Radio France et de Radio-Bleue. Depuis 1999, la direction de la musique a la charge exclusive des formations musicales et la direction du développement des produits nouveaux et du multimédia assure notamment le pilotage du site Internet de Radio France.

Au terme de son contrôle, la Cour estime que l'organisation et la gestion de Radio France ont connu dans l'ensemble de réels progrès. Elle constate que la société a accru son audience entre 1995 et 2003, mais que les pertes d'audience enregistrées au cours des deux dernières années ont annulé plus des deux tiers des gains cumulés au cours des huit années précédentes ; qu'elle a mené à bien la numérisation de sa production et poursuivi la régionalisation du service public radiophonique.

A - L'amélioration de la gestion

Cette amélioration s'est notamment concrétisée dans une redéfinition des responsabilités des directeurs de chaîne et une réorganisation des structures qui ont entraîné une décentralisation des responsabilités, ainsi que dans les progrès du pilotage financier et du contrôle interne.

1 - Une direction plus efficace

Le pilotage stratégique de Radio France et son organisation générale relèvent principalement du président de la société qui est investi des pouvoirs les plus étendus.

Cette situation tient non seulement à sa nomination par le conseil supérieur de l'audiovisuel (CSA), mais aussi à la situation de Radio France, qu'une comparaison avec France Télévisions éclaire : contrairement à la télévision publique et à ses filiales, Radio France n'est pas une holding et ses stations n'ont pas de personnalité juridique.

Le fonctionnement « présidentiel » de Radio France se traduit notamment par le fait que le président est en prise directe avec les directeurs d'antenne qu'il nomme et qui lui sont directement rattachés ainsi qu'avec les délégués régionaux du réseau France Bleu, le directeur général adjoint en charge de France Bleu coordonnant le réseau, mais n'exerce pas l'autorité hiérarchique sur les délégués.

Cette présidentialisation se concilie toutefois avec l'exercice d'une certaine collégialité, en particulier au sein du comité exécutif, dont l'effectif a été récemment resserré, et avec l'autonomie croissante des stations. En 1999, France Musiques a été émancipée de la tutelle de la direction de la musique. France Inter, auparavant dotée de deux directeurs (le directeur de la station et celui de l'information), et France Culture de trois (le directeur de la station, celui de l'information et celui de la musique) ont été placées chacune sous l'autorité d'un seul responsable. Les stations du réseau de France Bleu ont donné lieu à des mesures identiques en 2000. Ces réorganisations, qui se sont accompagnées de l'allocation de budgets de fonctionnement propres aux stations, leur ont permis de développer une stratégie, de modeler leur grille et de se fixer des objectifs d'audience. L'autonomie accrue des stations et l'affirmation de leur identité ont en outre favorisé le développement, à tous les niveaux, d'un esprit de responsabilité.

Il semble donc que Radio France ait trouvé la voie d'un équilibre entre les tâches qui relèvent de la direction générale de la société et celles susceptibles d'être déléguées aux stations.

Des progrès demeurent toutefois envisageables. Ainsi, en irait-il de « contrats de gestion », précisant les responsabilités des directeurs de chaînes et les moyens correspondants, et s'accompagnant, le cas échéant, d'un intéressement des antennes en fonction des économies réalisées et de l'amélioration des performances. La Cour souhaite que la réflexion annoncée sur ces questions puisse aboutir rapidement et permette une consolidation des progrès liés à une gestion décentralisée.

2 - Les progrès du pilotage financier et du contrôle interne

L'amélioration du suivi comptable contribue à celle de la gestion. Des unités comptables décentralisées, dépendant de la direction des affaires économiques et financières et couvrant les activités des stations locales et des délégations régionales, ont été créées.

Cette réforme a favorisé la réduction du délai de clôture des écritures comptables, de deux mois depuis 2000, et permis au conseil d'administration de délibérer plus tôt sur les comptes.

Les conditions de réalisation du « reporting », désormais mensuel, ont été améliorées et, depuis 2003, un compte de résultat trimestriel est établi. Enfin, la refonte du logiciel de gestion, largement engagée lors de l'achèvement du contrôle de la Cour, devrait permettre à l'entreprise d'améliorer le contrôle de ses coûts et de développer un management par objectifs.

De même, la capacité de contrôle interne a été renforcée. Conformément à la loi de sécurité financière du 1er août 2003, le président de Radio France présente au conseil d'administration un rapport annuel sur les procédures de contrôle interne.

Ce rapport est actuellement élaboré par la délégation à l'audit interne qui a succédé, en décembre 2004, au service de l'inspection – lui-même créé en septembre 1999 – et qui, outre ce rapport, effectue notamment, à la demande du président, des missions spécifiques d'analyse de processus et d'organisation.

Le conseil d'administration a par ailleurs décidé, en novembre 2004, de se doter d'un comité d'audit composé de certains de ses membres et auquel participe, avec voix consultative, le contrôleur d'Etat.

Ce renforcement récent du contrôle interne, qui permet au président de Radio France et au conseil d'administration de disposer d'une capacité de surveillance et d'évaluation, contribue au développement dans l'ensemble de l'entreprise d'une culture de la responsabilité.

B - L'évolution de l'audience, la numérisation de la production, la régionalisation

1 - L'audience

L'audience moyenne cumulée[205] de l'ensemble des antennes de Radio France a évolué de manière satisfaisante entre 1995 et 2003. Mais au cours des deux dernières années, cette tendance favorable s'est retournée.

Entre 1995 et 2003, l'audience moyenne cumulée de l'ensemble des radios nationales a fortement progressé, passant de 79,1 % à 85,2 % (+ 6,1 points). Pour l'essentiel, la progression enregistrée correspond à celle de l'audience des radios dites « musicales ». Ainsi l'audience moyenne de NRJ a-t-elle augmenté de 2,7 points au cours de la période ; celle de NOSTALGIE, de 3,3 points ; celle de CHÉRIE FM, de 2,3 points ; celle de RFM, de 2,3 points ; celle de RTL2, de 4,4 points ; celle d'EUROPE2, de 1,7 point.

Au cours de la même période, l'audience moyenne cumulée de Radio France a également progressé, passant de 25,8 % à 28,6 % (+ 2,8 points). Cette progression correspond à celle de l'audience de toutes les antennes, à l'exception de celle de France-Inter.

En revanche, cette tendance s'est inversée depuis deux ans. L'audience moyenne cumulée de l'ensemble des radios nationales a diminué de 1,4 point, passant de 85,2 % à 83,8 % et celle de Radio France a régressé de 2 points, de 28,6 % à 26,6 %. Cette baisse correspond à celle de l'audience de France-Inter (dont l'audience moyenne a diminué de 1,1 point) et de France Info (dont l'audience moyenne a baissé de 1,4 point).

Radio France observe que cette diminution de l'audience de ses antennes exclusivement ou largement dédiées à l'information coïncide avec le développement des supports multimédia, des chaînes de télévision d'information et des journaux gratuits. Son président, entendu par la Cour, ajoute que le média radio « n'a plus le privilège de la mobilité, de l'instantanéité et de la gratuité ».

---

205) Les concepts et données chiffrées utilisés sont ceux de Médiamétrie. L'audience cumulée est définie par le pourcentage de personnes de plus de 13 ans ayant écouté au moins une fois dans la journée une radio de l'ensemble considéré (ensemble des radios nationales ; ensemble des antennes de Radio France), ou de la radio considérée (France Inter, France Culture…). L'audience moyenne cumulée est définie par la moyenne des audiences cumulées au cours de la période considérée.

La Cour ne peut que constater cette inversion de tendance, il est vrai récente et note que Radio France s'est employée à réagir. C'est dans cette perspective que s'inscrivent l'extension de la couverture territoriale du Mouv', radio « jeunes » du groupe, les actions de la direction du développement des produits nouveaux et du multimédia (en particulier le développement du site internet du groupe, consulté en 2004 par 2,6 millions de visiteurs mensuels) et les mesures très récemment annoncées pour renouveler les antennes de France Inter et de France Info.

2 - La numérisation de la production

Au terme d'une longue phase d'études (1992-1998), le conseil d'administration de Radio France a adopté en 1999 le plan de numérisation et d'informatisation ; la même année, a été créée la direction générale adjointe chargée des techniques et des technologies nouvelles (DGATTN).

Sous l'égide de celle-ci, le déploiement des installations numériques de production, leur mise en réseau et la formation des agents sont intervenus entre 1999 et 2004. Les investissements en matériels et en logiciels se sont élevés à 46,16 M€.

Enfin, au cours du premier semestre 2005, l'organisation centrale a été restructurée, la DGATTN regroupant désormais l'ensemble des directions et services impliqués dans le processus de numérisation.

Radio France dispose donc aujourd'hui d'outils de production entièrement numérisés et d'une organisation centrale adaptée à ce mode de production.

La numérisation de la production constitue en elle-même un progrès considérable. Elle ne prendra cependant tout son sens qu'à travers la numérisation de la distribution, qui permettra notamment de démultiplier les possibilités de diffusion et d'améliorer la qualité du son.

Le choix des normes de diffusion numérique devrait être arrêté au terme de la consultation publique lancée par le Conseil supérieur de l'audiovisuel au printemps 2005. En ce qui concerne le support de diffusion, plusieurs solutions sont à l'étude. Celle fondée sur le couplage des réseaux satellitaires et des réseaux terrestres est examinée avec attention, dans la mesure où elle paraît susceptible de garantir une meilleure couverture du territoire.

Si la numérisation de la production s'est accompagnée, non sans difficultés, d'une large intégration des tâches dans les stations les plus récentes de Radio France (FIP – France Info – France Bleu – Le Mouv'), tel n'a pas été le cas dans les stations « historiques » (France Inter – France Musiques –France Culture), dont l'organisation du travail est pratiquement inchangée.

Ce clivage tient dans une large mesure à ce que les agents des premières ont été recrutés récemment sur des contrats relevant souvent d'accords particuliers et s'adaptent plus aisément à l'évolution des techniques et des modes d'organisation du travail. Il tient sans doute aussi, pour une part, à ce que le format relativement standardisé des stations les plus récentes se prête plus facilement à l'intégration des tâches que celui des stations « historiques ».

D'importants gains de productivité sont attendus de l'intégration des tâches. Il est très probable qu'elle s'effectuera lentement, d'une part, en fonction des résultats des efforts de formation entrepris par la société, d'autre part, en profitant éventuellement du renouvellement naturel des équipes. En effet, un renouvellement accéléré des équipes impliquerait la mise en œuvre de plans de départs volontaires aléatoires et financièrement coûteux. Il y a donc tout lieu de penser que la mutation des chaînes « historiques » vers une organisation du travail reposant sur l'intégration des tâches conditionne d'importants gains de productivité,.

3 - La régionalisation

Une impulsion décisive a été donnée à la régionalisation en 2000 avec l'adoption du Plan Bleu. Ce plan tendait à substituer un véritable réseau, clairement identifiable dans le paysage radiophonique, à la juxtaposition de 38 radios locales – tout en préservant la mission de radio de proximité, généraliste et populaire, de ces dernières.

Le réseau France Bleu comptait, à la fin de 2004, 46 implantations et son audience cumulée s'établissait à près de 7 %. La création à Paris en 2002 de CityRadio atteste une volonté de pénétrer dans tous les espaces radiophoniques, y compris ceux caractérisés par une forte concurrence.

La recherche de synergies au sein du réseau s'est accompagnée de la déconcentration de la conduite des antennes sous l'égide de huit délégués régionaux. Depuis janvier 2003, un conseil mensuel réunit les délégués régionaux, les trois responsables de la tête de réseau et l'équipe de direction de Radio France, avec pour objectif de renforcer la cohérence et de faire évoluer l'offre éditoriale dans ce sens.

Ce développement s'est accompagné d'une forte augmentation des coûts : entre 1995 et 2003, le coût complet (y compris les frais de diffusion) des stations locales a progressé de 60 %. Au cours de la même période, leurs effectifs ont crû de 4,6 %, entraînant une hausse de 11 % des dépenses brutes de personnel et 40 % des piges et des cachets.

Cependant, les disparités d'effectifs entre les stations, héritées du passé, n'ont pratiquement pas été réduites (ainsi la station de Châteauroux compte 14 personnes alors que celle de Nice n'en compte que 4).

La Cour estime que Radio France a accompli des progrès indiscutables sur le triple plan de la gestion, de la numérisation et de la régionalisation. Mais les résultats acquis doivent être évalués à l'aune des défis majeurs auxquels elle devra faire face dans les années à venir.

II - Les défis de Radio France dans le proche avenir

Parallèlement à la nécessité de réagir aux pertes d'audience enregistrées au cours des deux dernières années par ses deux stations principales, trois défis attendent la société. Ces défis tiennent, d'une part, à la croissance de ses effectifs et à la prolifération des accords catégoriels, d'autre part, aux aléas et aux risques inhérents à la rénovation de la Maison de la radio, enfin aux contraintes qui pèseront sur son financement au cours des années à venir, que traduisent les retards apportés à la signature du contrat d'objectifs et de moyens.

A - La croissance des effectifs et l'engrenage des accords particuliers

1) Entre 1995 et 2004, l'effectif permanent de Radio France a augmenté de 34 %, passant de 3 141 personnes à 4 206 (au 31 décembre). Modérée en début de période, la progression s'est accélérée à partir de 1999, en particulier sous l'effet de l'intégration de quelque 500 intermittents et de la création de 175 emplois à la suite des accords de réduction de la durée du temps de travail. Cependant, au cours de la même période, l'effectif non permanent a plus que doublé, passant de 234 contrats à durée déterminée à 484. En revanche, les cachets et les piges, exprimés en équivalents temps plein, ont diminué de 42 %.

En termes d'heures de travail, le potentiel global de Radio France a fortement crû entre 1995 et 1999 (passant de 8,4 à 9,4 millions d'heures par an) et, compte tenu de la réduction du temps de travail, a sensiblement diminué entre 1999 et 2004 (passant de 9,4 à 8,8 millions d'heures par an).

Le président de Radio France a indiqué que la stabilisation des effectifs était une préoccupation majeure de la société et qu'elle ne lui paraissait pas incompatible avec le développement de l'entreprise au cours des prochaines années, compte tenu notamment des gains de productivité rendus possibles par la numérisation.

Mais il a également indiqué que l'intégration des tâches dans les stations « historiques », qui conditionne ces gains de productivité, sera très difficile à réaliser. Cette constatation rejoint l'inquiétude exprimée par la Cour sur la lenteur du processus d'adaptation des stations historiques de Radio France à la numérisation.

2) Depuis 1997, le point d'indice, dont l'évolution commandait auparavant les augmentations générales accordées à tous les agents, n'a pas varié. A partir de 1998, il n'y a donc plus eu, du fait des directives reçues de l'Etat, d'augmentation générale des rémunérations.

La prohibition des augmentations générales avait nécessairement pour corollaire la mise en œuvre de dispositifs alternatifs reposant sur l'accroissement de la part des augmentations individuelles et des augmentations catégorielles. En effet, elle n'était pas accompagnée d'une diminution des enveloppes globales autorisées et que les augmentations correspondant à l'application des dispositions de la convention collective de la communication et de la production audiovisuelles (CCCPA) et de l'avenant audiovisuel à la convention collective des journalistes avaient un caractère automatique, permettant de les assimiler au glissement-vieillesse-technicité (GVT). De fait, sur l'ensemble de la période 1998-2003, la part des mesures automatiques dans la masse cumulée des augmentations s'est établie à 30,8 %, celle des mesures individuelles à 30,2 % et celle des mesures catégorielles à 39 %.

Cependant, tant en valeur absolue qu'en pourcentage, l'évolution de ces trois catégories de mesures a été très différenciée. Les mesures individuelles n'ont pas cessé de progresser en valeur absolue, pour atteindre 42,5 % de la masse des augmentations en 2003. Les mesures automatiques ont évolué de manière plus irrégulière en valeur absolue, pour représenter 37,8 % de la masse des augmentations en 2003. Les mesures catégorielles ont connu une évolution très heurtée en valeur absolue et en pourcentage (très forte augmentation en début de période, nette diminution en fin de période), pour s'établir à 19,7 % de la masse des augmentations en 2003.

Cette évolution contrastée de la part des augmentations catégorielles tient au fait que les accords catégoriels les plus importants en termes d'augmentation ont été conclus au cours des années 1998 à 2001 : six l'ont été à l'occasion de l'intégration des intermittents, dont la grande majorité exerçaient des métiers non répertoriés dans les nomenclatures de la CCCPA ; un septième l'a été pour la catégorie des cadres de direction.

Tout en affirmant le rattachement des personnels concernés à la CCCPA, ces accords dérogent à certaines de ses dispositions importantes, relatives notamment aux déroulements de carrière, aux rémunérations de départ et à leurs évolutions ultérieures. A fin mai 2005, 671 salariés de Radio France (soit près de 16 % des effectifs permanents) relevaient de tels accords.

Dans la mesure où ils permettent de s'affranchir de certaines rigidités de la CCCPA, ces accords particuliers appellent une appréciation positive.

Tel n'est pas le cas en revanche des autres très nombreux accords catégoriels (plus de soixante) qui ont été conclus tout au long de la période, entre 1998 et 2003. Ces accords consistaient en fait à répartir le solde des enveloppes d'augmentation autorisées non consommé par les mesures automatiques et les mesures individuelles. Dans leur très grande majorité, ils concernaient un petit nombre, voire un très petit nombre de salariés et portaient, le plus souvent, sur l'octroi de points d'indice, d'indemnités de fonction, de primes, ou sur la modification des déroulés de carrière.

Une telle politique, qui se traduit par de multiples mesures catégorielles, engendre d'incessantes demandes reconventionnelles émanant d'agents n'en ayant pas bénéficié ou s'estimant pénalisés par rapport à d'autres. Elle rend très problématique la maîtrise de l'ensemble et est à l'origine de difficultés considérables de gestion.

C'est pourquoi la Cour estime qu'un terme doit être mis à la multiplication des accords catégoriels et que l'interdiction de principe des augmentations générales devrait être revue. Dès lors que la part des mesures individuelles rémunérant le mérite excède 40 % de la masse des augmentations annuelles, que celle des mesures automatiques se stabilise autour de 30 %, il serait en effet préférable de procéder à des augmentations générales modérées plutôt que de poursuivre la mise en place de dispositifs de substitution reposant sur la multiplication d'accords catégoriels.

B - La rénovation de la Maison de la radio

1 - L'indispensable mise aux normes de sécurité

Pendant plus de trente ans, la Maison de la radio, dont les immeubles constituent des immeubles de grande hauteur (IGH), a été maintenue sous des régimes dérogatoires en matière de protection contre les risques d'incendie et de panique.

La réglementation applicable aux IGH[206] prévoit deux dérogations : d'une part, les IGH dont la destination implique normalement la présence de moins d'une personne par 100 m² à chacun des niveaux sont exonérés de toute sujétion ; d'autre part, ceux dont la demande de permis de construire a été déposée avant le 6 décembre 1967 et qui ne comportent pas plus de 3 niveaux au-dessus du plan de 28 mètres[207] sont soumis à des dispositions minimales, beaucoup moins contraignantes que celles du droit commun.

Ces deux régimes dérogatoires ont été successivement appliqués à la Maison de la Radio alors que les conditions requises pour en bénéficier n'étaient pas réunies.

En effet, si la tour centrale de la Maison de la radio a été, à l'origine, exclusivement utilisée pour le stockage d'archives – ce qui permettrait de postuler la présence de moins d'une personne par 100 m² de niveau -, tel n'était plus le cas dès 1971. Dans une lettre datée du 28 janvier 1971 et adressée à Radio France, le préfet de police de Paris soulignait en effet : « Cette construction de 21 étages (la tour) qui était à l'origine destinée à servir de dépôt d'archives et ne recevait qu'un effectif restreint d'employés, a été transformée progressivement en bureaux… ». Vingt-cinq ans plus tard, le 25 janvier 1996, le général commandant la brigade des sapeurs-pompiers de Paris informait le préfet de police que ses services avaient constaté que « la densité d'occupation (dépassait) largement, dans les 7 premiers étages, une personne par 100 m² de surface hors œuvre (environ 155 personnes pour 7 étages) » ; il soulignait par ailleurs que la commission de sécurité n'avait pas procédé à la visite de l'immeuble depuis neuf ans.

206) Elle résulte, pour l'essentiel, d'un décret du 15 novembre 1967 et d'un arrêté interministériel du 18 octobre 1977.

207) Les immeubles destinés à un usage autre que d'habitation constituent des IGH dès lors qu'une hauteur de plus de 28 mètres sépare le niveau du sol le plus haut utilisable pour les engins des services publics de secours et de lutte contre l'incendie et le plancher le plus bas du dernier niveau.

La Maison de la radio fut alors placée sous le régime minimal applicable aux IGH dont la demande de permis de construire a été déposée avant le 6 décembre 1967 et qui ne comportent pas plus de 3 niveaux au-dessus du plan de 28 mètres. Or, si la demande de permis de construire de la Maison de la Radio avait bien été déposée avant le 6 décembre 1967, la tour, dont la hauteur dépasse 63 mètres, comporte plus de 3 niveaux au-dessus du plan de 28 mètres. Compte tenu de sa hauteur, la « grande couronne » (partie la plus élevée de l'immeuble circulaire qui encercle la tour) constitue, elle aussi, un IGH ; mais elle ne comporte pas plus de 3 niveaux au-dessus du plan de 28 mètres. Pour autant, du fait de sa contiguïté avec la tour, IGH soumis à la réglementation de droit commun, elle ne pouvait pas davantage bénéficier du régime dérogatoire éventuellement applicable aux IGH dont la demande de permis de construire a été déposée avant le 6 décembre 1967.

Au début de 2003, après qu'une étude du Centre technique industriel de la construction métallique a établi des rapports inquiétants entre la stabilité au feu des poutrelles formant l'armature de plusieurs bâtiments et les temps d'évacuation des personnels, la préfecture de police a remis en cause l'application de tout régime dérogatoire. Le 11 février, le préfet de police informait le président de Radio France que la commission de sécurité avait estimé que « le niveau global de sécurité (était) notoirement insuffisant pour assurer l'évacuation des occupants et l'intervention des secours dans des conditions satisfaisantes » et « émis un avis défavorable à la poursuite de l'occupation de la Maison de Radio France ».

En réponse à cette notification, la direction de Radio France a pris divers engagements, portant notamment sur le recrutement de pompiers supplémentaires et sur le déménagement, avant la fin de l'été, des personnels situés dans les parties du bâtiment à structure métallique (« zone interdite »). Ces mesures d'urgence ont été approuvées par le conseil d'administration du 1er avril 2003 et, compte tenu de ces engagements, le préfet de police a autorisé la poursuite provisoire du fonctionnement de l'établissement.

2 - L'option de la rénovation

Très rapidement, Radio France a envisagé de coupler la mise aux normes de sécurité de la Maison de la radio avec un remodelage très important de l'utilisation des locaux (dont l'affectation de la tour à des locaux d'activité ou de production) et la réhabilitation de l'immeuble (dont le changement des centrales de traitement de l'air, des émetteurs de climatisation et des blocs d'ascenseurs).

Telles furent les lignes directrices du schéma directeur élaboré par l'agence d'architecture à laquelle Radio France avait eu recours en juillet 2003. Ce schéma directeur, remis en janvier 2004, prévoyait que les travaux s'étaleraient sur huit ans et chiffrait le budget prévisionnel correspondant aux études et aux travaux à 176 M€ (en euros 2004).

Ce schéma a été vivement critiqué dans une note détaillée de la mission du contrôle d'Etat « Gestion publique conseil » datée du 30 janvier 2004, qui soulignait notamment que la restructuration du site constituerait « une opération lourde, sans précédents comparables, et dont le coût serait plus élevé qu'annoncé » et préconisait une solution alternative de « relocalisation du siège ».

Certaines de ces critiques ont été reprises dans un rapport de l'inspection générale des finances remis au cours de l'été 2004. Ce rapport soulignait d'abord les risques techniques et financiers du schéma directeur, tout en notant que le bureau d'études de la Caisse des dépôts et consignations et la direction immobilière de Radio France estimaient, « compte tenu des techniques actuelles de construction et des contraintes fortes qui devront être imposées aux contractants, que l'opération envisagée est gérable et les nuisances supportables ».

Il chiffrait ensuite à 238 M€ (en euros 2004) le coût global du schéma directeur. Ce coût intégrait notamment les conséquences de l'indexation du coût des travaux sur celui de la construction, de la nécessité de louer des locaux pendant la période de construction, de la minoration des loyers perçus par Radio France pendant cette période, et de la charge fiscale liée à la création de nouveaux bureaux.

Enfin, le rapport comparait, sous l'angle financier, trois scénarios : celui du schéma directeur élaboré par l'agence d'architecture, celui d'un déménagement dans un bâtiment neuf avec vente de la Maison de la radio, celui du déménagement dans un bâtiment existant acheté et réaménagé pour Radio France avec construction d'un ERP (établissement recevant du public) et de la vente de la Maison de la radio. Il concluait de cette comparaison que : « les évaluations financières plaident clairement en faveur d'un déménagement et de la construction d'un nouveau bâtiment ; sur le plan financier, la mission de l'IGF estime que, dans tous les cas, le choix du site 3 – un bâtiment de bureaux modernes réhabilité plus un ERP neuf construit – est le plus avantageux. Si, pour des raisons politiques ou sociales ce site n'est pas retenu, le projet n° 2, c'est-à-dire une construction totalement neuve, apparaît clairement en deuxième choix. Un maintien dans les lieux avec une réhabilitation lourde n'arrive qu'en troisième position, tant en raison de son coût supérieur aux alternatives étudiées qu'en raison des aléas importants qui marquent le déroulement du chantier envisagé. »

A la suite d'un arbitrage politique, le conseil d'administration de Radio France du 30 septembre 2004 a approuvé le « schéma directeur immobilier » de Radio France. L'évacuation de la zone interdite s'est achevée en décembre 2004 et, au terme d'une procédure de mise en concurrence, un cabinet d'architectes a été retenu en avril 2005 comme maître d'œuvre du projet.

La rénovation de la Maison de la Radio constitue pour Radio France un défi à un triple point de vue. Même si certains experts considèrent que l'évolution des techniques de construction devrait permettre de mener à bien l'opération, les risques et les aléas soulignés par la mission du contrôle d'Etat et par l'inspection générale des finances demeurent importants. Si les nuisances inhérentes à l'opération sont jugées supportables, l'ampleur des travaux et leur durée perturberont nécessairement l'exploitation de Radio France. Enfin, compte tenu des risques et aléas de l'opération, le budget prévisionnel sera vraisemblablement exposé à des dérives.

Sans méconnaître les aléas des autres solutions, qui tenaient notamment aux conditions et délais dans lesquels la Maison de la Radio pourrait être vendue, la Cour constate que la solution retenue est la plus coûteuse et la plus difficile à mettre en œuvre**.**

C - Les contraintes de financement et les retards apportés à la conclusion du contrat d'objectifs et de moyens

Selon l'article 53 de la loi du 1er août 2000, modifiant la loi du 30 septembre 1986 relative à la liberté de la communication, les relations entre l'Etat et Radio France doivent s'inscrire dans le cadre d'un contrat d'objectifs et de moyens, d'une durée comprise entre trois et cinq ans, qui doit notamment fixer les axes prioritaires du développement de l'entreprise, le coût prévisionnel de ses activités, le montant des ressources publiques devant lui être affectées et celui des recettes propres attendues.

Deux projets de contrat ont été élaborés par Radio France en 2000 et en 2001. Aucun n'a abouti.

Selon les dirigeants de la société et les autorités de tutelle, l'interruption du processus d'élaboration du contrat s'expliquerait par l'apparition, en 2002, des questions de mise aux normes de sécurité de la Maison de la radio.

Sans négliger cet argument, la Cour observe que la problématique financière liée à cette mise aux normes et à la rénovation de la Maison de la radio s'est nouée au début de 2003.

Mais au-delà, elle considère que les incidences financières de ces questions ne dispensaient pas la société et ses tutelles de l'obligation qui leur était faite par la loi du 1er août 2000 d'inscrire leurs relations dans le cadre d'un contrat pluriannuel d'objectifs et de moyens, et qu'un avenant à ce contrat, conclu en 2004 ou, plus vraisemblablement, en 2005, aurait permis de prendre en compte cette charge exceptionnelle.

Radio France a remis un nouveau projet de contrat au cours du mois de septembre 2005 en souhaitant qu'il soit signé avant la fin de l'année. Pour sa part, le ministère de la culture et de la communication a évoqué, lors de la présentation à la presse du projet de budget de son ministère, les premiers mois de 2006.

Les difficultés qui s'opposent à une conclusion rapide du contrat tiennent au financement de Radio France et de la rénovation de la Maison de la radio au cours des années à venir et, plus précisément, aux conditions dans lesquelles Radio France pourrait, par la réalisation d'économies et l'augmentation de ses recettes publicitaires, contribuer au financement de cette rénovation.

Il faut à cet égard souligner que les postes essentiels du compte de résultats de Radio France sont les charges de personnels (303 M€ en 2004, soit 55,3 % des charges d'exploitation) et la redevance (469 M€ en 2004, soit 89 % des produits d'exploitation), et que la différence entre les taux de progression annoncés de ces deux postes est, au moins pour 2006, très faible. Le président de Radio France a en effet indiqué à la Cour que l'augmentation des charges de personnel devrait être limitée à 2,9 % en 2005 et à 2,6 % à partir de 2006, soit une réduction très nette par rapport aux dernières années (+ 5,6 % en 2003 ; + 3,4 % en 2004), et le ministre de la culture et de la communication a précisé, lors de la présentation à la presse du budget de son ministère, que les ressources publiques mises à disposition de Radio France en 2006 progresseraient de 2,72 % par rapport à 2005.

Par ailleurs, s'il n'est pas exclu que les frais de diffusion de Radio France, qui représentent près de 15 % de ses charges d'exploitation, soient réduits à compter de 2008 à la suite de la mise en concurrence des prestations correspondantes et de la fin du monopole de TDF, ils ne devraient pas l'être dans des proportions telles que Radio France puisse réaliser des économies très substantielles sur ce poste.

Enfin, dès lors que la mission de service public de Radio France n'autorise que des assouplissements à la marge des contraintes qui lui sont imposées par le cahier des charges en matière publicitaire, les recettes correspondantes (40 M€ en 2004, soit 10 % des produits) ne paraissent pas susceptibles d'augmenter de manière très significative.

Dans ces conditions, les bénéfices de Radio France – qui ont évolué, au cours des dix dernières années, autour de 200 000 € par an – ne devraient pas lui permettre à la fois d'autofinancer son développement et de contribuer dans une large mesure au financement de la rénovation de la Maison de la radio.

La Cour considère que les conditions de financement de cette rénovation doivent être rapidement clarifiées, que la contribution demandée à Radio France doit être réaliste, et que l'Etat, unique actionnaire de la société, doit assumer les responsabilités qui lui incombent au titre de décisions qui ont été trop longtemps différées en matière de sécurité ainsi que de l'arbitrage politique qui a retenu, pour la rénovation de la Maison de la radio, le scénario le plus coûteux.

——— *CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS* ———

Au cours des dix dernières années, Radio France a amélioré sa gestion, modernisé son outil de production, imprimé une impulsion décisive à sa régionalisation. Jusqu'en 2003, elle a par ailleurs accru son audience mais, depuis 2004, elle enregistre des pertes d'audience.

Dans tous ces domaines, et en particulier dans celui de l'audience, les efforts doivent être poursuivis.

Toutefois, les choix retenus en matière d'évolution des rémunérations ont créé une situation qui tend à devenir inextricable. Les péripéties de la mise aux normes de sécurité de la Maison de la radio ont donné lieu à un arbitrage lourd de conséquences financières. Enfin, l'absence de contrat d'objectifs et de moyens avec l'Etat actionnaire révèle les incertitudes qui pèsent sur l'équilibre financier futur et prive cette société d'un instrument de pilotage indispensable pour son développement.

Au cours des années à venir, Radio France devra donc faire face à un triple défi : le resserrement prévisible de ses contraintes financières l'obligera à poursuivre son développement sans accroître ses effectifs et en faisant progresser l'intégration des tâches dans les stations les plus anciennes ; elle devra mettre un terme à la prolifération des accords catégoriels, incompatible avec une gestion rationnelle des évolutions de carrière et de rémunération ; elle devra enfin concilier son exploitation avec les risques et les aléas inhérents aux chantiers de rénovation de la Maison de la radio.

Compte tenu de l'ampleur de ces défis, il importe que, conformément à la loi du 1er août 2000, soit conclu entre l'Etat et Radio France un contrat d'objectifs et de moyens définissant notamment les axes prioritaires du développement de l'entreprise et les conditions de son équilibre financier – en particulier les modalités de financement de la rénovation de la Maison de la radio.

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

Le MINEFI partage l'appréciation portée par la Cour sur la gestion de Radio France durant la période 1995 à 2003, ainsi que sur les grands enjeux auxquels l'entreprise est confrontée aujourd'hui. Je souhaite toutefois porter à la connaissance de la Cour quelques observations complémentaires sur un certain nombre de thèmes abordés dans ce rapport.

La Cour considère que trois difficultés majeures pourraient obérer l'avenir de Radio France : les choix retenus en matière d'évolution des rémunérations, le poids du projet de réhabilitation de la Maison de Radio France, et les incertitudes liées à l'absence de signature à ce jour d'un contrat d'objectifs et de moyens qui privent l'entreprise d'un instrument de pilotage indispensable.

Concernant tout d'abord les ressources humaines, la Cour indique qu'il serait « préférable de procéder à des augmentations générales modérées plutôt que de poursuivre la mise en place de dispositifs de substitution reposant sur la multiplication d'accords catégoriels ». Je partage l'avis de la Cour sur ce point. Il me paraît en effet indispensable qu'un plan de modernisation de la gestion des ressources humaines soit engagé au sein de Radio France. Cette action viserait à améliorer significativement les modes de gestion prévisionnelle des effectifs et des carrières, en limitant les accords catégoriels, en optimisant le recours à l'intermittence, et de façon générale en dégageant des gisements de productivité grâce à une modernisation de l'organisation des modes de travail. A ce titre, je considère que les effectifs globaux de l'entreprise devraient être au moins stabilisés dans les années à venir.

Si je partage l'appréciation de la Cour concernant les progrès indéniables effectués en matière de pilotage financier et de contrôle interne, ceux-ci doivent être poursuivis et approfondis, à travers notamment la mise en place d'une comptabilité analytique plus fine, permettant d'identifier plus clairement les moyens alloués aux différentes antennes, et d'améliorer le pilotage global de l'entreprise.

Concernant l'audience des antennes de Radio France, la Cour indique que « les pertes d'audience enregistrées depuis deux ans ont été supérieures aux gains réalisés au cours des huit années précédentes et constate que Radio France s'est employée à réagir », tout en insistant sur la nécessité de poursuivre les efforts dans ce domaine. Je partage la préoccupation de la Cour sur la nécessité d'enrayer cette tendance à l'érosion et au vieillissement de l'audience, qui doit constituer l'objectif prioritaire du prochain contrat d'objectifs et de moyens. Ceci devrait passer par un renouvellement des grilles de programmes, déjà engagé à la rentrée

2005, par l'exploration de nouveaux modes de diffusion, pour tenir compte de l'évolution des usages, et le cas échéant, par une optimisation de l'allocation des moyens entre les différentes antennes, en fonction des objectifs fixés en terme d'audience.

Je partage l'appréciation de la Cour sur la difficulté à résoudre l'équation financière de l'entreprise pour les prochaines années. A ce titre, je veillerai à un aboutissement aussi rapide que possible des négociations en cours entre les services de l'Etat et de Radio France sur le prochain contrat d'objectifs et de moyens, qui est indispensable pour donner une visibilité à long terme à Radio France. Je serai attentif à ce que l'Etat assume dans ce cadre ses responsabilités, tant vis-à-vis du financement du projet de réhabilitation de la Maison de la Radio que de son soutien au développement de l'entreprise.

Cependant au vu des contraintes sur l'évolution à moyen terme de la ressource budgétaire disponible, il me semble d'ores et déjà acquis que l'équation ne pourra être résolue qu'à la condition que l'entreprise s'engage résolument dans une politique d'amélioration de sa productivité, lui permettant de dégager en interne des marges de manœuvre significatives pour financer ses projets de développement. Radio France devra par ailleurs prendre toutes les mesures nécessaires à la maîtrise rigoureuse des coûts du projet de réhabilitation, qui constitue un chantier complexe et de grande ampleur. Le contrat d'objectifs et de moyens subordonnera les financements apportés par l'Etat à une approche prenant conjointement en compte le projet stratégique de Radio France, le chantier de la réhabilitation, et les efforts de productivité dégagés par l'entreprise.

RÉPONSE DU MINISTRE DE LA CULTURE ET DE LA COMMUNICATION

I. - Sur la gestion des effectifs et la politique salariale

Le ministère de la culture et de la communication partage le constat de la Cour sur l'évolution de la masse salariale, et notamment des effectifs de Radio France. Même s'il convient de rappeler que l'économie du média « radio » (fabrication en interne de tous les programmes) implique des effectifs plus importants que dans le modèle industriel de la télévision, la maîtrise des effectifs, permanents comme non permanents, devra constituer l'un des objectifs du prochain contrat d'objectifs et de moyens de la société (COM). L'amélioration des procédures de contrôle interne du recrutement, qui a commencé d'être engagée, devra à cet égard être renforcée.

S'agissant de l'évolution de la politique salariale, le ministère de la culture et de la communication rappelle que la stratégie de gel du point d'indice, poursuivie par le Gouvernement depuis 1997, permet de redonner à chaque entreprise la maîtrise de sa politique salariale, pour mieux tenir compte de ses moyens financiers, des spécificités de son activité et de son climat social. Cette orientation ne semble pas devoir être infléchie dans les prochaines années.

Toutefois, le ministère de la culture et de la communication partage le point de vue de la Cour des comptes sur le fait que « l'interdiction de principe des augmentations générales devrait être revue » (p. 10). En effet, comme le rappelle la Cour, la réticence des administrations de tutelle à l'égard de toute mesure d'évolution générale des rémunérations a privé le système salarial du secteur audiovisuel public d'un levier utile d'augmentation des salaires et de modernisation de la politique salariale au sein des entreprises.

C'est pourquoi, depuis 2004, le cadrage notifié aux organismes du service public de l'audiovisuel est d'une part différencié en fonction des spécificités et des marges de chaque entreprise, et autorise d'autre part les mesures d'évolution générale des salaires par entreprise. Cette stratégie doit du reste permettre de rendre aux commissions paritaires leur véritable signification, les augmentations et promotions jouant alors pleinement leur rôle de récompense de la performance sans être dévoyées pour assurer de simples revalorisations de salaires. De même, elle doit permettre aux accords catégoriels de constituer de véritables contreparties à une amélioration de l'organisation du travail d'une catégorie donnée de personnels, et non plus, comme le souligne la Cour, une répartition « du solde des enveloppes d'augmentation autorisées non consommé par les mesures automatiques et les mesures individuelles ». Le ministère de la culture et de la communication souhaite que cette stratégie puisse être également retenue lors de la notification du cadrage 2006, en cours de détermination.

II. – Sur la décision concernant la mise aux normes de sécurité de la Maison de la Radio

La Cour constate que « la solution retenue est la plus coûteuse et la plus difficile à mettre en route »

Pour mémoire, l'alternative offerte aux administrations de tutelle et à la société pour répondre à la demande de la Préfecture de police à la suite de son constat que la Maison de la Radio n'était pas conforme aux normes de sécurité, étaient le déménagement de Radio France et de Radio France Internationale dans de nouveaux sièges d'une part, ou le maintien sur place de ces sociétés et la réalisation d'importants travaux de sécurisation, représentant un coût de plus de 200 M€ sur huit ans, d'autre part.

S'agissant des avantages et inconvénients de chacune de ces solutions, le ministère de la culture et de la communication souhaite rappeler que, à la suite des contre-expertises effectuées, notamment par l'Inspection générale des finances, les arguments en faveur du maintien sur place l'emportaient et étaient les suivants :

- *contrairement à ce que pouvaient laisser penser les doutes existants avant la contre-expertise technique du schéma directeur, cette solution était mieux garantie que celle du déménagement pour laquelle beaucoup d'incertitudes persistaient à la date de la prise de décision nécessaire : niveau de sécurité des personnels pendant la construction des nouveaux sièges, possibilité de vente de la Maison de la Radio et valorisation de celle-ci ;*
- *en effet, une incertitude majeure pesait sur la vente ou l'affectation à d'autres usages de la Maison de la Radio du fait, au-delà du caractère symbolique de ce lieu culturel de premier plan, des contraintes d'urbanisme, qui auraient pu exiger que le lieu soit réservé à un service public (des occupants tels que les services du ministère des Affaires étrangères ou le Tribunal de grande instance de Paris ont pu être envisagés). Cette incertitude ne pouvait être levée sans délai supplémentaire, alors même que les échéances fixées par la Préfecture de police étaient – pour des raisons évidentes – rapprochées et avaient déjà été repoussées. De ce fait, la mise en sécurité du bâtiment risquait en définitive d'être de toutes façons supportée par l'État, le coût de la construction d'un nouveau siège pour Radio France venant alors s'y ajouter, ce qui conduisait à relativiser le caractère plus économe des deniers publics de l'hypothèse du déménagement ;*
- *c'est au regard de ces éléments que l'avantage financier pour Radio France de la solution du déménagement par rapport au maintien sur place doit être apprécié et considéré comme un montant théorique, dans l'hypothèse incertaine d'une vente de la Maison de la Radio à un prix de 150 M€. Les autres arguments qui pouvaient être invoqués à l'appui de cette solution étaient d'une moindre portée et de surcroît*

contestables : le caractère mobilisateur de ce « projet d'entreprise », la modernisation facilitée de la gestion de Radio France ou les nuisances moindres pour le personnel ;

- *enfin, la dimension symbolique du bâtiment pour l'identité du service public de l'audiovisuel, sans être un obstacle à un éventuel déménagement, ne pouvait non plus être ignorée. Compte tenu de l'attachement des personnels à ce lieu historique, des procès en « démantèlement » du service public de la radio n'auraient pas manqué d'être alimentés par la perspective d'un déménagement et les perturbations inévitables dans la vie des salariés liées à une nouvelle localisation.*

III. - Sur l'absence de contrat d'objectifs et de moyens (COM) entre Radio France et l'Etat et ses conséquences concernant le pilotage stratégique de l'entreprise

La Cour souligne que, selon les administrations de tutelle, « l'interruption du processus d'élaboration du COM s'expliquerait par l'apparition, en 2002, des questions de mise aux normes de sécurité de la Maison de la radio. Sans négliger cet argument, la Cour observe que [cette] problématique (…) s'est nouée au début de l'année 2003 ».

Le ministère de la culture et de la communication souhaite en conséquence préciser la chronologie des faits. Les négociations entre Radio France et l'État en vue de la signature d'un COM ont été engagées et conduites courant 2001, et ont été proches d'aboutir début 2002. Si le contrat ainsi discuté n'a finalement pu être conclu dans ce calendrier, cela est dû à la présentation, par Radio France, à partir de février 2002, d'un nouveau projet concernant la construction d'un bâtiment sur un espace non-construit de l'emprise de la Maison de la Radio pouvant offrir à France Inter des locaux dotés d'équipements numériques. Ce projet remettait en cause les équilibres financiers jusqu'alors envisagés et nécessitait une expertise supplémentaire qui ne pouvait aboutir avant les échéances électorales de 2002.

Par la suite, si les négociations n'ont pu reprendre en 2003 et 2004, c'est qu'en effet, les questions concernant la sécurisation des bâtiments occupés par Radio France ont pris une dimension nouvelle à l'été 2002, donnant lieu au lancement par Radio France de l'étude du Centre technique industriel de la construction métallique dont les résultats, remis le 17 novembre 2002, ont été aussitôt transmis à la Préfecture de police. Le 10 mars 2003, le Préfet de police notifiait à Radio France un avis défavorable concernant l'exploitation de la Maison de la Radio.

Le traitement urgent de cette question, relative à la sécurité des personnes, a alors mobilisé les énergies des équipes de Radio France et des administrations de tutelle. Une prise de décision sur ce sujet est apparue aux

administrations de tutelle, en accord avec la société, comme un préalable à toute discussion pour l'élaboration d'un COM, les conséquences de l'opération, tant financières qu'opérationnelles, étant considérables pour Radio France. Une décision sur les modalités de mise en sécurité des bâtiments devait donc être arrêtée avant de pouvoir aboutir à la conclusion d'un COM.

S'agissant des conséquences pour la société de l'absence de signature d'un COM, il convient de souligner que Radio France n'a pas souffert ces dernières années d'une absence d'orientations stratégiques. En effet, la société a suivi depuis 1999 les axes de développement définis en accord avec les administrations de tutelle, notamment le développement d'antennes locales au travers du Plan Bleu et la numérisation de ses techniques de production. S'agissant de la gestion et de l'organisation de Radio France, le ministère de la culture et de la communication observe par ailleurs, comme la Cour, qu'elles ont pu être significativement améliorées, notamment à la demande des administrations de tutelle, durant cette période.

Pour autant, le ministère de la culture et de la communication souhaite réaffirmer son attachement à la conclusion de contrats d'objectifs et de moyens avec l'ensemble des organismes du service public de l'audiovisuel. S'agissant spécifiquement de Radio France, après que la décision sur les modalités de l'opération a été prise lors du conseil d'administration de Radio France du 29 septembre 2004, et que le maître d'œuvre a été choisi par un comité de sélection le 19 avril 2005, la négociation du COM a été relancée. Un premier document, élaboré par la société, est actuellement discuté avec les administrations de tutelle. L'objectif est d'aboutir à la signature d'un contrat au début de l'année 2006.

La rénovation de la Maison de la radio constituera un axe important – mais non unique – de ce contrat, notamment de son volet financier. A cet égard, le ministère de la culture et de la communication souhaite rappeler que l'Etat prend d'ores et déjà, et continuera de prendre toute sa responsabilité dans ce dossier, ainsi que ses représentants ont eu l'occasion de le rappeler en conseil d'administration. Ainsi, au-delà de l'effort d'auto-financement nécessaire de Radio France, le budget du service public de l'audiovisuel contribue au financement de ce chantier depuis 2004. Depuis 2004, une dotation de 7,4 M€ de redevance est affectée chaque année aux coûts de fonctionnement liés à l'évacuation des parties centrales et au déménagement de France Inter ; par ailleurs, une dotation de redevance d'investissement est également attribuée à Radio France, à hauteur de 5,27 M€ en 2005 et 5,8 M€ en 2006. L'Etat donne ainsi à Radio France les moyens d'assurer le démarrage des travaux dans les meilleures conditions financières. Les modalités de financement qui seront déterminées dans le COM traduiront également cet engagement, quel que soit le scénario pluriannuel de financement retenu.

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DIRECTEUR GÉNÉRAL DE RADIO-FRANCE

Dans son insertion, en particulier dans l'introduction et dans la conclusion, la Cour relève les principaux défis voire difficultés auxquels Radio France est selon elle confrontée :

- *La perte d'audience de France Inter et France Info sur les deux dernières années*
- *La difficulté, pour les stations dites « historiques », de faire progresser l'intégration des tâches dans le cadre de la numérisation de la production*
- *La situation créée par sa politique d'évolution des rémunérations à travers la signature d'accords particuliers*
- *La mise aux normes de sécurité de la Maison de Radio France et ses conséquences financières*
- *L'absence de contrat d'objectifs et de moyens avec l'Etat actionnaire*.

Sans contester dans sa globalité le constat dressé par la Cour, Radio France souhaite préciser ou compléter la présentation de ces défis et, le cas échéant, rappeler les actions déjà engagées pour y faire face

Evolution du média radio

Les pertes d'audience constatées les deux dernières années, notamment pour les chaînes nationales que sont France Inter et France Info, sont à considérer dans un contexte de diminution générale de l'audience du média radio en 2004.

Après un accroissement régulier du nombre d'auditeurs depuis 10 ans, celui-ci s'est stabilisé depuis deux ans à 84 % d'audience cumulée.

La durée d'écoute, en diminution depuis l'automne 2002, s'est elle aussi stabilisée au cours de la dernière saison. Le temps consacré à l'écoute de la radio un jour de semaine est de 176 minutes. Cette baisse de la durée d'écoute est due essentiellement aux auditeurs de moins de 35 ans.

En effet, la concurrence de la radio s'est développée avec le développement d'une offre nouvelle liée à l'élargissement de l'offre télévision (TNT, Réseaux câblés, Satellites), de l'Internet grâce à l'équipement en haut débit, et du développement des vecteurs et modes de consommation (DVD, baladeurs MP3, consoles de jeu, téléphonie, etc).

Ces nouveaux comportements modifient les habitudes de fréquentation des médias et entraînent une diminution du temps consacré aux médias traditionnels, chaque individu partageant le "temps média" dont il dispose chaque jour entre la radio, la télévision, l'Internet, les télécommunications et la presse écrite.

On constate, d'autre part, une évolution au sein même du média radio. Après une diminution régulière des radios généralistes, qui a concerné France Inter comme ses concurrentes, et une augmentation constante des réseaux musicaux nationaux, les deux formats de radios font aujourd'hui jeu égal et représentent chacun 38 % de l'écoute du média.

En revanche, les programmes locaux prennent de plus en plus d'importance. Leur part d'audience est passée de 10.4 % durant la saison 2000-2001 à 14.3 % lors de la dernière saison observée.

Radio France souhaite conforter sa position de « leader » dans ce contexte de convergence des médias généré par le nouvel environnement numérique, en élargissant son offre de contenus et de services associés et en améliorant ses conditions de diffusion, tout en consolidant son offre de proximité et en faisant évoluer ses programmes historiques, à commencer par France Inter.

Numérisation de la production

L'ensemble des outils de Radio France est aujourd'hui numérisé et les équipes techniques et de production y ont été formées. Cependant, l'organisation du travail dans les stations « historiques » (France Inter, France Musique, France Culture) n'a été que partiellement et progressivement modifiée, en raison notamment de la nature de certaines émissions élaborées, plus particulièrement présentes sur ces chaînes. Afin de tirer tous les bénéfices de la numérisation et d'optimiser son processus de production et de diffusion, et après avoir réorganisé profondément l'organisation de ses services techniques, Radio France a engagé une réflexion de grande ampleur visant à redéfinir les moyens nécessaires pour chaque catégorie de « produit » ou d'émission. Plutôt qu'une approche "par chaîne", telle que semblerait le suggérer le projet d'insertion, l'objectif est ainsi, une fois achevé le déploiement d'un outil de production intégré et homogène à l'échelle de Radio France, d'optimiser les conditions de réalisation de chaque type d'émission ou de programme.

La numérisation permet également de démultiplier l'offre de contenus de Radio France, à partir de la richesse incomparable que constituent les émissions produites jusqu'à présent en vue d'une diffusion hertzienne unique. La déclinaison, parfois le réassemblage et l'association à des données complémentaires de ces émissions, rendus possibles dans des conditions très économiques par la numérisation des outils, permettent de constituer une offre démultipliée et destinée à de nouveaux vecteurs de diffusion comme l'Internet, l'audiotel, la téléphonie mobile, les SMS ou le Podcasting et bientôt la radio numérique. Cette diversification et cet enrichissement de l'offre de contenus, effectués à moyens constants, représentent pour la société un considérable gain de productivité.

Enfin, contrairement à ce que semble suggérer le projet d'insertion, l'adaptation de l'organisation du travail aux nouveaux modes de production ne suppose pas un "renouvellement accéléré" des équipes, mais s'appuiera d'abord et avant tout sur les personnels présents aujourd'hui, grâce à un effort de formation permettant à chacun soit de continuer à exercer son métier sur de nouveaux outils, soit d'évoluer à partir d'activités menacées d'obsolescence par la numérisation et la dématérialisation des supports (tâches liées à la manipulation physique des supports analogiques …) vers des activités nouvelles liées à l'existence d'un outil de production numérique organisé en réseau (assistance aux utilisateurs, supervision, …).

Politique de rémunération et effectif

L'arrêt en 1997 de la revalorisation du point d'indice, applicable à l'ensemble des sociétés de l'audiovisuel, a pu conduire Radio France à compenser l'absence d'augmentation générale de salaire par le recours à de nombreux accords catégoriels. Par ailleurs, l'accroissement du poids des mesures individuelles, s'il résulte pour partie de l'intégration de nombreux personnels susceptibles d'y prétendre en 2000-2001, est incontestablement le corollaire du blocage du point.

En 2005, Radio France a mis en place une mesure générale d'augmentation des salaires de 1% propre à l'entreprise et qui ne se traduit donc pas par l'augmentation de la valeur du point d'indice. Radio France souhaite poursuivre dans cette voie et rééquilibrer sa politique salariale :

- *En appliquant chaque année une mesure d'augmentation générale offrant à chacun la perspective d'une évolution de son salaire, et dont le montant et les modalités seraient fixés au terme de la négociation annuelle obligatoire sur les salaires, en même temps que l'enveloppe consacrée aux mesures individuelles ;*
- *En réservant les mesures individuelles à la valorisation de la performance ;*
- *Sans les exclure absolument, en réservant les mesures catégorielles aux évolutions objectives des métiers ou des contraintes de certains personnels (technicité, qualification, sujétions nouvelles…).*

S'agissant des effectifs, Radio France confirme que l'objectif qu'elle se propose de s'assigner, dans le cadre du contrat d'objectifs et de moyens en cours de négociation, est de stabiliser le volume d'emploi (permanent et occasionnel) au niveau constaté fin 2004, et d'assurer le développement de son offre dans ce cadre. Toutefois, l'ouverture projetée de quelques stations locales nécessitera la création de nouveaux emplois.

Il convient de souligner que la production radiophonique est entièrement internalisée. A la différence des programmes de télévision qui font l'objet de commandes à des sociétés de production ou d'achats de droits, les programmes radiophoniques sont réalisés par les collaborateurs de Radio France en CDI (journalistes, techniciens, réalisateurs, attachés de

production, animateurs…) ou au cachet (producteurs d'émission). C'est d'ailleurs aussi le cas de l'activité musicale de Radio France, assurée par les musiciens des formations permanentes. Dans ce contexte, le développement de l'offre de Radio France passe soit par un accroissement de ses moyens humains, comme cela a été largement le cas dans le passé, soit par des gains de productivité.

Rénovation de la Maison de Radio France

Le choix de réhabiliter la Maison de la Radio et de maintenir dans son site l'activité de Radio France a été selon la Cour critiqué dans une note de la mission du contrôle d'Etat du 30 janvier 2004 (dont Radio France n'a pas été destinataire). Par ailleurs, le rapport de l'inspection générale des finances du 23 juillet 2004 émettait des réserves fortes sur ce choix.

Cette décision, prise par le Président de Radio France, en plein accord avec les plus hautes autorités de l'Etat, visait à conserver au bâtiment, emblématique de l'architecture des années 1960, sa vocation initiale, plutôt que de l'affecter à une autre activité (publique ou privée) et de maintenir Radio France dans Paris intra muros, comme la plupart de ses concurrentes.

Le maintien de Radio France à la Maison de la Radio répondait par ailleurs à la préoccupation d'une large part des personnels concernés pour lesquels le déménagement vers un site éloigné n'aurait pas été sans conséquences personnelles et familiales. Le changement de lieu de travail, en fonction du site retenu, aurait pu présenter le risque pour Radio France d'être qualifié de modification substantielle du contrat de travail de ses salariés.

Le coût financier apparemment plus élevé de cette solution, par comparaison à la construction ou à l'achat d'un nouveau siège, doit en outre être relativisé. En effet, s'il est vraisemblable que la cession de la Maison de Radio France, en raison de la localisation exceptionnelle dont elle bénéficie, eût permis de couvrir en trésorerie une part non négligeable des frais d'achat/aménagement/construction d'un nouveau site par hypothèse moins bien situé, un tel transfert aurait représenté un appauvrissement patrimonial de Radio France, dont l'actif immobilier aurait été au terme de l'opération d'une valeur intrinsèque moindre.

Concernant le coût de la rénovation et les risques de dérives financières signalés par la Cour, Radio France souhaite indiquer que d'une part le chiffrage de ce coût a bien été expertisé par l'inspection générale des finances au cours de sa mission de juillet 2004, d'autre part, que Radio France, maître d'ouvrage, s'est adjoint la collaboration d'un économiste du bâtiment qui a pu, aux différentes étapes de choix du projet architectural, valider sa cohérence avec l'enveloppe définie. Enfin le chiffrage des travaux comporte une marge de 5% incluse dans le prix plafond, qui a vocation à faire face aux aléas de chantier.

Enfin la capacité de Radio France à contribuer, dans le cadre de son budget actuel, au financement de la réhabilitation a été estimée à 7,2 millions d'euros par an sur la durée du chantier, soit environ 30 % du coût d'investissement. Ce chiffrage a été réalisé par l'inspection générale des finances et est a priori compatible avec l'exercice par Radio France de ses missions de service public. Bien entendu, la capacité de la société à maintenir ce niveau d'autofinancement sur le long terme, dépendra de l'évolution de ses ressources et avant tout du montant de la redevance alloué par l'Etat.

Au-delà de cet "autofinancement", différents scénarios sont à l'étude avec l'Etat, dans le cadre des discussions relatives au contrat d'objectifs et de moyens. Ils reposent sur un financement de l'investissement de réhabilitation par de la redevance d'équipement, telle qu'elle figure en loi de finances 2005 et dans le projet de loi de finances 2006, le cas échéant complété par un recours à l'emprunt.

Enfin, comme le relève la Cour, au-delà des charges de personnel et de la redevance, qui constituent les principaux postes du compte de résultat, les marges susceptibles d'être dégagées sur les autres postes sont très limitées :

- *En recettes, la visibilité sur le marché publicitaire radio à moyen terme est particulièrement faible. En toute hypothèse, Radio France ne souhaite pas accroître le temps d'antenne consacré à la publicité, mais en optimiser le rendement ;*
- *En dépenses, la libéralisation du marché de la diffusion a donné la possibilité à Radio France de mettre en concurrence dès 2005 certaines des prestations en FM jusque là confiées à TDF. Avec l'arrivée à échéance de l'ensemble des prestations de diffusion FM en 2007 puis en AM (modulation d'amplitude) à partir de 2009, des marges de redéploiement supplémentaires apparaîtront mais elles ont vocation à permettre la montée en puissance des coûts liés à la radio numérique et l'amélioration nécessaire de la couverture en analogique (FM).*

Le contrat d'objectifs et de moyens

La volonté de Radio France de signer un contrat d'objectifs et de moyens avec l'Etat a été réaffirmée par son Président peu après sa nomination. Un projet de contrat a été remis fin septembre aux administrations compétentes de l'Etat. Ce projet inclut les modalités de financement de la réhabilitation de la Maison de Radio France sur la période 2005-2009. Radio France souhaite qu'à cette occasion ces modalités de financement soient arrêtées pour l'ensemble de la durée du chantier.

Chapitre V –
Observations sur le secteur public local

La restauration des usagers du service public scolaire ou à caractère social en Alsace

PRESENTATION

La restauration collective publique représente un volume de quelque 10 milliards d'euros par an en France, ce qui constitue un enjeu très important de gestion publique. Six millions d'enfants, soit un élève sur deux, fréquentent la restauration scolaire.

Les chambres régionales des comptes d'Ile-de-France et de Provence-Alpes-Côte d'Azur ont, dans le passé, formulé des observations sur la délégation du service public de la restauration, dans le cadre du rapport public annuel de la Cour des comptes[208]*. Les plus significatives sont relatives au recours abusif aux procédures de délégation pour échapper au champ d'application du code des marchés publics, aux investissements parfois disproportionnés prévus par le contrat de délégation, au caractère complexe et souvent déséquilibré des conventions de délégation au préjudice de la collectivité publique concédante, aux insuffisances du contrôle de cette dernière sur les conditions d'exécution du contrat de délégation et à l'activité extérieure*[209] *des délégataires susceptibles de générer à la fois un préjudice au concédant et des distorsions de concurrence.*

208) « *La gestion déléguée du service public communal de la restauration collective en Ile-de-France* », rapport public 1998, pages 469 et ss. ; « *Le service public communal de la restauration collective en Provence-Alpes-Côte d'Azur* », rapport public 2004, pages 645 et ss.

209) Les clauses dites d'activité accessoire permettent au gestionnaire, à partir des équipements réalisés pour la restauration collective, de vendre des repas à des tiers.

La chambre régionale des comptes d'Alsace a examiné les modes de restauration collective mis en œuvre par 19 collectivités territoriales ou organismes[210] au bénéfice de leurs usagers ; les données chiffrées ont porté sur l'exercice 2002. A partir d'un canevas d'enquête unique, les contrôles ont porté sur les aspects juridiques et les modalités de gestion de ce service public local, le respect des normes sanitaires et la qualité des repas ainsi que sur la dimension économique à partir d'une analyse des coûts et des tarifs pratiqués, dans un secteur fortement réglementé par les pouvoirs publics.

I - Les modalités de gestion du service

La restauration collective est un service public à vocation sociale et à caractère facultatif. Pour lui donner corps, une collectivité peut utiliser plusieurs solutions : gérer le service avec ses propres moyens (« régie directe »), conclure un marché de fourniture de repas – ce qui constitue une variante de la régie directe - ou organiser une délégation de service public.

Dans le cadre de l'enquête en Alsace, le mode de production et d'approvisionnement en repas est relativement constant. Les repas sont le plus souvent confectionnés par le prestataire, public ou privé (société de restauration collective ou association), puis livrés à la collectivité ou servis dans les locaux même du prestataire (dans le cas des partenaires publics). Dans deux cas, la commune a mis ses équipements à disposition du prestataire, qui pouvait produire les repas sur place. Quatre des établissements publics locaux d'enseignement examinés ont opté pour une restauration en régie directe et le cinquième a conclu un marché de fourniture de repas. Dans tous ces cas, les moyens apportés par la collectivité de rattachement sont déterminants et emportent le mode de gestion adopté. Enfin, les deux maisons de retraite publiques prises en compte ont toutes deux eu recours à des marchés de fourniture de repas.

210) 10 communes (182 000 habitants), 5 établissements publics locaux d'enseignement, 2 maisons de retraite publiques, 2 associations de gestion d'activités périscolaires.

A - Le recours aux marchés publics

Le fait, pour une collectivité publique, d'acheter des repas à une autre personne morale de droit public ne la dispense pas du respect des règles d'appel à la concurrence et de la conclusion d'un marché public[211]. La chambre régionale des comptes a constaté que plusieurs communes contrôlées s'adressaient à des établissements publics (hôpitaux, maisons de retraite, lycées ou collèges) pour assurer la restauration dans les écoles maternelles et primaires. Il ne semble pas établi, en droit, qu'il entre dans la compétence de ces établissements, régis par le principe de spécialité[212], de fournir ce type de prestation, même si ces pratiques peuvent trouver des justifications économiques.

Une commune faisait livrer les repas par une maison de retraite publique, en dehors de tout cadre contractuel et sans avoir procédé à la moindre mise en concurrence préalable. De surcroît, le prix acquitté par la commune s'est avéré peu fondé, établi sur des bases non justifiées, de type forfaitaire. Un tel schéma présente de multiples irrégularités et un risque d'inadéquation entre le prix payé et le coût réel de la prestation fournie.

La plupart des gestionnaires publics figurant dans l'enquête régionale ont conclu, pour assurer leur approvisionnement, des marchés d'achat de repas qui, sous l'empire des anciens codes des marchés publics, étaient qualifiés de « marchés à bons de commande ». Ceux-ci imposaient à l'acheteur public de définir un niveau minimum et un niveau maximum de prestation, en valeur ou en volume. Compte tenu de la nature du besoin, la plupart des marchés contrôlés ont défini des niveaux de besoin exprimés en volume, c'est-à-dire en nombre de repas. Pourtant, trois collectivités n'ont pas respecté ces contraintes : deux n'ont défini ni minimum ni maximum, la troisième n'a prévu qu'un minimum sans maximum. Dans ce dernier cas, le montant réel des commandes s'est avéré inférieur au volume minimum fixé par le marché.

Le code des marchés publics de 2004[213] a maintenu la faculté de conclure un marché dont le rythme ou l'étendue des besoins à satisfaire ne peuvent être entièrement arrêtés dans le marché. Ce dernier doit en fixer le minimum et le maximum en valeur ou en quantité (article 71-I). Par dérogation à ce principe, le marché peut être conclu sans minimum ni maximum lorsque le montant des besoins et le rythme auxquels les bons

211) V. CRC Bretagne, 23 mars 1998, rapport d'observations définitives, *Centre hospitalier de Quimperlé (Finistère).*
212) V. Conseil d'Etat, ass., avis du 7 juillet 1994 ; CAA Nantes, 29 mars 2000, *Centre hospitalier de Morlaix.*
213) V. décret n° 2004-15 du 7 janvier 2004 portant code des marchés publics.

de commande devront être émis ne peuvent être appréciés a priori (article 71-II). Ces dérogations ne pouvant être valablement invoquées dans le domaine de la restauration collective, le nombre de clients potentiels étant aisé à apprécier, il est recommandé que les marchés conclus sur ce fondement précisent systématiquement le niveau minimal et maximal du besoin. En outre, le code des marchés publics de 2004 limite désormais la durée de ces marchés à quatre années, sauf cas exceptionnel dûment justifié.

Par ailleurs, le contrôle de l'exécution des marchés a mis en évidence certaines insuffisances en termes de suivi.

- La mise en œuvre d'un marché de ce type suppose l'envoi au prestataire de bons de commande établis par la personne publique ; tel n'est pourtant pas le cas dans deux communes.
- Un manque de rigueur conduit parfois la personne publique à commander plus de repas que nécessaire, ou à honorer des factures manquant manifestement de précision (certains repas facturés étant supposés servis lors de jours fériés dans des cantines municipales). Ces deux faits sont générateurs de surcoûts pour la collectivité alors qu'ils paraissent faciles à corriger.
- Les engagements pris par un prestataire sur les gammes des repas livrés et sur leur grammage n'ont pas toujours fait l'objet d'un suivi suffisant par les collectivités publiques. Or, le non respect de ces engagements est susceptible de modifier l'équilibre économique du contrat.
- Les modalités de la révision du tarif dû au prestataire font partie intégrante du contrat. Or, deux marchés conclus par des communes ont retenu des modalités de révision intégralement fondées sur des variations d'indices[214], alors que le droit applicable prévoyait que la formule de révision devait inclure une part fixe de 15 % au moins pour atténuer l'effet des hausses d'indices variables. Toute formule de révision doit par conséquent respecter ce principe, le taux minimum de part fixe ayant cependant été réduit à 12,5 % en 2001[215].
- L'application des formules de révision doit également faire l'objet d'une vérification de la part de la personne publique. Le cas d'une erreur de calcul de révision fondée sur la prise en compte d'indices à des niveaux erronés a ainsi été relevé : la commune n'avait pas procédé aux vérifications utiles.

214) En l'espèce, les indices « *repas traditionnel dans un restaurant* » et « *repas traditionnel dans un restaurant scolaire ou universitaire* » de l'INSEE.
215) *Cf.* décret n° 2001-738 du 23 août 2001.

Enfin, il est rappelé la nécessité d'encadrer strictement les clauses dites d'activité accessoire : la chambre régionale a ainsi relevé le cas d'une commune ayant mis à disposition d'un prestataire privé une cuisine collective pour l'exécution de son contrat. Celui-ci sert les repas aux élèves des écoles de la commune et en livre d'autres à une association interentreprises, sur le fondement d'une convention tripartite liant la commune, le fournisseur et l'association. Cette convention stipule que « *l'activité de restauration scolaire et périscolaire restera l'activité prioritaire* ». Or les repas livrés aux entreprises représentaient 71 % du total produit en 1999-2000 et encore 52 % en 2002-2003.

La convention précitée pose, en outre, plusieurs difficultés. Elle prévoit, d'abord, que le fournisseur versera à la commune une redevance qui ne prend pas en compte les coûts fixes de fonctionnement de la cuisine, notamment l'amortissement d'investissements lourds de mise en conformité assumés par la collectivité. Cette situation, anormale, provoque un transfert de charges du salarié des entreprises bénéficiaires du dispositif vers l'usager du service public et le contribuable local. Elle permet au concessionnaire de proposer un tarif « extérieur » de faible montant, découplé du coût réel du service ; cet état de fait remet en question les conditions de la libre concurrence. Cette convention ne fait pas, en second lieu, l'objet d'un suivi rigoureux de la part de la commune. Ainsi la révision annuelle du montant de la redevance au bénéfice de la collectivité n'est jamais intervenue, en dépit des dispositions contractuelles liant les parties. De même, le produit de la redevance a fait l'objet de versements tardifs à la commune, sans réaction de cette dernière.

B - Le recours aux associations

L'enquête a relevé le recours relativement fréquent à des associations, régies par le droit local[216], pour assurer la restauration collective, ce qui semble être, à un tel degré d'intensité, une spécificité alsacienne. Sur les dix communes contrôlées, quatre ont confié la gestion du service à une association et deux ont choisi une organisation faisant intervenir une association.

216) La loi du 1er juillet 1901 sur les associations n'est pas applicable en Alsace.

Il est vrai que, dans nombre de cas, la prestation rendue par l'association ne se limite pas à la fourniture et à la distribution des repas et peut comprendre toute une gamme de services (transport, activités occupationnelles, surveillance des enfants …). Certaines ont obtenu l'habilitation en qualité de centre de loisirs sans hébergement[217].

Cependant, dès lors qu'il est établi que la collectivité est à l'origine de l'organisation du service ou a « repris la main », seuls une délégation de service public ou un marché public[218] sont juridiquement possibles[219]. Dans ces hypothèses, certaines règles et principes doivent être respectés, notamment :

– toutes les missions ne peuvent être par principe déléguées par la collectivité. L'avis du Conseil d'Etat en date du 7 octobre 1986 concernant le fonctionnement des cantines municipales précise ainsi que *« les communes ne peuvent confier à des personnes privées que la fourniture ou la préparation des repas, à l'exclusion des missions qui relèvent du service de l'enseignement public et notamment de la surveillance des élèves » ;*

– le principe d'égal accès au service public, s'il n'interdit pas de procéder à des discriminations tarifaires (v. *infra*), proscrit la pratique selon laquelle seule une partie des usagers pourrait avoir accès au service. Dans l'hypothèse où la gestion de la cantine a été déléguée à une association, l'obligation d'adhérer à cette association et/ou d'acquitter une cotisation pour accéder au service de restauration ne peut être opposée aux familles sans rompre l'égal accès de tous les usagers à ce service public ;

– de plus, le prélèvement direct auprès des usagers d'une participation financière, par une association, sans habilitation légale[220] et reddition des comptes au comptable public de la collectivité, est irrégulier. Une telle pratique peut être constitutive d'une gestion de fait des deniers publics ;

– enfin, dans le cas des délégations de service public, il est nécessaire pour l'association gestionnaire d'assumer sur ses fonds propres une partie du risque d'exploitation du service.

217) Sur le fondement de l'arrêté interministériel du 20 mars 1984 modifié.
218) Pouvant être conclu sur le fondement de l'article 30 du nouveau code.
219) V. réponse du ministre de l'Intérieur à M. J.-M. AUBRON, député, JO, 31 août 2004, page 6828.
220) Une convention de délégation de service public est susceptible de constituer une telle habilitation.

Par ailleurs, dans les cas où la prestation de l'association se limite à l'achat de repas ou de denrées destinées à leur confection pour le compte de la collectivité publique, la collectivité s'expose, dans ce domaine hautement concurrentiel, à des risques juridiques et économiques. En effet, dans la plupart des cas examinés par la juridiction, les relations nouées entre la collectivité publique responsable et l'association sont régies par une simple convention conclue de gré à gré. Dans cette hypothèse, la solution la plus adaptée pour permettre la pleine application du principe de libre concurrence demeure le marché public. Lorsque l'association n'est qu'un intermédiaire qui achète les repas pour les revendre, qu'elle fonctionne au bénéfice d'une seule commune avec les moyens humains et matériels mis à disposition par celle-ci, l'intérêt économique de son intervention n'apparaît pas nettement. Outre le risque juridique précédemment évoqué, cette situation est porteuse pour la commune d'un risque de surcoût (le coût de l'intermédiation n'est pas forcément négligeable) et d'un décalage entre le coût réel de la prestation et celui couvert conjointement par les familles et la collectivité.

II - Le respect des normes sanitaires et la qualité des repas

Les conditions d'hygiène applicables dans les établissements de restauration collective à caractère social sont définies par l'arrêté du ministre de l'agriculture du 29 septembre 1997. Ce texte précise que tout établissement de restauration collective doit être déclaré au représentant de l'Etat dans le département (direction des services vétérinaires) par son responsable et que ce responsable doit, d'une part, procéder à des autocontrôles réguliers[221] et peut, d'autre part, se référer à un guide de bonnes pratiques hygiéniques publié au journal officiel.

Cet arrêté n'est pas toujours rappelé par les documents contractuels établis par les communes contrôlées, alors que tel devrait être le cas : une convention a ainsi cité l'arrêté du 26 juin 1974, pourtant abrogé et remplacé par l'arrêté de 1997 beaucoup plus complet.

Certaines dispositions de l'arrêté de 1997 ne sont pas respectées : des manquements à l'obligation de déclaration de l'établissement et l'absence d'autocontrôle ont été observés, alors qu'une commune avait choisi de décentraliser les lieux de restauration, ce mouvement multipliant les démarches à effectuer pour se conformer aux règles et, logiquement, le risque de non respect de celles-ci.

221) Ces contrôles portent notamment sur la conformité des installations et du fonctionnement aux dispositions de l'arrêté du 29 septembre 1997, et sur la conformité des denrées aux critères microbiologiques réglementaires.

Lorsqu'une convention est conclue entre une commune et un prestataire, association ou établissement public local d'enseignement, l'arrêté précité du 29 septembre 1997 demeure applicable : le fait de confier la gestion d'une cantine scolaire ou de demander la livraison de repas à un tiers ne supprime pas l'obligation faite au responsable du service public de vérifier la conformité des installations et de leur fonctionnement à la réglementation. Est, par exemple, fautive la commune qui s'est abstenue de vérifier que l'établissement public d'enseignement auquel elle avait demandé de fournir des repas était titulaire de l'agrément « cuisine collective », imposé par l'arrêté de 1997 ; en l'espèce, l'établissement n'en disposait pas.

De même, plusieurs prestataires n'ont pas satisfait aux conditions prévues par l'arrêté de 1997 et rappelées dans le marché conclu avec eux, sans que les personnes publiques ne puissent redresser la situation : deux communes ont saisi le prestataire de la violation de ses engagements contractuels sans résultat, tandis qu'une troisième, qui ne recevait aucune information qualitative de son prestataire, n'a pas réagi, alors même que les faits lui auraient permis d'appliquer une réfaction significative sur les montants facturés. Un autre prestataire s'est abstenu de réunir la commission des menus prévue dans son offre, alors que les critères de qualité et de diversité des menus avaient été à l'origine de sa sélection par la personne publique ; celle-ci n'est pourtant pas intervenue pour provoquer la réunion de ladite commission.

Le recours à une association de gestion de la restauration collective, intermédiaire entre la commune et un prestataire extérieur, est un facteur de risque et de dilution des responsabilités. C'est ainsi qu'une convention conclue par une association et son prestataire ne prévoyait aucune modalité de contrôle de la qualité des repas.

En matière d'hygiène et de nutrition, les lycées et les collèges doivent se conformer à la circulaire ministérielle du 25 juin 2001 relative à la composition des repas servis en restauration scolaire et à la sécurité des aliments. Il ressort des investigations menées que plusieurs procédures visant à garantir la qualité des repas sont généralement mises en œuvre : tous les établissements visités ont ainsi fait l'objet de contrôles ponctuels des services vétérinaires, la plupart réalisant par ailleurs des autocontrôles (analyses microbiologiques, bactériologiques ou hygiénologiques), procédant à des consultations périodiques auprès des usagers et réunissant une commission des menus. Il a, cependant, été constaté que les commissions des menus ne se réunissent plus dans deux lycées.

III - Les aspects économiques et financiers

A - Les coûts de revient

1 - L'identification des coûts de revient

La chambre régionale des comptes s'est employée à établir et à comparer les coûts de revient du service de la restauration collective des organismes qu'elle a contrôlés. Cet exercice de comparaison s'est avéré particulièrement difficile.

S'agissant des EPLE, le coût de revient complet du service n'est jamais établi. En effet, les gestionnaires des lycées et collèges doivent en la matière appliquer le décret n° 2000-672 du 19 juillet 2000[222] qui les invite, pour fixer les tarifs des repas, à calculer le coût du fonctionnement du service. La différence est significative, puisque le coût de fonctionnement exclut les dépenses d'investissement et leur amortissement ; il comprend les dépenses d'achat de denrées ou de repas et les charges liées à la préparation, au service et au nettoyage, *« à l'exclusion des charges de personnel payées ou prises en charge par l'Etat »* (*cf.* article 2, décret et circulaire d'application du 31 décembre 2001). Ainsi, les personnels de direction et de gestion étant entièrement financés sur crédits d'Etat, leur coût n'est pas intégré dans le coût de fonctionnement. En revanche, les agents recrutés directement par l'établissement (contrat emploi solidarité, par exemple) génèrent un coût qui sera partie intégrante de la notion de coût de fonctionnement. Enfin, l'essentiel des personnels d'internat et de demi-pension, du cuisinier aux surveillants, est pris en charge par l'Etat[223], mais une partie de son coût est comprise dans le coût de fonctionnement par l'intermédiaire de la cotisation de l'établissement au fonds académique pour la rémunération des personnels d'internat (FARPI).

Le coût de fonctionnement est déterminé par addition : les lycées et collèges contrôlés ont ainsi pu fournir les éléments nécessaires au calcul du coût de fonctionnement[224], mais n'ont pas été en mesure de le faire pour le coût complet par repas.

---

222) Décret relatif au prix de la restauration scolaire pour les élèves de l'enseignement public.

223) Depuis le 1er janvier 2005, les régions et les départements assurent la restauration dans les établissements dont ils ont la charge (loi n°2004-809 du 13 août 2004 modifiant le Code de l'Education).

224) Ces éléments étaient disponibles puisqu'ils font l'objet de mandatements locaux.

S'agissant des communes, auxquelles le décret précité du 19 juillet 2000 est également applicable, le coût de fonctionnement s'approche davantage du coût de revient total, sans pour autant se confondre avec lui. En effet, dans les écoles primaires et maternelles, le coût de fonctionnement correspond à l'ensemble des dépenses engagées par la collectivité locale, à l'exception des investissements et des charges des personnels éventuellement chargés de l'animation du temps de midi. Si aucune animation n'est prévue, l'ensemble des dépenses de fonctionnement de la cantine (hors amortissements) forme donc le coût de fonctionnement, y compris les frais de personnels de service communaux. Hors hypothèse d'animations, la commune doit être en mesure d'établir le coût total par repas (hors amortissement et investissements).

Cependant, comme précédemment indiqué, une majorité de communes contrôlées dans le cadre de l'enquête régionale a recours, selon des modalités diversifiées, à des associations pour la gestion de la restauration scolaire. Or, certaines d'entre elles organisent des activités périscolaires d'animation dont le coût unitaire, faute de comptabilité analytique, ne peut être établi de façon précise.

Il n'a donc pas été possible à la chambre régionale de reconstituer des coûts de revient de la restauration collective établis sur des bases homogènes ; les comparaisons s'en trouvent biaisées, sauf à l'intérieur d'une même catégorie de collectivités. Aussi, il est recommandé aux gestionnaires publics de mettre en place une comptabilité analytique des coûts, leur permettant de raisonner en termes de coûts complets et de coûts de fonctionnement, de déterminer les tarifs en fonction des exigences posées par la réglementation (voir *infra*), de faire apparaître la charge nette du service supportée par le budget de la collectivité.

2 - La mesure des coûts de revient

Les coûts de fonctionnement des lycées et collèges contrôlés se révèlent très concentrés et s'établissent à un niveau qui peut être qualifié de modéré au regard des coûts observés dans les cantines municipales. Ces coûts de fonctionnement sont, en effet, compris entre 3 et 3,83 € par repas. La principale cause de cette concentration pourrait être la similitude des modes de gestion de la restauration, puisque 4 EPLE sur 5 produisent leurs repas en régie. Cependant, l'établissement approvisionné par un fournisseur privé ne s'écarte pas de la fourchette évoquée, avec un coût de fonctionnement de 3,75 € par repas.

En revanche, la structure de ce coût dépend très directement du mode de gestion. Dans les quatre cas de régie directe, les éléments nécessaires à la production du repas, c'est-à-dire les denrées « brutes », représentent de 1,94 à 2,23 € par repas, soit 56 à 64 % des coûts de fonctionnement constatés. Dans le cinquième établissement, l'approvisionnement par un prestataire privé conduit le coût d'achat du repas, c'est-à-dire les denrées « transformées », à s'établir à 3,04 €, soit 83 % du total.

Les cantines municipales de l'échantillon présentent des coûts de revient par repas très hétérogènes, allant de 5,39 € à 10,99 €. Les causes de ces écarts importants sont multiples et se combinent. Peuvent être cités les différences dans les volumes de repas servis, les prestations diverses fournies (repas froids ou chauds), l'existence de coûts de transport (les élèves sont transportés jusqu'au lieu de restauration), ou encore le nombre des personnels d'encadrement. Elément central de cet ensemble, les prix des repas livrés par les prestataires privés ne sont pas davantage homogènes, répartis entre 1,99 € et 4,24 € et représentant 33 à 50 % du coût total.

La situation spécifique d'une association gérant une cantine pour les enfants des écoles maternelles doit être citée. Offrant, en sus de la restauration, des prestations d'animation et de surveillance particulièrement importantes, elle présente un coût de revient du repas qui comprend, en réalité, une prestation d'accueil située au plus haut de la fourchette citée, soit 19,21 € par élève.

Une deuxième association organise, parallèlement à la restauration, des activités périscolaires pour les enfants de la commune. L'excédent d'exploitation généré par la restauration permet alors de financer ces tierces activités, sans que la distinction dans le financement des deux activités soit clairement définie.

Doit, enfin, être évoquée l'existence de gratuités (repas distribués gratuitement à certains personnels municipaux), observée ponctuellement. Cette pratique tend à accroître les coûts de revient des repas facturés et induit un besoin de financement, couvert soit par les familles, soit par la commune.

Les maisons de retraite contrôlées dans le cadre de l'enquête achètent les repas à des prestataires privés avec des tarifs complexes, dépendant des types de repas livrés, évoluant autour de 2,5 €, mais n'évaluent pas leurs coûts internes de distribution des repas, ce qui ne permet pas de reconstituer de façon précise le coût de revient total du repas.

B - La politique tarifaire

1 - Les règles applicables dans la détermination des tarifs

La chambre régionale des comptes a constaté que les procédures mises en oeuvre pour définir les tarifs de la restauration collective ne se conformaient pas toujours à la réglementation.

Les tarifs des restaurants des collèges et lycées doivent impérativement être fixés par le conseil d'administration de l'établissement[225]. Pour les cantines municipales (écoles primaires et maternelles), les tarifs doivent être déterminés par l'assemblée délibérante, ce qui n'est pas toujours le cas.

Cette compétence s'exerce dans le cadre d'une réglementation précise :

– d'une part, la variation annuelle du prix moyen des repas servis au sein d'un service de restauration est limitée à un taux fixé par arrêté du ministre de l'économie et des finances[226]. Ce taux limite a été arrêté à 2 % pour 2001 et 2,3 % pour l'année 2002. Dans certaines hypothèses exceptionnelles[227], une évolution supérieure à ce taux peut être appliquée ; le taux de variation est alors autorisé par le préfet à la demande du maire ou du représentant de l'EPLE.

– d'autre part, les tarifs les plus élevés ne peuvent être supérieurs au coût de revient par usager de la prestation concernée. Cette disposition prévue par la loi du 29 juillet 1998 relative à la lutte contre les exclusions[228] limite le tarif moyen payé par les usagers et la modulation entre tarifs appliqués dans un même restaurant. Plus précisément, selon les dispositions du décret précité du 19 juillet 2000, le tarif le plus élevé ne peut être supérieur au coût de fonctionnement du service, notion distincte, comme indiqué précédemment, du coût de revient total du repas. S'agissant de la restauration scolaire, si des animations sont offertes, la commune doit individualiser leur coût et le retrancher du coût total par repas et c'est ce niveau que le tarif le plus élevé ne peut dépasser.

---

225) *Cf. a*rticle 4 du décret n° 85-934 du 4 septembre 1985 modifié par le décret n° 2000-992 du 13 octobre 2000.

226) Pris sur le fondement de l'article 1 du décret n° 2000-672 du 19 juillet 2000 relatif aux prix de la restauration scolaire pour les élèves de l'enseignement public.

227) Si le prix moyen payé par l'usager est inférieur à 50 % du coût de fonctionnement du service.

228) V. loi d'orientation n° 98-657 du 29 juillet 1998 relative à la lutte contre les exclusions.

Pour ce qui est du respect de la réglementation des tarifs, deux lycées contrôlés par la chambre régionale des comptes présentaient des tarifs supérieurs à leur coût de fonctionnement, situation qui n'a été relevée dans aucune cantine municipale.

2 - La modulation des tarifs

Pour la restauration collective comme pour les autres services de ce type, les tarifs peuvent être fixés en fonction du niveau du revenu des usagers et du nombre de personnes vivant au foyer[229]. Cette faculté est toutefois limitée puisque, quelle que soit la modulation prévue, aucun tarif ne peut dépasser le coût de fonctionnement du service (v. supra).

Les critères qui permettent d'organiser la modulation des tarifs sont définis par la loi, mais également par la jurisprudence administrative qui reconnaît aux personnes publiques la faculté de réserver un traitement différent aux personnes se trouvant dans des situations différentes. C'est donc sans violer le principe d'égalité qu'une commune peut prévoir des tarifs dépendant de la domiciliation des familles dans la commune ; elle ne peut cependant, interdire aux non résidents l'accès au service public.

Le décret précité du 19 juillet 2000 a étendu les possibilités de modulation, notamment au profit des EPLE. Le plafonnement de l'évolution annuelle des tarifs, décrite précédemment, concerne en effet le tarif moyen appliqué aux élèves. Mais des tarifs multiples peuvent, chacun, évoluer selon un rythme supérieur à cette limite, si leur évolution moyenne respecte cette même limite.

En Alsace, les communes examinées ont largement recouru à la modulation des tarifs. Les critères de modulation retenus, définis par les conseils municipaux, ne sont cependant pas homogènes : dans 2 cas, le critère de détermination du tarif est le revenu de la famille, dans 5 cas le niveau du quotient familial, dans 1 cas la combinaison du niveau de revenu et la domiciliation dans la commune et dans 2 cas la seule domiciliation dans la commune.

Lorsque la modulation est organisée, son amplitude est très variable. Ainsi l'écart entre le tarif le plus bas et le tarif le plus haut va-t-il, selon les collectivités, de 1 à 1,25 dans le cas de modulation la plus faible et de 1 à 1,80 dans l'hypothèse de modulation la plus forte.

229) *Cf.* article 147 de la loi d'orientation du 29 juillet 1998, précédemment citée.

En dépit de la faculté qui leur est offerte, aucun des cinq EPLE contrôlés n'a opté pour la modulation des tarifs. Dans tous les cas, des tarifs différents existent, mais ils dépendent du choix de l'élève (forfait 4 jours, forfait 5 jours ou achat au ticket) et non de sa situation personnelle (et celle de sa famille). Il est vrai que les établissements prennent néanmoins en considération la situation des élèves, de manière limitée et par exception, par le biais de fonds social pour les cantines. Les critères d'attribution des aides sont alors déterminés par le conseil d'administration. Globalement, les aides ne concernent qu'une faible proportion d'individus.

3 - Les tarifs pratiqués

Les tarifs moyens facturés aux usagers (ou à leurs familles) ont été vérifiés par la chambre régionale. S'agissant des cantines municipales, ces tarifs sont extrêmement divers, sans qu'un lien existe avec la pratique de la modulation : ils vont de 1,89 € à 6,86 €, avec une concentration de tarifs entre 2,80 € et 4,20 € ; ces écarts s'expliquent par le niveau du coût de production du repas et par le niveau d'intervention budgétaire de la collectivité publique gestionnaire (cas des cantines scolaires municipales).

En revanche, dans les EPLE contrôlés, les tarifs moyens facturés aux élèves sont très voisins, tous s'inscrivant aux alentours de 3 €. La forte homogénéité des modes de production et l'encadrement réglementaire du calcul des tarifs expliquent cet état de fait.

C - La gestion des impayés

La plupart des gestionnaires de cantines sont confrontés à des phénomènes d'impayés de la part des familles.

La chambre régionale des comptes a constaté, à l'instar des statistiques nationales, une tendance à l'augmentation du volume des impayés au cours des dernières années. Certaines collectivités examinées sont ainsi confrontées à des taux proches de 25 %. Au demeurant, les différences constatées entre les organismes vérifiés sont très importantes et ne sont pas systématiquement corrélées au lieu d'implantation du service : la juridiction a relevé des ratios d'impayés plus faibles dans des cantines situées dans des quartiers défavorisés que dans certaines autres, implantées dans des zones plus aisées. La qualité de la gestion et du suivi du recouvrement des contributions des familles apparaît donc comme un facteur essentiel.

Des techniques existent qui ont fait leur preuve en la matière, notamment le prépaiement lequel peut prendre plusieurs formes (prélèvement automatique, achats de tickets à l'avance …) ou encore les systèmes monétiques, adoptées dans les collectivités importantes, qui peuvent intégrer le paiement d'autres prestations.

Le suivi des factures doit être, dans toute la mesure du possible, mensualisé et, s'agissant des familles en difficulté ou à faibles revenus, il appartient à l'assemblée délibérante d'adapter les tarifs - ce que le juge administratif admet - et au gestionnaire de se rapprocher des services sociaux pour la mise en place d'un suivi individualisé permettant de rechercher des solutions mobilisant les dispositifs financiers existants en la matière.

D - L'équilibre du service et la charge budgétaire pour les collectivités publiques

L'écart constaté entre les tarifs pratiqués et le coût de revient global (même réduit à la notion du coût de fonctionnement du service) peut conduire les collectivités publiques responsables à supporter sur leur budget propre l'équilibre financier du service. La situation se présente, cependant, dans des termes très différents pour les communes et les établissements publics locaux d'enseignement.

1 - Les communes

En choisissant un niveau d'offre de service, un mode de gestion de la cantine et en définissant une clé de répartition du coût total entre les familles et elle-même, une municipalité influe largement sur le tarif qui sera appliqué aux familles.

Dans l'enquête régionale, la part mise à la charge des famille dans les cantines municipales varie pour l'essentiel entre 41,5 et 58,4 % du coût de revient total. Seul un cas se situe en dehors de cette fourchette, la restauration confiée à une association donnant lieu à un coût supporté à 70 % par les familles.

Les tarifs appliqués aux élèves se situent, dans tous les cas sauf un, au dessus des prix de repas facturés par les fournisseurs (le taux de couverture de ce prix par le tarif moyen acquitté par l'usager allant de 92 % à 200 %, avec une concentration de résultats entre 100 et 150 %). Cet écart peut être considéré comme une contribution - souvent modeste - aux autres frais supportés par le gestionnaire (surveillance, fluides, locaux, transport, etc…).

Le partage n'est pas figé et peut, au contraire, évoluer rapidement. Une diminution annuelle du volume de clientèle réduit ainsi mécaniquement la part financée par les familles et entraîne un accroissement de la subvention d'équilibre versée par certaines communes, donc de la part de la dépense à la charge de la personne publique. En moyenne, la chambre régionale a constaté une augmentation tendancielle de la charge budgétaire nette du service de la restauration scolaire pour les communes.

Enfin, dans la plupart des communes contrôlées, il est apparu que l'assemblée délibérante n'avait pas connaissance de la charge nette supportée par le budget de la collectivité au titre de la restauration scolaire. Dans nombre d'hypothèses, c'est l'intervention de la juridiction financière qui a permis de la déterminer avec précision, ce qui n'est pas satisfaisant.

2 - Les établissements publics locaux d'enseignement

La situation des lycées et des collèges est assez différente de celle des communes. En effet, s'agissant de l'établissement du tarif dans les EPLE, les textes prévoient que les dépenses de fonctionnement du service annexe d'hébergement, gestionnaire de la demi-pension, sont entièrement supportées par les familles et l'Etat. En particulier, les dépenses de personnel sont partagées selon une clé de répartition invariable[230].

Le décret du 4 septembre 1985 prévoit que le tarif facturé couvre une part des charges communes de l'établissement liées à la préparation des repas ; cette contribution *« tient compte des orientations données par la collectivité de rattachement »* et doit être fixée dans des limites qui vont de 10 % à 25 % du tarif de demi-pension. En Alsace, faute d'orientation donnée, les lycées ont fixé cette participation à des taux allant de 10 à 17,25 %. Cette participation devrait s'appliquer au coût réel des charges de fonctionnement (fluides notamment), mais l'absence de décompte précis, faute de compteurs séparés, conduit à considérer cette participation comme forfaitaire, contrairement à ce que prévoit la réglementation.

La chambre régionale des comptes a relevé des pratiques[231], soit qui s'écartent de ce cadre juridique, soit qui révèlent son inadaptation et qui faussent la répartition du financement du service entre les familles et les autres contributeurs. C'est ainsi que le service annexe hébergement

230) L'arrêté du 3 août 2001 prévoit que les charges du FARPI sont assumées par les familles à hauteur de 22,5 % du tarif du repas.

231) Soit dans le cadre de l'enquête régionale, soit au titre de contrôles antérieurs sur des EPLE.

apparaît souvent comme étant structurellement excédentaire[232], ce qui pose la question de l'utilisation des réserves ainsi accumulées. En droit, ces excédents ne peuvent être employés que pour contribuer à l'amélioration du service rendu aux usagers (baisse ou modulation des tarifs, abondement du crédit « nourriture ») et non pour supporter des dépenses étrangères au service de la restauration, ni pour financer des dépenses d'investissement ou d'équipement, fussent-elles destinées à ce service. De telles pratiques, parfois constatées par la juridiction financière, ne sont pas régulières : l'investissement est, en effet, de la compétence exclusive de la collectivité de rattachement, les familles ne devant assumer plus que ce que prévoit le droit en vigueur.

La Cour considère, cependant, qu'une évolution de la réglementation pourrait utilement être envisagée, afin de donner une marge de souplesse supplémentaire au sein d'un dispositif d'ensemble fortement administré.

En sens inverse, le seul lycée faisant produire et livrer des repas par un fournisseur privé doit être relevé. Dans ce cas précis, le coût de fonctionnement a été grevé par le coût d'achat des repas, qui s'est révélé comparativement élevé. Parallèlement, les tarifs appliqués aux élèves, voisins de ceux pratiqués dans les autres EPLE, n'ont pu être ajustés en raison de l'encadrement réglementaire des prix évoqué ci-dessus. Il en est résulté un déficit d'exploitation, couvert sur décision de la collectivité de rattachement par des subventions versées à partir du fonds commun des services d'hébergement (FCSH)[233]. Ces versements, assimilés dans les faits à une subvention d'équilibre, sont intervenus chaque trimestre pendant plus de deux années.

Or, le décret du 4 septembre 1985 dispose que les fonds du FCSH sont *« destinés à couvrir un déficit accidentel du service (…) ainsi que, le cas échéant, toute dépense nécessaire à la continuité du service, à laquelle l'établissement ne serait pas en mesure de faire face »*. Son utilisation ne pouvant être que ponctuelle, le recours au FCSH dans ce cas ne répond par conséquent ni à la lettre du texte ni à son esprit. En l'occurrence, la collectivité ne pouvait davantage intervenir directement pour subventionner le fonctionnement du service car, selon les termes de l'article 2 du décret de 1985 modifié, les familles et l'Etat assument l'intégralité des charges nées de ce service.

232) Notamment lorsque l'établissement accueille des commensaux extérieurs.
233) Alimenté par une cotisation de 1,25 % en Alsace, prélevée sur les tarifs des repas de tous les établissements de la région.

Enfin, les établissements locaux d'enseignement contrôlés par la chambre régionale des comptes consentent généralement des tarifs de repas réduits à une part de leur personnel. Cette pratique s'appliquait traditionnellement aux personnes, qui, par leurs fonctions, étaient obligatoirement admis à la table commune et devaient prendre leur repas sur place (il s'agissait essentiellement des personnels de service). Or, le décret n° 2000-992 du 6 octobre 2000 a abrogé les dispositions de l'article 5 du décret n° 85-934 du 4 septembre 1985 qui prévoyaient un tarif réduit pour les commensaux de droit. Les établissements qui proposent un tarif réduit (inférieur à celui appliqué aux élèves) à ces personnes agissent donc sans base légale. Le décalage entre ce tarif réduit et les tarifs « normaux » destinés aux élèves conduit indirectement les familles à assumer une part du coût des repas.

——— *CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS* ———

La restauration collective connaît un essor du fait notamment de l'évolution de la société et du développement du travail des femmes, facteurs qui ont contribué à généraliser le recours à la « cantine ». La politique active conduite au niveau local par les collectivités publiques en ce domaine vise à offrir au plus grand nombre, chaque jour ouvrable, un repas de qualité à un prix abordable dans une structure d'accueil confortable. Les textes maintiennent l'intervention de l'Etat, notamment pour des raisons sociales liées à la tarification et pour assurer la sécurité alimentaire.

Cette politique engage les élus et les gestionnaires pour de nombreuses années, eu égard aux crédits de fonctionnement et d'investissement qu'elle mobilise, d'où l'importance du choix du mode de gestion. Au moment de prendre des décisions essentielles de tous ordres, il importe que les responsables disposent des éléments utiles. A ce titre, la Cour émet trois recommandations.

- Réaliser une étude préalable à l'opération de création ou de rénovation d'un restaurant qui prenne en compte un certain nombre de critères tels que l'ancienneté des locaux et du matériel installé, la conformité aux normes d'hygiène et de sécurité, le rapport entre la capacité d'accueil et le niveau de fréquentation, ainsi que la qualité des repas.

- Prendre régulièrement, au fil du temps, les décisions visant à améliorer le dispositif dévolu à la restauration collective.

- Mettre en place des techniques d'autocontrôle inspirées des démarches d'assurance-qualité.

RÉPONSE DU MINISTRE D'ETAT, MINISTRE DE L'INTÉRIEUR ET DE L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE

L'insertion au rapport public annuel de la Cour des comptes sur « la restauration des usagers du service public scolaire ou à caractère social en Alsace » 'appelle de ma part les observations suivantes.

Au point III- D- « L'équilibre du service et la charge budgétaire pour les collectivités publiques », la Cour considère qu'une évolution de la réglementation pourrait utilement être envisagée afin de donner une marge de souplesse supplémentaire au sein d'un dispositif d'ensemble fortement administré.

A cet égard, l'article 82 de la loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales, qui confie aux régions et départements la restauration dans les établissements scolaires dont ils ont la charge, institue de nouveaux critères pour calculer les tarifs de restauration scolaire ainsi que leur évolution, fixés en fonction du coût, du mode de production des repas et des prestations servies. Les modalités d'application sont renvoyées à un décret qui est en cours d'élaboration.

Ce projet vise à mettre un terme à l'encadrement des tarifs de la restauration scolaire, tel qu'il résulte actuellement du décret n° 2000-672 du 19 juillet 2000 relatif aux prix de la restauration scolaire pour les élèves de l'enseignement public, et permettra à l'ensemble des collectivités territoriales en charge de ce service, y compris les communes pour les écoles, d'en fixer les tarifs sous leur responsabilité, en tenant compte des dépenses d'investissement et de fonctionnement et des besoins exprimés par les usagers.

RÉPONSE DU MINISTRE DÉLÉGUÉ AU BUDGET ET A LA RÉFORME DE L'ETAT

Cette insertion contient un diagnostic exhaustif sur les différents aspects juridiques et les modalités de gestion de la restauration des usagers du service public scolaire en Alsace ainsi que sur sa dimension économique notamment le mode de fixation du prix de revient et des tarifs. La Cour recommande une « évolution de la réglementation afin de donner davantage de souplesse au sein d'un dispositif d'ensemble fortement administré ».

Cette préconisation trouve une concrétisation dans l'évolution récente des dispositifs législatifs et réglementaires. En effet, la loi n° 20004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales dispose que les régions et les départements assurent la restauration scolaire dont les conditions de fixation des tarifs seront précisées par un décret actuellement en préparation.

Ce projet de décret vise d'une part à transférer aux collectivités locales la fixation des tarifs et ainsi permettre une responsabilisation accrue des collectivités compétentes et d'autre part à simplifier la gestion du service de restauration par une simplification du système actuellement mis en place.

La commune d'Amnéville (Moselle)

PRESENTATION

Située à proximité de zones sidérurgiques sinistrées (Hagondange, Clouange-Rosselange, Gandrange…) et à quelques kilomètres au nord de Metz, la commune d'Amnéville en Moselle (9 361 habitants) a développé, depuis les années 1990, sous l'impulsion de son maire, une stratégie de diversification d'activités liées aux loisirs et au tourisme.

Après avoir cherché, sans succès, au début des années 1990, à promouvoir une société d'économie mixte dont elle détenait 79 % du capital, afin de créer des serres horticoles sur trois hectares de terrains acquis auprès du groupe Usinor destinées à la commercialisation de variétés de fleurs et de plants, la commune a réorienté sa stratégie de développement vers le tourisme et les activités de loisirs.

Cette stratégie a été facilitée, il est vrai, par la qualification de station hydrominérale accordée au site le 7 décembre 1987. La construction d'un centre de cures thermales (Saint Eloi) ainsi autorisée a été depuis complétée par celle de deux autres établissements (Thermapolis et villa « Pompeï ») et l'ouverture d'un casino comportant discothèque, restaurant et salle de jeu exploité par une société délégataire de la commune, la société « Amnéville loisirs SA ». Ce casino est aujourd'hui le quatrième de France en termes de chiffre d'affaires.

Longtemps synonyme d'enrichissement pour la collectivité et de créations d'emplois, cette stratégie trouve aujourd'hui ses limites. Mal maîtrisée, elle a gravement détérioré la situation financière de la collectivité, la conduisant à envisager, dès 2005, la cession d'une partie de son patrimoine.

A - Une stratégie de développement d'attractions culturelles et foraines

Disposant ainsi de produits fiscaux comparables à ceux d'une commune de vingt mille habitants, [11,1 M€ en 2004 dont plus de 6 M€ de prélèvement sur les produits des jeux], Amnéville a pu conduire, notamment au cours des derniers exercices, une politique de développement d'attractions culturelles ou foraines en ouvrant le cinéma géant « IMAX/Venturer », en créant un musée du vélo ou encore en construisant un bateau sur le modèle des navires à voile espagnols, « le Galion ». Cette logique de développement a permis à la commune d'Amnéville de devenir un important pôle d'attraction touristique en Lorraine, complémentaire de l'activité thermale. Mais elle est désormais contrainte, afin de renouveler l'intérêt des visiteurs et d'augmenter le taux de visites, de proposer aux touristes de façon permanente de nouvelles activités.

Ainsi, la commune a engagé en 2004 la construction d'une piste de ski couverte[234], peu d'équipements de ce type étant jusqu'à présent, exploités en Europe. Sa mise en service devrait intervenir au début 2006.

Cette stratégie a été développée sous la direction de la collectivité par des satellites communaux, associations ou société d'économie mixte. La commune a mis à la disposition de l'association du centre thermal l'établissement Thermapolis. Elle a confié, par la voie d'un bail emphytéotique, la construction de la villa « Pompeï », centre de balnéothérapie et de remise en forme, à l'association du centre de loisirs qui a été contrainte de recourir à l'emprunt pour un montant excédant 5 M€. La gestion de cette villa a été confiée à une autre association, celle du « centre thermal ». La gestion de la salle de spectacle Galaxie (de type Zénith) est, quant à elle, assurée par la société d'économie mixte éponyme et cette même société gère un centre de congrès, qui appartient à l'association du centre de loisirs.

La réalisation, à un rythme soutenu, de ces équipements a accru à l'évidence le patrimoine de la commune. L'association du centre de loisirs, à elle seule, affiche un montant d'immobilisations brutes supérieur à 13 M€.

234) C'est une piste de ski en salle, sous un tunnel de 500 mètres de long et de 34 mètres de large, avec un dénivelé de 90 mètres

La collectivité en tire également des revenus de loyers (plus de 3,2 M€ en 2005). Le financement de ces constructions a pourtant été rarement supporté de façon intégrale par la seule commune. L'établissement Thermapolis, dont le coût est d'un peu plus de 8 M€, a été financé par des subventions pour plus de 6 M€ et il a donné lieu à une refacturation de la commune à l'association pour presque 2 M€. D'ores et déjà le montant des loyers acquittés par l'association depuis 1996 excède le coût de l'ouvrage. Il en va de même pour l'établissement thermal Saint Eloy dont le coût s'est élevé à 14,1 M€ financé partiellement par des subventions pour 3,1 M€ et par des refacturations de la commune à l'association pour 2, 1 M€. L'apport de la commune de 8, 9 M€ a été largement compensé par les loyers qui lui sont versés, soit plus de 21 M€ de 1986 à 2002.

Cette stratégie a induit également des effets économiques favorables, notamment en termes de création d'emplois (plus de mille emplois selon la collectivité) ou d'augmentation de la richesse fiscale : la progression totale des bases fiscales de la taxe d'habitation et de celle du foncier bâti a été de plus de 10 % sur les dernières années.

Dans cette région marquée par les remises en cause successives des activités industrielles, ces initiatives locales ont pu être considérées comme des réponses à une crise profonde, représentant l'espoir du maintien d'activités et d'emplois. Mais leur mise en œuvre semble aujourd'hui avoir atteint des limites.

B - Les conséquences financières de cette stratégie

La commune a connu à partir de 2002 de graves tensions budgétaires, et depuis cette date l'équilibre de ses budgets n'est plus assuré. Les satellites communaux, dans le même temps, rencontrent également des difficultés financières

1 - Les difficultés financières de la commune

Si de 1997 à 2000, la commune a affiché une situation financière favorable caractérisée par un fonds de roulement nettement positif, dès 2001, les premiers signes de dégradation ont pu être relevés. A partir de 2002, l'insuffisance du fonds de roulement s'établissait à 1, 8 M€, la trésorerie était négative pour 1,460 M€ en dépit de concours bancaires de 1,5 M€ non soldés à la fin de l'année. A cette date, le solde du compte au Trésor ne permettait de couvrir qu'un seul jour des charges de fonctionnement de la collectivité.

Les difficultés financières de la commune d'Amnéville, en dépit de l'importance des recettes tirées de certaines des activités (prélèvements sur les jeux et produits des location), sont liées au poids des gestions déficitaires, comme celle du cinéma IMAX qui est supporté par le budget communal, et à la progression constante de ses propres charges de fonctionnement, dont celles de personnel.

Ces difficultés ont eu des conséquences néfastes sur la section d'investissement. L'excédent brut de fonctionnement ayant diminué entre 2001 et 2003 de 13 %, la capacité d'autofinancement de la commune a été, dès lors, insuffisante pour couvrir l'annuité en capital de la dette. En 2003, le déficit cumulé de cette section s'élevait à plus de 4,5 M€ et le déficit global, toutes sections confondues, à plus de 1,7 M€. L'encours de la dette, durant ce même laps de temps, a peu diminué (29,9 M€ en 2003).

Le déséquilibre réel des budgets communaux a par la suite été masqué par des pratiques irrégulières conduisant à surévaluer de façon factice les recettes. Ainsi, l'excédent de fonctionnement en 2004 (17 M€), après déduction des recettes reposant sur des créances contestées, ne s'élevait en réalité qu'à 1,9 M€. La section d'investissement, elle, a été anormalement financée par la souscription de concours bancaire à court terme pour un montant global de plus de 14,7 M€, dont 6,8 M€ ont été mobilisés.

L'opération de construction de la piste de ski couverte, dont le coût est estimé à un peu moins de 15 M€ hors taxes, explique le déficit de la section d'investissement en 2004. En effet, alors que son financement budgétaire n'était pas assuré, sa réalisation a donné lieu à un concours bancaire à court terme en mars 2004 dont l'échéance a été fixée au 31 décembre 2005. Le relais devait être pris par des subventions, sollicitées auprès du département de la Moselle, de la région Lorraine et du FEDER et pour le solde, soit en théorie 6 M€, par un emprunt souscrit auprès d'un autre établissement. La construction a donc été lancée en l'absence de toute promesse de subvention et celles-ci ne sont encore aujourd'hui acquises que pour partie.

Cette dégradation de la situation budgétaire et financière de la commune n'a pas pu être masquée en 2005. Pour rétablir l'équilibre du budget primitif 2005, dont les produits de fonctionnement étaient surestimés pour plus de 15 M€ et les recettes d'investissement pour plus de 5 M€, la chambre régionale des comptes, saisie par le préfet, a fait des propositions de redressement, toutes acceptées par le conseil municipal d'Amnéville en juin 2005.

Les propositions de la chambre ont conduit à rétablir la sincérité budgétaire en obligeant la commune à provisionner sur cinq exercices un montant correspondant aux recettes incertaines, à consolider les concours de trésorerie et à créer des budgets annexes pour suivre les activités à caractère industriel et commercial.

Cette dernière régularisation, tout à fait nécessaire, permettra la distinction des activités déficitaires (jusque là indûment supportées par le contribuable, soit 1 M€ pour le cinéma IMAX en 2005) de celles qui, a contrario, procuraient un financement au budget communal (2,4 M€ au titre des locations commerciales). Mais en même temps, ces budgets annexes réduiront substantiellement l'assiette des ressources de référence pour le reversement partiel par l'Etat du prélèvement sur le produit des jeux du casino, qui ne peut accroître de plus de 5 % le montant des ressources de fonctionnement du budget principal de la commune.

Au surplus, les loyers versés à la commune au titre des locations commerciales n'abonderont plus à l'avenir le budget de la collectivité, mais un budget annexe.

En 2006, la commune dont la situation financière est fragilisée, devra prendre en compte ces diminutions de ressources. L'équilibre du budget 2006 nécessitera donc un nouvel effort, pouvant appeler la cession pour plus de 4,5 M€ d'une partie du patrimoine communal.

2 - La situation financière dégradée des gestionnaires d'activités

Aux difficultés budgétaires et financières de la commune sont venues s'ajouter celles des satellites de la commune.

La société d'économie mixte « Galaxie » affichait en 2003 comme en 2004 des capitaux propres négatifs pour plus de 450 000 € ; les comptes de l'association du centre de loisirs sont déficitaires depuis 2001 ; enfin, l'association du centre thermal avait, quant à elle, à redouter les conséquences de contrôles fiscaux.

La société d'économie mixte « Galaxie », dont la commune est le principal actionnaire, est contrainte de rapidement reconstituer son capital social. La disparition de ses capitaux propres résulte des effets conjugués d'une insuffisante capitalisation et de la prise en charge, imposée par la commune d'Amnéville, d'activités déficitaires, à savoir la gestion du centre des congrès appartenant à l'association du centre de loisirs et la participation à une exposition sur les dinosaures.

L'association du « centre de loisirs », qui ne dispose d'aucune autonomie à l'égard de la commune, présente, elle aussi, une situation financière inquiétante. A l'heure actuelle, les fonds associatifs sont négatifs à hauteur de près de 1 M€. Une partie de son déficit (plus de 350 000 € en 2003) s'explique par les conséquences négatives des réalisations immobilières effectuées pour le compte de la commune.

A ce titre, l'association a dû intégrer dans son patrimoine les thermes de la villa « Pompeï » et pratiquer l'amortissement de la construction alors que son utilisateur réel est l'association du centre thermal. Une autre opération immobilière importante, celle de la « résidence du golf », gérée sous la forme d'une vente en l'état futur d'achèvement (V.E.F.A) a été également confiée par la commune à l'association du centre de loisirs afin que la plus value attendue participe à la résorption partielle de ses déficits.

La situation financière de l'association, durablement dégradée, est d'autant plus inquiétante que la gestion par cet organisme de fonds apportés par la société d'exploitation du casino, la société « Amnéville Loisirs SA », en application d'un protocole d'accord conclu le 15 juillet 1995, fait actuellement l'objet d'une remise en cause de la part de cette société. Sans base conventionnelle, ces fonds sont utilisés par l'association, au nom de la promotion du site d'Amnéville, pour financer notamment l'office de tourisme et la société d'économie mixte Galaxie.

Enfin un autre satellite, l'association du « centre thermal » a dû se conformer aux prescriptions de l'administration fiscale. Si cet organisme a obtenu en 2005 des remises et un dégrèvement pour l'impôt sur les sociétés, en revanche, les redressements opérés en matière de TVA ont conduit à ce qu'un crédit de TVA de 2, 5 M€ ne soit pas remboursé à l'association.

C - Une gestion municipale marquée par l'opacité et les irrégularités

Dans ce contexte de développement d'activités de loisirs, à renouveler sans cesse, et de relations d'affaires avec de nombreux partenaires, la gestion municipale n'a pas toujours été conduite de manière transparente et régulière.

La confusion entre les champs d'action de la commune et ceux des associations ou de la société d'économie mixte gestionnaire de ces activités a été entretenue par des cumuls de fonctions.

En l'absence de contrepoids et de délimitation des intérêts réciproques, la gestion administrative de la commune et de ses satellites s'est maintes fois affranchie du respect du droit.

La commune, pour sa propre gestion n'a pas toujours appliqué les dispositions du code des marchés publics, notamment pour la construction de la réplique d'un navire espagnol, « le Galion », et elle a recouru de façon abusive à du personnel contractuel.

1 - Le recours à des associations et à une société étroitement encadrées

L'autonomie de gestion des satellites communaux n'a pas été préservée. Les réalisations d'équipements et leur gestion ont été imposées plus que décidées par les instances représentatives des associations et de la société d'économie mixte.

L'indépendance de gestion de la société d'économie mixte « Galaxie » est faible à l'égard de son principal actionnaire, la commune d'Amnéville. En outre, une aide financière a été accordée de façon irrégulière à cette société d'économie mixte par la collectivité en 2003 sous forme d'avance en comptes courants d'associés alors que les capitaux propres étaient inférieurs à la moitié du capital social. A la date de la signature de la convention portant sur cette aide, le président du conseil de surveillance n'avait reçu aucune habilitation de son conseil.

Au demeurant, les instances de la société ne fonctionnent pas de façon conforme aux dispositions statutaires, le directoire n'étant composé que de deux membres. Enfin et bien que la société rencontre de graves difficultés financières, le président du directoire a bénéficié de 2000 à 2003 dans des conditions contestables de la prise en charge de frais divers pour un montant global de plus de 50 000 €.

La dépendance de l'association du centre de loisirs à l'égard de la commune est également forte : les réunions des instances associatives sont réduites à l'exécution d'opérations décidées hors de leurs enceintes comme cela a été le cas pour l'opération de la villa « Pompeï », la commune envisageant son intégration dans son propre patrimoine lors du changement de délégataire du casino. Le choix des directeurs de l'association est effectué de façon personnelle par le président sans consultation préalable de ces instances.

Dernièrement, le 8 octobre 2004, à la suite des contrôles opérés par la chambre régionale des comptes, les statuts des associations du centre thermal et du centre de loisirs ont été modifiés, rompant le lien entre administrateurs et membres du conseil municipal, sans toutefois que cela entraîne en réalité un changement de personnes. Des efforts supplémentaires visant à renforcer l'autonomie de l'association seraient nécessaires pour la prémunir contre une éventuelle gestion de fait.

2 - Des irrégularités nombreuses dans la gestion de la commune

La gestion du personnel communal souffre également de faiblesses et le recours très important à des recrutements d'agents contractuels s'est effectué dans des conditions juridiques et financières contestables. Ainsi, si trois fonctionnaires occupent des emplois de catégorie A, c'est aussi le cas de onze agents contractuels. Ces derniers bénéficient de déroulements de carrière plus avantageux que ceux des titulaires. Le conservateur du musée du vélo a ainsi bénéficié en neuf mois d'avancements d'échelons obtenus normalement en 10 ans. Il en est de même pour un gestionnaire des achats, et un coordinateur de travaux est rémunéré comme ingénieur sans en avoir le titre.

Dans le domaine de la commande publique, pas plus l'information et l'accord préalable de l'assemblée délibérante que la complète égalité de traitement des candidats n'ont été constamment assurés. Lors du marché de maîtrise d'œuvre conclu pour la construction du cinéma IMAX, l'anonymat de la transmission des offres des candidats au jury n'a pas été respecté, contrairement aux dispositions du décret du 27 février 1998. Le marché de la construction du cinéma, bien que dépassant le seuil (5 183 266 €) retenu par l'arrêté du 9 février 1994, n'a pas fait l'objet d'une pré - information auprès de l'office des publications officielles des Communautés européennes. Le marché de construction du musée du vélo a été conclu pour un montant excédant celui qui figurait dans le programme des travaux arrêté par la collectivité. Quant au marché portant sur la construction du « Galion », le maire a retenu une entreprise et il a procédé à des commandes avant d'être autorisé par son conseil municipal à conclure le marché.

En matière budgétaire et financière, des pratiques irrégulières ont permis de masquer le déséquilibre réel des budgets communaux en surévaluant les recettes, que celles-ci proviennent des emprunts ou des subventions, mais aussi en comptabilisant des recettes sans s'assurer de leur caractère recouvrable.

Ainsi, la commune a dissimulé son déficit de l'année 2003 en retenant pour plus de 18 M€ de recettes à réaliser tout à fait infondées, recettes d'emprunts pour lesquels aucun droit n'était acquis ou subventions pour lesquelles aucun accord n'était obtenu.

Dans ce contexte de difficultés financières persistantes et pour les masquer, l'exécutif communal a été amené en 2004 à émettre des titres de recettes pour un montant global de plus de 15 M€, tous actuellement contestés et selon les apparences, infondés. Les recettes prévues étaient donc insincères.

Ces titres qui concernent pour plus de 13,3 M€ la société « Amnéville Loisirs SA », délégataire du casino municipal, ont contribué à fausser les résultats budgétaires réels de la commune. Ces titres et les arrêtés du maire sur lesquels ils s'appuient ont été contestés par la société devant le tribunal administratif de Strasbourg en juin 2004 et leur recouvrement suspendu par le comptable public.

Enfin, le maire a cherché, là encore de façon irrégulière, à s'exonérer de ses obligations financières à l'égard d'autres créanciers de la commune.

Un jugement du tribunal de grande instance de Metz du 3 mai 2000 avait condamné la commune d'Amnéville à payer à la société Eiffage la somme de 360 796,82 €, augmentés des intérêts légaux courants depuis décembre 1984. Par arrêté du 29 juin 2004, le préfet de la Moselle a procédé au mandatement d'office sur le budget de la commune de la dette en question pour plus de 1,5 M€.

Pour compenser irrégulièrement cette dette, le maire a émis en août 2004 des titres de recettes à l'encontre de la société Eiffage pour un montant global de plus de 1,8 M€.

Le préfet de la Moselle a introduit des recours contentieux en novembre 2004 au motif que les arrêtés et les titres de recettes méconnaîtraient l'autorité de la chose jugée et le recouvrement de ces titres de recettes, au fondement contesté, est actuellement suspendu.

3 - Une stratégie de conflits présentant des risques importants

Cette gestion conflictuelle recourant aux actions contentieuses est d'application courante pour la commune. Ainsi la Cour administrative de Nancy a-t-elle récemment confirmé (CAA de Nancy, 12 mai 2005) un jugement du tribunal administratif de Strasbourg condamnant la commune à verser à la société Baudin Châteauneuf plus de 6,7 M€ HT en réparation du préjudice subi par cette société du fait de l'annulation d'un marché, en raison d'une faute de la collectivité, cette somme étant toutefois équivalente à celle due par la société à la commune.

Ces stratégies d'affrontement avec les cocontractants, comme le refus d'exécuter les décisions de justice, hypothèquent le redressement nécessaire des finances de la commune et de ses satellites.

Les tensions et difficultés financières rencontrées par la commune et ses satellites risquent en particulier d'être aggravées par les conséquences des décisions prises sur l'exploitation du casino. Des confits opposent depuis 1995 la collectivité à l'exploitant du casino, la société « Amnéville loisirs SA », qui n'a pas été renouvelée comme délégataire à compter de 2006.

Sans attendre l'achèvement des contentieux engagés, la commune avait décidé, à l'issue d'une procédure de délégation de service public conduite le premier semestre 2005, de confier l'exploitation du casino à une société d'économie mixte communale créée à cette fin, la société d'économie mixte de développement du tourisme et du casino d'Amnéville. Le tribunal administratif de Strasbourg avait rejeté en juin 2005 le recours en référé du préfet de la région Lorraine, préfet de la Moselle, visant à suspendre la délibération du conseil municipal d'Amnéville octroyant l'exploitation du casino à cette société d'économie mixte.

La commune d'Amnéville a informé la Cour qu'elle avait finalement engagé en décembre 2005 un nouvel appel d'offres pour la délégation du service public du casino et qu'à la date limite de réception des candidatures fixée au 9 janvier 2006, la société d'économie mixte n'avait pas présenté de dossier. L'autorisation de jeux a été prolongée par le ministre de l'intérieur jusqu'au 31 mai 2006 dans le but de permettre le bon déroulement de la nouvelle procédure. Quoi qu'il en soit, le délégataire qui sera retenu à l'issue de cette procédure devra encore obtenir du ministre de l'intérieur l'autorisation d'organiser les jeux, en conformité avec les exigences de la police spéciale des jeux posées par la loi du 15 juin 1907.

——— *CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS* ———

Alors que la fréquentation générale des parcs d'attractions est en baisse, en raison d'une conjoncture économique difficile, d'un désintérêt pour les « parcs à thèmes » et d'un accroissement de la concurrence entre les nombreux sites, l'accélération de la stratégie de la commune d'Amnéville en matière d'activités liées aux loisirs et au tourisme, déjà risquée, devient périlleuse en termes financiers.

L'opacité de la gestion communale, associée à un insuffisant respect des règles de droit, ont contribué à la multiplication des contentieux et à l'accroissement des risques financiers courus par la collectivité et ses satellites.

Si la commune a toujours su jusqu'à présent, malgré la surveillance et les mises en garde des services de l'Etat, trouver des soutiens financiers auprès des collectivités territoriales et des établissements de crédit, il n'est pas certain que ceux-ci l'accompagnent si elle persiste dans sa course en avant.

L'ensemble des préconisations faites par la chambre régionale des comptes de Lorraine à l'issue de ses contrôles, visant à une évaluation précise des engagements pris et des risques financiers courus devraient donc être prises en compte par l'assemblée délibérante pour définir une stratégie de développement plus assurée sur le long terme.

A défaut, la collectivité s'engagerait dans une spirale de déficits et de difficultés financières majeures de nature à remettre en cause la pérennité des emplois jusque là créés.

RÉPONSE DU MAIRE DE LA COMMUNE D'AMNÉVILLE

La commune d'Amnéville tient à faire remarquer d'entrée qu'elle avait demandé à la chambre régionale des comptes de Lorraine de vouloir bien différer son contrôle jusqu'au moment de la désignation et de la mise en place du nouveau concessionnaire du casino, c'est-à-dire après le 1er janvier 2006. Il lui apparaissait en effet peu opportun que ledit contrôle s'effectue à un moment où les élus devaient faire face à des attaques multiples du groupe TRANCHANT qui, depuis plus de 10 ans, et plus particulièrement ces dernières années, multiplie plaintes et contentieux afin de mettre à mal l'équipe municipale en place depuis plus de 40 années. Le casinotier espérait ainsi conserver l'exploitation du 4ème casino français en instrumentalisant les institutions de la République. De plus une décision du conseil municipal visant à permettre à une société d'économie mixte de gérer le casino révolutionnait le monde de l'argent et focalisait même la réticence de l'administration de l'Etat qui dès lors manifestait un zèle procédurier extrême à l'égard de la municipalité. Il est donc regrettable que le contrôle se soit effectué selon la volonté de la juridiction financière, si bien qu'un certain nombre de remarques du rapport de la Cour des comptes ont perdu substance et fondement au vu des décisions de justice intervenues depuis. Il faut signaler que les recours auxquels doit faire face la municipalité ont été principalement initiés par le groupe TRANCHANT et dans une mesure moindre par le Préfet, ce dernier venant étrangement relayer le casinotier contre l'intérêt général défendu par le Conseil Municipal. La ville d'Amnéville se voit ainsi obligée, pour une juste lecture du rapport de la Haute Juridiction financière, de produire en pièces annexes l'intégralité des jugements intervenus ces derniers mois[235].

C'est dès 1974 que la ville d'Amnéville a fait le choix d'une stratégie de développement axée vers le tourisme et les activités de loisirs en inaugurant le premier complexe piscine-patinoire olympique du GRAND-EST.

Trente ans plus tard, ce sont cinquante activités variées, originales, qui constituent le plus important site touristique et thermal d'EUROPE qui accueille plus de 4,5 millions de visiteurs. Il emploie aujourd'hui plus de 1 500 personnes et génère un volume d'affaires de près de 160 millions d'euros.

Rien que les affaires créées par la seule collectivité représentent aujourd'hui près de 90 millions d'euros de chiffre d'affaires.

---

235) ***Ces huit décisions juridictionnelles citées dans la présente réponse peuvent être consultées sur le site Internet de la Cour des comptes : www.ccomptes.fr, rubrique « Les rapports », puis « rapports publics annuels ».***

Ces activités majeures du site occupent les premières place françaises en terme de résultats financiers et fréquentations : la station thermale est classée 7ème de France avec ses 14 800 curistes ; Thermapolis affiche une fréquentation de 450 000 personnes et la Villa Pompéi a doublé son chiffre d'affaires en un an. Cette activité thermale a généré, à elle seule, près de 14 millions d'euros de chiffre d'affaires et emploie 320 personnes, elle est en constante croissance, ses fonds propres représentent 3 millions d'euros.

Le casino est classé 4ème de France, il affiche des résultats en constante progression (Produit brut des jeux 55 millions d'euros, dividendes distribués 5,6 millions d'euros).

Les complexes de loisirs « Bowling-quilles, Taverne, restaurants et Golf » dégagent à eux seuls plus de 300 000.- euros de résultats, malgré une dotation aux amortissements de 350 000 .- euros, la capacité d'autofinancement s'élève à près de 500 000.- euros. C'est le plus important complexe de tout le GRAND-EST de la France et emploie plus de 100 personnes en haute saison.

Enfin, la salle de spectacles Galaxie, qui accueille toutes les grandes vedettes, stars et comédies musicales du monde entier, est fière d'occuper le 2ème rang français après Bercy.

Cette activité gérée par une société d'économie mixte peut se vanter de ne bénéficier d'aucune subvention de fonctionnement, elle réalise près de 3 millions d'euros de chiffre d'affaires, elle emploie des centaines d'intermittents du spectacle et fait travailler des dizaines de sociétés de service.

Elle permet un remplissage non négligeable de tous les restaurants et hôtels du site grâce de l'organisation annuelle de près de 50 concerts, conventions, réceptions, arbres de Noël.

La société comme prévu est en phase de recapitalisation, des professionnels du spectacle se sont manifestés afin d'entrer dans le capital de la société d'économie mixte, l'opération sera bouclée pour fin janvier 2006.

Toutes ces activités de loisirs ont permis aujourd'hui à la collectivité de détenir un patrimoine estimé à près de 70 millions d'euros (hors casino).

Les loyers versés dans le budget de la commune représentent à eux seuls plus de 3 millions d'euros, les recettes diverses provenant des équipements de loisirs du site avoisinent les 8,5 millions d'euros.

Le budget de fonctionnement de la commune est couvert pour plus de 50 % par les recettes du site.

L'opération de construction de la première piste de ski indoor en France est achevée et c'est un véritable plébiscite qui a été réservé à cet équipement.

Les journées portes ouvertes ont accueilli plus de 7 000 visiteurs de toutes les régions de France ainsi que du Saar-Lor-Lux, Belgique et Pays-Bas. Tous les médias nationaux étaient présents ainsi que la presse internationale lors de sa mise en service.

Le financement a été assuré grâce aux subventions du Conseil Général, du Conseil Régional, du FEDER (8,7 millions d'euros), le préfinancement étant assuré par un pool bancaire. Il est inutile d'insister sur le professionnalisme et l'expertise de ces banquiers en matière de finances des collectivités territoriales.

Il est bon de rappeler que lorsque l'on parle de déséquilibre réel du budget, il serait judicieux de rappeler que l'excédent de fonctionnement de la Ville au 31 décembre 2004 s'élevait néanmoins à 1,9 millions d'euros.

Quant aux créances contestées pour 15 millions d'euros (Eiffage et titres de recettes casino), elles n'ont ni été surévaluées, ni surestimées.

Nous constatons avec satisfaction que dans votre rapport les recettes dites « factices » sont devenues en moins d'une page des recettes « incertaines ».

De plus l'épilogue « Eiffage » s'est terminé par un jugement favorable à la commune il y a quelques jours et rétablit la collectivité dans son bon droit, la société Eiffage doit rembourser 1,4 million d'euros à la commune (Arrêt de la Cour d'appel de Metz du 30 novembre 2005).

Etait-il nécessaire au Préfet et de sa propre initiative de mandater d'office 1,55 million d'euros, depuis près de 15 mois, sur le budget de la commune alors que l'entreprise elle-même n'avait demandé que l'inscription d'office.

Quant au casino, les procédures engagées sont toujours en cours et nous sommes à nouveau certains de notre bon droit.

Néanmoins et pour faire preuve de notre bonne volonté et de notre bonne gestion, nous avons provisionné ces titres de recettes sur l'exercice 2005.

Nous pensons que la vérité a été tronquée en faisant croire à l'opinion publique que notre gestion était hasardeuse et que notre budget était non sincère !!

Etait-il judicieux pour les institutions financières de se permettre de souligner que telles ou telles activités sont déficitaires et que par conséquent, elles sont supportées par le contribuable !!

A Amnéville, le conseil municipal en place depuis plus de 40 ans a toujours pris ses responsabilités en matière d'emplois, de logements sociaux, de scolarité et autres interventions à caractère social.

Pourtant, depuis plus de 16 ans, la pression fiscale n'a pas bougé à Amnéville. A titre d'exemple, le ticket repas de la cantine scolaire coûte 1,34 euros, cherchez moins cher dans les autres villes !!

Enfin, la taxe d'habitation ne représente que 753 000.- euros soit 3,27 % du budget total de la commune.

Si, comme cela est évoqué, ce serait le contribuable qui devait payer les activités dites déficitaires, il y a bien longtemps que toutes les piscines-patinoires de France devraient être fermées !!

Ce sont donc bien les activités de loisirs du site qui permettent, grâce à l'audace de la municipalité, de continuer à pérenniser les emplois, et à mener une politique sociale exemplaire.

Ces budgets annexes, qui ont fait couler beaucoup d'encre, puisque l'institution financière avait prédit une réduction substantielle de l'assiette des ressources de référence pour le versement partiel par l'Etat du prélèvement sur les produits des jeux du casino, donc une perte de recettes, n'auront plus aucune influence sur le budget de la Ville puisque les textes ont évolué depuis l'été 2005 et que toutes les ressources sont comptabilisées pour le calcul des 5 % du plafonnement du prélèvement sur le produit des jeux du casino.

Quant aux prévisions alarmistes sur les futurs budgets de la commune, laissons l'appel d'offres du casino se dérouler normalement et construisons l'avenir avec le nouveau concessionnaire.

Pour ce qui est du patrimoine productif de la commune, il existe, il est disponible et il est très convoité.

Que la Haute Juridiction financière se rassure sur la situation économique des gestionnaires d'activités, en effet lorsque les rapports seront normalisés avec le nouveau concessionnaire du casino tout rentrera dans l'ordre et chaque partenaire du site retrouvera développement et perspective de croissance.

Pour le gestionnaire du pôle thermal, non seulement il avait anticipé le différentiel de TVA en le provisionnant mais le contrôle fiscal s'est soldé par un abandon total de redressements.

Comment peut-on parler de gestion opaque et d'irrégularités alors que les satellites du centre touristique et thermal font tomber chaque année dans l'escarcelle de la commune plus de 3 millions d'euros de loyers et que les revenus provenant de ce même site représentent 50 % du budget communal ?

Nous espérons que la Haute Juridiction financière, au cours de ses nombreux contrôles ici et là, s'attarde également sur les comptes de gestion des associations qui d'ordinaire vampirisent les collectivités !

Peut-être que l'enrichissement excessif de la commune est un nouveau délit que le législateur n'a pas encore intégré dans sa panoplie répressive !

Il faut bien admettre qu'il ne nous est pas possible de comptabiliser le nombre de marchés publics passés par la municipalité en 40 ans, mais c'est lui faire l'injure suprême en rappelant l'épisode « GALION ESPAGNOL »

pour 250 000.- euros. L'investissement total réalisé pour la création du site touristique et thermal est supérieur à 150 millions d'euros, tout le monde comprendra.

S'il est exact aussi que la commune emploie une forte proportion d'emplois contractuels dans les emplois de la catégorie A, on ne peut affirmer que leur recrutement s'est effectué dans des conditions juridiques contestables. Tous ces emplois ont été pourvus en application de la procédure réglementaire prévue par le statut de la fonction publique territoriale : création de poste par le conseil municipal, déclaration de vacance au CNFPT, avis de recrutement publié dans la presse spécialisée … Ce n'est que lorsque la commune n'a pas trouvé réponse à ses attentes par carence de candidatures de fonctionnaires territoriaux, qu'elle s'est résolue, dans le souci de faire fonctionner ses services, à procéder à l'engagement de contractuels. Mais dès leur recrutement, ceux-ci ont été encouragés à se présenter aux concours de la fonction publique. Différents postes contractuels ont ainsi été transformés en emplois statutaires après réussite des concours, par exemple un agent attaché contractuel a été nommé fin 2005 après réussite au concours, idem pour un technicien territorial précédemment nommé. Dans les exemples encore cités par la Cour, notons que le conservateur du musée s'est présenté cette année au concours, hélas sans succès, et que son contrat ne sera pas renouvelé à l'échéance du 31 octobre 2006. Quant au coordinateur des travaux, il vient de réussir son diplôme d'ingénieur arts et métiers. Lorsqu'elle rencontre un besoin en personnel, la commune met toujours régulièrement tout en œuvre pour que les recrutements se passent par la voie normale, le recours contractuel n'est utilisé que par défaut.

En ce qui concerne le niveau de rémunération des contractuels, il est exact que celui-ci est parfois supérieur à celui d'un agent fonctionnaire qui effectuerait le même travail. C'est malheureusement la contrepartie supportée par la commune si elle désire, faute de candidats fonctionnaires, s'assurer d'un personnel compétent pour effectuer ses tâches. Le contrat étant par essence négocié entre les deux parties, la commune a dû se résoudre à accepter certains niveaux de rémunération pour s'assurer du concours de personnels compétents. Cette situation est régularisée lorsque ces mêmes agents réussissent le concours et intègrent la fonction publique.

Enfin, qu'il nous soit permis de préciser que la décision de la Cour Administrative d'Appel de Nancy du 12 mai 2005 n'a pas pour effet de condamner la ville d'Amnéville au versement de la somme de 6 757 815,12 euros HT dans la mesure où, comme le prévoyait le jugement du Tribunal Administratif de Strasbourg, cette somme vient en compensation de celle à laquelle la société BAUDIN-CHATEAUNEUF a été condamnée à payer à la ville pour un montant identique (Arrêt de la Cour administrative d'appel de Nancy du 12 mai 2005).

Ainsi donc, le site touristique et thermal d'Amnéville n'est ni un parc d'attractions, ni un parc à thèmes, comme on l'entend généralement.

C'est sans doute un cas unique en France, puisque thermalisme, un parc zoologique (l'un des plus beaux d'Europe), et loisirs variés se côtoient dans le même espace naturel. Ainsi il n'est pas possible de le comparer à un des parcs à thèmes existant sur le territoire français.

Il se singularise également par le fait qu'il n'existe que par le volontarisme d'une municipalité en place depuis plus de 4 décennies, qui a osé et réussi sa reconversion économique.

Cependant, après les correctifs consécutifs aux dernières décisions des différentes juridictions, la municipalité tenant compte de remarques émises adaptera sa stratégie ainsi que les moyens et la structure de gestion adaptée aux nouvelles règles économiques.

Elle tient à rappeler que jusqu'à présent le recours au système associatif avait toujours eu l'assentiment de la juridiction financière qui constituait pour elle « un outil commode de gestion de certaines activités périphériques » (lettre d'observations définitives n° 96/0495D de la Chambre régionale des comptes du 12 juillet 1996).

Comme indiqué en introduction, la période du contrôle était à tout le moins inopportune, car nombre de remarques ont perdu depuis leur assise.

Nul doute que le nouveau délégataire du service public des jeux d'une concession de seize années, adoptera une attitude positive à l'égard d'un site qui peut s'enorgueillir de posséder le quatrième casino de France.

Le désaccord profond entre le concessionnaire et l'autorité concédante a bouleversé la vie communale et il est regrettable que certains services de l'Etat se soient laissés instrumentaliser par les plaintes et les accusations du casinotier.

En effet, à ce jour, et ce après plus de cinq années d'instruction, des six plaintes pénales déposées par lui, trois ont été conclues par un non-lieu, et aucune n'a abouti à un renvoi en correctionnel, le recours devant la juridiction civile vient d'être rejeté et enfin la juridiction administrative se reconnaissant incompétente a rejeté les demandes d'annulation du protocole d'accord qui a permis la réouverture du casino le 25 juillet 1995 sur de nouvelles bases (Arrêt de la chambre d'instruction de la Cour d'appel de Metz du 14 juin 2005, Ordonnance de référé du Tribunal de grande instance de Metz du 12 juillet 2005, ordonnance de non-lieu de la Cour d'appel de Metz du 4 octobre 2005).

Par ailleurs, les juridictions administratives ont, à trois reprises, confirmé qu'une société d'économie mixte, et en particulier celle créée par la ville d'Amnéville, pouvait gérer un casino (Ordonnance du Tribunal administratif de Strasbourg du 3 juin 2005, Ordonnance de la Cour administrative d'appel de Nancy du 5 septembre 2005, Décision du Tribunal administratif de Strasbourg du 22 novembre 2005).

Comme nous l'avons indiqué précédemment, la commune d'Amnéville peut donc se vanter de détenir un capital immobilier important et disponible.

Mais, chose unique encore, ce capital n'est pas qu'une réserve financière, il permet, en outre, à plus de 1 500 personnes d'avoir un emploi pérennisé dans une région particulièrement frappée par le déclin de la sidérurgie.

Enfin, non seulement la collectivité ne s'est jamais engagée dans une course en avant démesurée à l'investissement mais elle a toujours bénéficié des conseils éclairés de ses partenaires financiers traditionnels ainsi que de leur confiance.

Quant au choix de sa stratégie future de développement, elle a la chance de bénéficier d'une expérience de 40 ans dans ce domaine et saura en tenir compte.

En la circonstance, sans doute la ville d'Amnéville a-t-elle été victime de son dynamisme et de sa volonté de réussir qui ne sont plus, hélas, des critères de références administratives[236].

Si tant est qu'elle peut se passer d'encouragement, elle pensait légitimement qu'il lui serait donné acte de la fantastique aventure de cette commune qui a refusé le fatalisme du déclin de la mono industrie en osant, seule, diversifier son tissu économique.

***

236) Sur ce point, se reporter à ma lettre en date du 26 octobre 2005 adressée au Ministre de l'économie des finances et de l'industrie figurant ci-après.

Lettre du 26 octobre 2005 adressée par le Maire de la commune d'Amnéville au Ministre de l'économie, des finances et de l'industrie

Monsieur le Ministre,

Vous avez été destinataire d'un rapport de la Cour des comptes sur la commune d'Amnéville que j'ai découvert avec stupéfaction.

Bien entendu, nous y répondrons point par point dans les jours qui viennent et nous démontrerons qu'il s'agit là d'un rapport globalement orienté, manipulé, procédant par amalgame et présentant des informations parfois carrément mensongères. Il est truffé de mesquineries, d'insinuations sournoises, sans aucune démonstration.

En lisant ce document administratif, on pourrait croire que la commune d'Amnéville aurait « gaspillé » l'argent public pour réaliser une espèce de centre de loisirs où une sorte de parc à thèmes, ou bien encore une attraction culturelle et foraine, comme il est mentionné dans le titre d'un paragraphe…

Il ne faudrait pas confondre Amnéville avec le Parc des Schtroumpfs (aujourd'hui Parc Walibi) qui se situe à quelques centaines de mètres du site touristique et thermal.

En effet, les Schtroumpfs représentent pour la Lorraine le plus gros scandale financier du siècle. Des milliards ont été engloutis dans une réalisation en faillite où on a mêlé l'argent des collectivités, de l'Etat, et surtout des millions d'euros destinés à la reconversion industrielle.

Les Schtroumpfs représentent l'exemple type d'une initiative provenant exclusivement de la technocratie. Ce sont les fonctionnaires de l'Etat qui ont engagé la Lorraine dans cette aventure financière désastreuse, et lorsque, en tant que député à l'époque, je demandais des comptes, les fonctionnaires de l'Etat, solidaires, ont mis une « chape » de plomb sur l'affaire… Des investigations judiciaires n'ont jamais été engagées. Mais les Lorrains se souviennent encore de ce gâchis…

Le comble de l'hypocrisie, c'est qu'aujourd'hui les actuels propriétaires des Schtroumpfs ont offert à la commune d'Amnéville de lui céder ce parc pour l'euro symbolique…

Ainsi lorsqu'on lit ce rapport de la Cour des comptes, on se croit sur une autre planète : on ne reconnaît rien de la réalité du site.

Le site touristique et thermal jouit d'une réputation européenne : tous les médias européens ont en effet reconnu qu'il s'agit là d'un exemple extraordinaire de reconversion économique.

Partiellement sur une friche industrielle, avec singulièrement le golf, et au milieu d'une forêt de chênes de 600 hectares, nous avons élaboré ex-nihilo un complexe touristique prestigieux qui a engendré plus de 1 600 emplois pérennisés, et qui accueille plus de 5 millions de visiteurs par an.

***Ce complexe comprend** :*

4. *une ville touristique comportant toutes les possibilités de loisirs pour toutes les tranches d'âge*
5. *l'établissement thermal avec ses 14 500 curistes annuels, classée comme la 7ème station thermale de France, et en croissance permanente*
6. *le casino qui est devenu le 4ème de France*
7. *des infrastructures hôtelières, des résidences et, à l'heure actuelle, trois nouveaux hôtels en cours de construction*
8. *la salle de spectacles Galaxie, 2ème de France, qui a coûté 7,8 M€ pour 12 000 places et qui n'a jamais bénéficié d'aucune subvention de fonctionnement depuis 15 ans alors que le Zénith de Nancy a coûté 22,9 M€ pour 6 000 places…*
9. *un golf 18 trous, le seul golf du grand-Est cité dans le guide Peugeot comme étant un des plus beaux d'Europe.*

D'ailleurs, dans son livre « Le bonheur d'être français » publié en 2004, Christine Clerc a consacré plusieurs pages au site touristique et thermal d'Amnéville et de nombreux journaux étrangers, allemands, luxembourgeois, belges, chinois même, ont publié des articles très élogieux sur la fierté de notre ville.

Bref, Amnéville est citée comme le plus important et le plus prestigieux site touristique et thermal de la grande région Est, Sar-Lor-Lux et Bénélux.

Jusqu'à présent, la commune d'Amnéville a été victime de toutes les agressions possibles et imaginables de la part des institutions de l'Etat, mais on a toujours unanimement reconnu que la réussite totale était au rendez-vous.

*Ce qui provoque notre colère, c'est que ce rapport est délibérément réducteur comme si sa mise en œuvre semblait **« avoir aujourd'hui atteint des limites »**… Alors que toutes les activités du site sont en pleine croissance, il faut être un fonctionnaire aveugle pour ignorer la réussite éclatante d'Amnéville.*

L'analyse financière globale, nous le démontrerons, repose sur des interprétations et des manipulations. A maintes reprises, nous avons expliqué la stratégie globale qui a été élaborée dès 1973.

A l'époque, nous avions imaginé le système associatif pour gérer les équipements réalisés par la commune. Les pouvoirs publics de l'époque avaient analysé ce procédé singulier.

Le Trésorier payeur général, Monsieur HIRSCH à l'époque, avait consulté Monsieur VERTADIER, Ministre délégué aux collectivités territoriales, qui en avait accepté le principe en arguant du fait qu'il n'y avait pas de loi qui s'y opposait.

D'ailleurs, le rapport définitif de la Chambre régionale des comptes, en date du 12 juillet 1996 avait largement commenté le système d'Amnéville en ajoutant que ***« ces éléments suffisent à démontrer le caractère paramunicipal de l'association qui constitue de fait un outil commode de gestion de certaines activités périphériques. »***

La stratégie que nous avions élaborée était simple : la commune maîtrise l'ensemble des investissements, elle créée des structures parapubliques pour gérer et exploiter ces équipements. Ainsi, tout part de la commune et revient à la commune…

Nous avons créé des structures paramunicipales qui enrichissent la commune alors qu'en général c'est le contraire qui se produit : les associations paramunicipales vampirisent les communes et l'argent aboutit dans la poche du privé. A Amnéville les satellites enrichissent la commune !

D'ailleurs, le rapport de la Cour des comptes reconnaît que la commune tire des profits importants des satellites (plus de 3,2 M€ en 2005), mais apparemment on nous reproche de continuer à encaisser des loyers sur des équipements déjà payés…

C'est là que les fonctionnaires démontrent leur absurdité : on reproche à la commune un enrichissement excessif… On reconnaît que les équipements sont payés mais que la commune continue à en tirer des profits… Par ce simple raisonnement, on reconnaît que le système des satellites qui enrichissent la commune a été efficace puisque l'ensemble du patrimoine déjà payé appartient à la commune.

Nous donnerons par la suite le détail de ce patrimoine, mais globalement nous l'avons fait estimer par plusieurs experts et il s'élève à 150 M€. J'ajoute qu'il s'agit d'un patrimoine négociable. Nous vous donnerons toutes les explications : la situation financière communale est parfaitement équilibrée et, soyez rassuré, aucune recette n'a été dissimulée !

On s'est cristallisé volontairement sur un équipement de l'ensemble du site qu'est l'Imax. J'ajoute tout de suite que nous ne considérons pas cet équipement comme un centre de profits mais qu'il s'agit là d'une activité exclusivement culturelle. C'est le seul Imax 3D de France après celui du Futuroscope de Poitiers.

Si le casinotier actuel avait respecté le cahier des charges qui lui imposait de consacrer 5 % d'abattement fiscal supplémentaire pour financer les déficits des activités culturelles extraordinaires, ce qui représente 2,6 M€ par an inutilisés à Amnéville, la gestion de l'Imax serait alors largement équilibrée.

On nous reproche des irrégularités dans la gestion. Il faudrait à ce sujet écrire un livre à part pour décrire tous les recours engagés par les préfets successifs contre les décisions municipales.

Pourtant, dans les six derniers mois, par exemple, le Préfet a été débouté trois fois…

Si nous étions dans l'illégalité, le préfet n'aurait pas été débouté dans 90 % des cas… Le harcèlement des préfets contre l'activité municipale d'Amnéville est légendaire, tous les Lorrains comptent les points tellement la situation est ridicule…

Quant à la supposée stratégie d'affrontement avec les co-contractants, on ne peut être que consterné de constater que la Cour des comptes critique l'attitude d'une municipalité intransigeante en ce qui concerne l'utilisation de l'argent public vis-à-vis des entreprises.

Dans l'affaire de la piscine-patinoire inaugurée en décembre 1974, l'entreprise a manifestement manipulé une expertise judiciaire en 1982 car jusqu'à cette date tous les jugements ont été favorables à la commune. La Cour d'Appel de Metz rendra son jugement définitif fin novembre. Nous avons des raisons d'espérer une rectification du jugement en 1ère instance.

La commune a été incontestablement une victime dans cette affaire. Elle a même déposé une plainte avec constitution de partie civile pour escroquerie au jugement. Nous vous joignons d'ailleurs l'arrêt de la Chambre de l'Instruction de la Cour d'Appel de Versailles du 26 octobre 2005, qui ordonne « qu'il soit informé des chefs d'escroquerie au jugement ».

Le préfet a procédé au mandatement d'office alors même que l'entreprise n'avait demandé que l'inscription d'office de la somme au budget. Le préfet a donc été au delà des exigences de l'entreprise.

Concernant le marché de Galaxie avec Baudin Châteauneuf, il s'agit là d'un dossier très lourd où la commune a d'ailleurs obtenu satisfaction puisque les malfaçons ont été payées par les assurances.

Concernant ce soi-disant jugement de la Cour administrative d'Appel confirmant le jugement du tribunal administratif condamnant sensément la commune à verser 6,7 M€ à l'entreprise, il s'agit là d'une preuve flagrante d'incompétence des fonctionnaires qui ont lu ce jugement.

En effet, si réellement la commune avait été condamnée à verser 6,7 M€, nous l'aurions remarqué : il s'agit du coût total de Galaxie.

En réalité, il s'agit là d'une procédure annexe dans ce dossier compliqué où la commune avait demandé le remboursement de la somme versée pour enrichissement sans cause en réponse à la réclamation de l'entreprise qui voulait s'esquiver en arguant du fait qu'il n'y avait pas de marché public.

En réalité, il s'agit là d'une affaire anecdotique puisque personne n'a été condamné à payer quoi que ce soit. C'était un simple jeu d'écriture. Rien que le fait d'avoir cité dans le rapport de la Cour des comptes une information aussi grossièrement fausse devrait enlever tout crédit à ce rapport et donc l'annuler.

Dans cette affaire là, le rapport de la Cour des comptes cite une confirmation de la Cour administrative d'Appel de Nancy du 12 mai 2005 d'un jugement du tribunal administratif de Strasbourg condamnant la commune à verser à la société Baudin Châteauneuf plus de 6,7 M€ HT en réparation du préjudice subi par cette société du fait de l'annulation d'un marché en raison d'une faute de la commune : alors là, on nage en plein délire ! En effet, cette affaire n'est qu'un épisode annexe de l'ensemble du contentieux sur les malfaçons de Galaxie.

Concernant la supposée irrégularité des marchés publics, il faut avoir une certaine dose de culot pour fustiger l'opération Galion 250 000 € alors que depuis des années les marchés publics de la commune sont autrement importants…

Il faut avoir également l'esprit tordu pour venir évoquer dans ce rapport l'affaire des serres horticoles qui, aujourd'hui, fonctionnent à merveille pour d'autres activités, et qui maintiennent plus de 50 emplois.

En ce qui concerne le concessionnaire du casino, tout le monde sait que le groupe TRANCHANT a spolié pendant 16 ans la commune d'Amnéville en ne respectant ni le cahier des charges, ni le devoir du concessionnaire qui doit investir sur le site.

Bien au contraire, le rapport semble donner raison au concessionnaire qui refuse de payer sa participation à la promotion du site ainsi que le prévoit le cahier des charges qu'il a accepté.

A toutes fins utiles, je vous joins le récent non-lieu du doyen des juges d'instruction de Metz qui rappelle au concessionnaire ses obligations.

Concernant la carence du concessionnaire du casino, la Cour des comptes aurait dû consulter le rapport spécifique de la Chambre régionale des comptes en date du 17 octobre 2000, sur les relations de la commune avec le casinotier, dont je vous joins copie.

Concernant l'appel d'offres pour le renouvellement de la concession, le préfet avait été débouté par le tribunal administratif mais également par la Cour administrative d'appel.

En conclusion, nous complèterons nos observations chiffrées, mais en attendant, nous voudrions faire remarquer que la réalisation de notre complexe thermal relève de l'exploit, d'autant que tout a été « enfanté » dans la douleur à cause de l'acharnement systématique des institutions de la République contre nos initiatives.

Malgré les investissements énormes, alors que tout a été à chaque étape scruté à la loupe par les institutions de l'Etat, personne n'a jamais pu relever un seul euro de gaspillé ou de détourné…

Avec le système d'Amnéville où tout part de la commune et retourne à la commune, il n'y a jamais eu aucune interférence d'intérêt privé.

Avec notre expérience, nous savons lire entre les lignes : ce rapport constitue une tentative de déstabilisation de la commune qui a, pourtant, la charge de 1 600 employés.

Heureusement que les banquiers connaissent parfaitement la situation financière réelle de la commune et que, depuis belle lurette, plus personne ne tient compte des agressions de l'administration de l'Etat.

On sent également derrière ce rapport un certain chantage consistant à dire que si on ne renouvelle pas la concession avec Monsieur TRANCHANT, le casino risque de fermer…

Les Lorrains sont unanimement derrière la commune d'Amnéville, ils attendent la décision finale du Gouvernement.

Pour terminer, il nous faut quand même constater que le Premier Président de la Cour des comptes est un ancien homme politique de Lorraine, député-maire d'Epinal, qui a toujours manifesté une certaine animosité vis-à-vis d'Amnéville.

Lors de la dernière campagne électorale présidentielle, il avait même averti Jacques CHIRAC sur un soi-disant scandale imminent qui devait éclater à Amnéville.

Lorsque nous avons pris connaissance du rapport définitif de la Chambre régionale des comptes sur la gestion pour le moins désastreuse d'Epinal, nous avions alors envoyé à tous les candidats à la mairie de Paris le rapport de la Chambre régionale des comptes sur Epinal et celui sur Amnéville qui était, à cette époque, plutôt élogieux… Nous osons espérer que ceci n'explique pas cela…

Enfin, nous ne pouvons admettre le terme « d'opacité » de notre gestion alors qu'à l'évidence le système d'enrichissement de la commune par les satellites (tout part de la commune et retourne à la commune) ne peut être plus transparent…

Je vous prie de croire, Monsieur le Ministre, en l'expression de ma très haute considération.

La gestion de l'eau et de l'assainissement dans le département du Nord

PRESENTATION

En 2003 et 2004, la chambre régionale des comptes du Nord-Pas-de-Calais a contrôlé la gestion de trois syndicats, le syndicat intercommunal d'assainissement du Nord (SIAN), le syndicat intercommunal de distribution d'eau du Nord (SIDEN) et le syndicat d'exploitation des services d'eau et d'assainissement (SESEA) qui desservent environ 660.000 personnes pour le service de l'eau, soit 450 communes et 450.000 pour celui de l'assainissement, soit environ 350 communes. Les relations tissées entre les trois organismes ne respectent pas le droit européen de la concurrence ; elles soulèvent, au regard des prérogatives des collectivités territoriales adhérentes, des difficultés soulignées par la Cour dans ses travaux sur l'intercommunalité. Enfin, les conditions de fixation du prix et des redevances sont susceptibles des critiques déjà émises par la Cour dans son rapport public particulier consacré à la gestion des services de l'eau et de l'assainissement. La dissolution du SESEA, intervenue en cours de contrôle, n'a pas été l'occasion de définir une organisation plus sûre, comme le montre l'issue récente de contentieux en cours.

I - Les relations entre syndicats

A - Au regard du droit européen de la concurrence

Créé le 7 septembre 1950 à l'initiative du conseil général du Nord, le SIDEN, outre sa mission principale, a assuré, à compter de 1983, « la gestion complète »[237] du SIAN, créé le 8 avril 1971 à l'initiative des mêmes acteurs. Renouvelée le 29 juin 1998, par avenant et pour douze années, la convention d'assistance technique et administrative conclue à cet effet, pour un montant annuel de 9,7 M€ en 1999, constitue un marché de services, au sens de la directive communautaire du 18 juin 1992 et aurait du faire l'objet d'une procédure de publicité et de mise en concurrence, à peine de nullité de l'acte. Conscients du risque contentieux, notamment en raison de la publication du décret n°98-111 du 27 février 1998 transposant la directive à l'article 104 du code des marchés publics alors en vigueur, les deux syndicats sont à l'initiative de la création, en 2000, avec deux autres partenaires[238] du SESEA, supposé offrir une plus grande sécurité. Le nouveau syndicat a donc été chargé, pour l'essentiel, des fonctions d'exploitation des services d'eau et d'assainissement ainsi que d'une assistance à caractère administratif, financier et technique pour le compte des personnes publiques adhérentes.

La présidence des trois syndicats est exercée par le même ordonnateur, également membre, avec deux représentants de la société civile, du conseil d'administration des trois régies à autonomie financière créées au sein du SESEA [239]. La nouvelle entité, qui emploie quatre cents agents, privilégie l'exploitation directe (93,7 % des m3 facturés du périmètre). Hors du ressort des communes membres, elle propose ses offres en tant que délégataire du service public et intervient ainsi dans le secteur concurrentiel, notamment au sein de la communauté urbaine de Lille. En créant le SESEA, ses membres ont cru sortir du champ d'application du droit européen de la concurrence.

En effet, le SESEA a pour objet statutaire l'exploitation des services d'eau et d'assainissement et l'assistance technique et administrative au bénéfice de ses membres, compétences qui lui sont déléguées par ses adhérents, notamment le SIAN et le SIDEN. Les

237) Article premier de la convention passée à cet effet.

238) Le syndicat mixte de gestion du parc départemental du val Joly (chargé de l'assainissement de cette zone) et la CCI de Dunkerque (chargée de l'assainissement d'une zone d'entreprises)

239) L'une pour l'exploitation du service public de distribution d'eau potable et les deux autres pour celles des services publics d'assainissement collectif et non collectif.

relations entre les trois organismes paraissent ainsi ne relever que des seules dispositions statutaires et non pas de *«contrats à titre onéreux avec des personnes publiques ou privées»* selon la définition du nouveau code des marchés publics. De plus, le SESEA ne recevait, au titre des prestations effectuées, aucun versement du SIAN ou du SIDEN, puisqu'il avait été imaginé un dispositif lui permettant de se rémunérer directement auprès de l'usager.

Dans des conditions juridiques par ailleurs discutables pour l'usager et exposées infra, le SIAN comme le SIDEN ont, d'une part, institué la redevance d'assainissement prévue à l'article R. 2333-122 du CGCT et, par assimilation, une «redevance» étendue au service de l'eau, d'autre part, inclus dans le calcul du montant de ces redevances le coût des prestations administratives, financières, techniques, de maîtrise d'oeuvre et de frais de contrôle supportés par le SESEA, enfin, délégué à ce dernier le recouvrement et l'encaissement des «redevances» ainsi établies. Il suffisait donc au SESEA de ne reverser au SIAN et au SIDEN qu'une part des «redevances» collectées en leur nom, soit un total de 63 M€ en 2001, pour se trouver rémunéré sans flux financier apparent. Mais, comme l'a rappelé l'assemblée plénière de la cour administrative d'appel de Paris (26 mars 2002, société JC Decaux), s'assimilent à un prix acquitté en contrepartie des prestations les avantages consentis par une collectivité, en l'occurrence l'abandon tacite de recettes.

Il résulte de ce qui précède qu'en dépit du souhait de l'établissement de régler ses relations avec ses membres par la voie des transferts de compétences, le montage financier retenu n'était pas à même de le soustraire à l'obligation de mise en concurrence. Dans un document intitulé « communication interprétative sur les concessions en droit communautaire » (2000/C 121/02, JO des communautés européennes du 29 avril 2000), la commission de l'Union européenne a rappelé que, même si elles ne sont pas visées par les directives marchés publics, les concessions sont soumises aux règles et aux principes du traité, le critère de l'exploitation constituant à cet égard la caractéristique essentielle pour déterminer si l'on est en présence d'une concession de services. En application de ce critère, *« une concession existe lorsque l'opérateur supporte les risques liés au service en cause (établissement du service et son exploitation) en se rémunérant sur l'usager, notamment par la perception de redevances, sous quelque forme que ce soit»*. Dès lors, au vu de l'abandon au SESEA de recettes collectées au nom du SIAN ou du SIDEN, le contenu et les modalités des transferts de compétence opérés s'assimilaient à «une concession de services» au sens du droit communautaire et auraient dû être soumis aux principes élémentaires de publicité et de mise en concurrence.

La question se pose tout autant s'agissant de la maîtrise d'œuvre des travaux de création et d'extension des réseaux, confiée de fait et sans convention au SESEA, ainsi qu'en attestent les cahiers des clauses administratives particulières des marchés d'investissement passés par le SIAN et le SIDEN. La contractualisation d'une telle mission et sa soumission aux règles de publicité et de concurrence étaient pourtant indispensables. Il est en effet difficilement envisageable qu'une mission de maîtrise d'œuvre, qui se définit comme devant *« permettre d'apporter une réponse architecturale, technique ou économique définie par le maître d'ouvrage »*[240] puisse être réalisée indépendamment de ce dernier et sans aucune contractualisation, sauf à considérer que le rôle de maître d'ouvrage était également exercé, de fait, par le SESEA.

Il est vrai que l'examen des modalités de fonctionnement du SIAN et du SIDEN a montré qu'à l'exception du directeur général affecté à temps partiel entre les différentes structures, ces deux syndicats n'avaient plus, depuis la création du SESEA et jusqu'à sa dissolution, aucun personnel en situation d'activité. En conséquence, l'exercice effectif de la fonction de maître d'ouvrage pouvait s'avérer délicat ; surtout, en l'absence de tout moyen de contrôle, le SESEA ne pouvait être considéré comme prestataire « in house » comme le soutient l'ordonnateur.

B - Au regard des communes membres et de leurs groupements

Outre sa fragilité au regard du droit européen de la concurrence, la convention d'assistance conclue entre le SIAN et le SIDEN a longtemps conduit ce dernier à assumer des compétences que ses statuts ne lui permettaient pas d'exercer. Ceux-ci, approuvés par arrêté préfectoral en novembre 1993, disposaient en effet que le SIDEN *« a pour objet principal d'apporter l'aide la plus large aux communes et établissements publics intercommunaux adhérents, en vue d'une alimentation et une distribution en eau potable la plus satisfaisante possible* ». L'assistance technique et administrative à un syndicat d'assainissement et l'exploitation du service d'assainissement n'entraient évidemment pas dans ce champ. Il convient d'ailleurs de souligner que les collectivités qui souhaitaient transférer la compétence de traitement et d'évacuation des eaux usées y avaient déjà procédé, mais au bénéfice du SIAN, dont le périmètre n'est pas identique à celui du SIDEN, ce qui n'est pas sans conséquence sur l'usager (voir infra).

240) Article 2 de la loi du 12 juillet 1985 relative à la maîtrise d'ouvrage publique.

La création du SESEA et le transfert à ce dernier de l'exploitation des services d'eau et d'assainissement ainsi que de l'assistance technique et administrative au SIAN et au SIDEN ont également été effectués en méconnaissance des droits des collectivités membres. Ainsi, les réseaux et installations des communes membres ont été mis à disposition sans procès-verbal de remise et sans convention, en dépit de l'importance des biens transférés, retracés dans les comptes du SESEA pour une somme voisine de 42,4 M€. Le SESEA a ainsi été substitué de fait aux collectivités propriétaires dans les droits et obligations découlant des contrats portant notamment sur des emprunts affectés et des marchés, sans qu'aucun document contradictoire n'ait été établi à cette occasion. Seules, les délibérations concordantes des trois syndicats sont venues constater a posteriori la valeur comptable des actifs transférés par catégories de comptes, afin de permettre au SESEA « *de calculer des amortissements et ainsi de financer le renouvellement des biens* ».

Cette lacune aurait pu s'avérer préjudiciable au syndicat en cas de contentieux, dans la mesure où ses statuts (article V-2, 2ème alinéa) lui font obligation *« d'assurer le renouvellement des biens mobiliers et ceux des biens immobiliers mentionnés dans un inventaire établi contradictoirement avec chacune des collectivités membres ainsi que le remboursement des emprunts affectés à ces biens »*. Certes, cette omission n'a eu aucune conséquence financière, les parties ne bénéficiant pas du FCTVA[241] comme l'indique l'ordonnateur. Mais la dissolution ultérieure du syndicat et la reprise de ses biens, droits et obligations montrent l'intérêt que ces inventaires auraient pu revêtir.

II - Le prix de l'eau et de la redevance d'assainissement

A - Les redevances et la connaissance des coûts

Le SIDEN a, jusqu'à l'exercice 2000, exercé pour le compte de ses membres l'exploitation du service de l'eau, pour le compte du SIAN celle du service d'assainissement et pour celui de diverses collectivités délégantes l'exécution de contrats de délégation de service public dans le domaine des services de production et de distribution d'eau potable. Ces trois missions auraient dû le conduire à créer des budgets annexes de manière à déterminer avec exactitude les coûts et

241) Fonds de compensation pour la taxe à la valeur ajoutée.

par conséquent les montants des redevances exigées des usagers[242]. Dans son avis en date du 10 avril 1996, le Conseil d'État a rappelé que les redevances qui ont le caractère d'un prix versé en contrepartie d'un service rendu doivent effectivement être affectées à ce service, aucun transfert ne pouvant être effectué entre les différentes missions de l'établissement. Les modalités de fixation de la redevance d'assainissement et du prix de l'eau ne correspondaient pas à ces exigences et auraient pu conduire tout abonné à contester le montant de sa facture devant une juridiction administrative.

La création du SESEA n'a pas été l'occasion d'une mise en conformité de la fixation des prix avec la réglementation applicable. Au contraire, et en dépit de la création en son sein de trois régies dotées de l'autonomie financière, ces règles ont continué d'être ignorées. Les comptes séparés de chacune des trois régies n'ont pas été établis et les redevances ont continué d'être déterminées non au regard des coûts mais de façon à assurer l'équilibre des trois structures. Il s'agissait, d'une part, d'assurer au SIAN comme au SIDEN les ressources suffisantes pour le financement des investissements prévus, d'autre part, de couvrir les dépenses de fonctionnement du SESEA. Le montant nécessaire des recettes et la clé de répartition du produit global *« qui en découle de manière quasi-automatique »* se sont trouvés déduits de cette appréciation. Dans ces conditions, la part des redevances restant affectées au SESEA pour rémunération des prestations effectuées a singulièrement évolué dans le temps, passant de 60 % en 2000 à 66 % en 2001 et 75 % en 2002. Les variations de la part du service assurée par chacun des syndicats n'ont pas connu dans le même temps des modifications justifiant, à cette hauteur, les modulations de la clé de répartition, comme l'aurait exigé la juste application de l'article R. 2333-122 du code général des collectivités territoriales.

Le montant facturé à chaque usager a donc été établi non pas en fonction de la part du service rendu effectivement mais à raison de la nécessité d'équilibrer les budgets des trois organismes, budgets qui incluaient, s'agissant du SESEA, diverses missions de prestations de services[243] étrangères à l'objet des redevances. L'absence, au compte administratif, de comptabilités séparées soumises à l'approbation du conseil syndical renforçait l'acuité de la question de la vérité du prix et pouvait constituer une source de contentieux avec tout abonné.

---

242) Tout au plus peut-on noter l'existence d'une « ventilation » au sein du budget principal permettant de distinguer les opérations réalisées par le SIDEN pour le compte du SIAN et du service public de l'assainissement.

243) Etudes de projets, direction de travaux, assistance administrative au profit de collectivités adhérentes ou délégations de service public au bénéfice de collectivités non membres.

B - Les prix et les coûts

L'absence de budgets et de comptes des régies rend délicate l'analyse des coûts. S'y ajoute une difficulté provenant des modalités de financement des investissements. Le SIAN comme le SIDEN ont, en effet, conservé la maîtrise d'ouvrage des réseaux et installations, bien qu'ils se soient trouvés dépourvus de tout personnel propre. La charge du financement des travaux s'impute donc à leurs budgets et doit être financée par la part de la redevance ou du prix de l'eau qui leur est reversée par le SESEA. Il apparaît toutefois que les deux syndicats ont bénéficié, outre de participations communales, d'importantes avances sans intérêt du département du Nord. Les véritables prix de l'eau et de l'assainissement se trouvent donc répartis entre le contribuable départemental, le contribuable local et l'usager du service. A titre d'illustration, s'agissant du service de l'assainissement en 2001, la contribution de l'usager s'élevait à 18,9 M€, la contribution du contribuable local à 10,5 M€[244] et celle du contribuable départemental à environ 1,5 M€[245].

Il apparaît par ailleurs que, paradoxalement, la création du SESEA, qui devait susciter des synergies, a eu pour conséquence d'alourdir les charges de personnel. Le transfert au SIDEN de la gestion complète des missions antérieures du SIAN et du personnel de ce dernier avait été accompagné du versement de compléments de rémunérations. La convention du 2 mars 1983 prévoyait en effet *« qu'en compensation de l'effort fourni et des responsabilités accrues consécutives à la gestion du SIAN, le personnel d'encadrement technique et administratif du SIDEN recevra à compter du 1er juillet 1983 du SIAN une indemnité mensuelle calculée selon un pourcentage du traitement indiciaire attaché à chaque agent »*, indemnité qui variait entre 10 et 25 % selon un ensemble de grades en vigueur à cette date. En réalité, c'est l'ensemble du personnel du SIDEN qui a bénéficié d'un complément de rémunération, soit par l'intermédiaire d'une prime dite prime de 6 % intéressant un tiers des agents, soit par le biais d'un traitement complémentaire versé par le SIAN, traitement variant entre 10 et 25 % de celui versé par le SIDEN. A cet effet, un tableau d'emploi d'agents contractuels a été ouvert au budget du SIAN chaque année (207 emplois ouverts au budget pour l'année 1999), sans toutefois que l'assemblée délibérante du SIAN ait expressément décidé de créer ces emplois ni fixé le montant des rémunérations à servir.

244) Dont 5,7 millions d'euros qui, selon l'ordonnateur, doivent être exclus du calcul car représentant la contribution au service des eaux pluviales à charge normale du contribuable local.

245) Chiffre obtenu en appliquant un coût de refinancement voisin de 5 % au stock d'avances sans intérêt faites par le département.

Ultérieurement, en 2000, le transfert des compétences du SIAN et du SIDEN au SESEA s'est accompagné du transfert du personnel du SIDEN vers cette nouvelle entité. Mais celui-ci n'a pas été opéré par la voie normale de la mutation au motif que celle-ci *« entraînerait la perte des avantages acquis »* (CTP du 26 mai 1999). Il a donc été procédé soit à des mises à disposition (procédure irrégulière dès lors qu'existent dans la collectivité d'accueil les emplois budgétaires correspondant aux fonctions à remplir [246]), soit à des détachements (solution inadaptée au cas d'espèce, les fonctionnaires ainsi détachés continuant à exercer des fonctions similaires à leurs fonctions antérieures), assortis de la garantie de percevoir une *« rémunération (qui) ne saurait être inférieure à 1,15 fois celle que (l'agent) percevait dans le cadre de sa collectivité d'origine »* (annexe à l'arrêté collectif de détachement du 31 mars 2000).

Le régime de rémunération du personnel s'avère ainsi doublement irrégulier. La création d'une nouvelle indemnité « eau et assainissement » et la majoration forfaitaire de 15 % de l'ensemble du traitement et indemnités incitent à considérer qu'il a été défini un minimum garanti aux agents détachés, en méconnaissance des dispositions de l'article 6 du décret du 13 janvier 1986. La garantie d'un traitement majoré constitue une interprétation tout à fait erronée de l'article 6 du décret du 13 janvier 1986 selon lequel « *le détachement ne peut être accordé que lorsque la rémunération afférente à l'emploi de détachement n'excède pas la rémunération globale perçue dans l'emploi d'origine, majorée le cas échéant de 15 % »*. Comme l'a rappelé le Conseil d'Etat (commune de Pantin, 4 novembre 1994), « *ces dispositions n'ont ni pour objet, ni pour effet d'ouvrir aux fonctionnaires auxquels elles s'appliquent le droit de voir la rémunération globale qu'ils percevaient dans leur emploi d'origine majorée forfaitairement de 15 %, mais instituent un plafonnement de la rémunération de l'emploi d'accueil au-delà duquel le détachement ne peut être légalement prononcé* ».

Plus fondamentalement, la position des agents, qu'ils soient détachés ou mis à disposition, n'est pas conforme au droit de la fonction publique territoriale. La signature de contrats de travail visant un « accord d'entreprise » relatif au SESEA souligne d'ailleurs que le syndicat, qui n'est pas un établissement public industriel et commercial (EPIC) mais un établissement public de coopération intercommunale (EPCI), a cru pouvoir s'émanciper des règles régissant les collectivités territoriales et leurs groupements ; les abonnés en ont supporté le coût.

246) Article 61 de la loi 84-53 portant statut de la fonction publique territoriale.

———— CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS ————

En réponse aux observations provisoires de la chambre régionale des comptes, le préfet du Nord, destinataire de certains extraits, a fait connaître la dissolution du SESEA à l'initiative de ses membres. Le SIDEN s'est alors transformé en syndicat mixte à la carte dénommé « syndicat intercommunal des eaux du Nord de la France (SIDEN-FRANCE) » ; ses compétences, toutes optionnelles, ont été redéfinies et concernent désormais le service public de distribution d'eau potable comme celui de l'assainissement collectif et non collectif , y compris les réseaux et ouvrages unitaires ainsi que la collecte, le transport et le traitement des eaux pluviales. Le SIAN quant à lui, a adhéré au SIDEN-FRANCE et lui a transféré ses compétences.

La chambre régionale des comptes n'a pu se prononcer sur l'équilibre du nouveau dispositif, notamment du point de vue des droits de l'usager et de la fixation des redevances. Il apparaît toutefois que la solution retenue ne saura perdurer en l'état. En effet, l'existence du groupe a suscité de nombreux contentieux, sans doute accrus par ses interventions dans le secteur concurrentiel des délégations de service public hors périmètre syndical. Ainsi, saisi par la Société des Eaux du Nord, par ailleurs délégataire du service de l'eau de communes de l'agglomération lilloise, concurremment avec le groupe, le Conseil d'Etat a considéré, dans son récent arrêt du 5 janvier 2005, que le législateur, qui n'a pas organisé de procédure permettant de recueillir l'accord ou même simplement l'avis des communes ou EPCI membres, n'a pas entendu donner à un syndicat mixte « fermé », en l'espèce le SIAN, la faculté de transférer à nouveau les compétences qui lui avaient été dévolues par ses membres à d'autres syndicats mixtes, ici le SIDEN, et qu'en conséquence le SIAN ne pouvait légalement adhérer au SIDEN afin de lui transférer tout ou partie de ses compétences. L'ensemble de la construction se trouve remise en cause et le statut des services de l'eau et de l'assainissement demeure incertain pour une part importante de la population du département du Nord.

La Cour recommande la mise en place d'un nouveau cadre juridique, compatible avec la pratique observée depuis 1983 – une structure administrative unique au service de la gestion de l'eau et de l'assainissement – mais garant d'une meilleure sécurité juridique et d'une plus grande transparence vis-à-vis des collectivités membres et de l'usager. Pour ce faire, ces établissements pourraient mettre en œuvre, à leur profit, les dispositions simplificatrices du nouvel article L. 5711-2 du code général des collectivités territoriales, issu de la loi du 13 juillet 2004 relative aux libertés et responsabilités locales, qui permet la fusion de structures intercommunales sans qu'il soit, désormais, nécessaire de procéder à leur dissolution préalable.

RÉPONSE DU MINISTRE D'ETAT, MINISTRE DE L'INTÉRIEUR ET DE L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE

L'insertion au rapport public 2005 sur « la gestion de l'eau et de l'assainissement dans le département du Nord » fait suite au contrôle, par la chambre régionale des comptes du Nord-Pas-de-Calais, de la gestion de trois syndicats chargés de la distribution de l'eau et de l'assainissement dans le département du Nord.

Les relations tissées entre ces organismes soulèvent notamment, d'après l'analyse de la chambre régionale, des difficultés en matière d'intercommunalité, au regard des prérogatives des collectivités territoriales adhérentes.

Faisant suite à l'arrêt du Conseil d'Etat du 5 janvier 2005, qui a considéré qu'un syndicat mixte « fermé » ne pouvait transférer les compétences qui lui avaient été transférées à un autre syndicat mixte, et qui remet par là même en cause l'ensemble de la construction des services d'eau et d'assainissement d'une partie importante du département du Nord, vous souhaitez donc recommander dans votre rapport la mise ne place d'un nouveau cadre juridique. Il s'agirait ainsi de mettre en œuvre les dispositions simplificatrices du nouvel article L. 5711-2 du code général des collectivités territoriales (CGCT), issu de la loi du 13 juillet 2004 relative aux libertés et responsabilités locales, qui permet la fusion des structures intercommunales sans qu'il soit nécessaire de procéder à leur dissolution préalable.

La fusion des deux syndicats mixtes en cause pourrait en effet être une solution adaptée à la nécessité de créer, dans le cas d'espèce, une structure unique fédérant les deux groupements. Par ailleurs, la mise en œuvre de l'article L. 5711-2 du code général des collectivités territoriales, issu de l'article 155-I de la loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales, permettrait de sécuriser dès à présent la création d'un syndicat unique chargé de la compétence de distribution d'eau potable assumée jusqu'alors par le syndicat intercommunal de distribution d'eau du Nord (SIDEN) et la compétence d'assainissement exercée par le syndicat intercommunal d'assainissement du Nord (SIAN).

Il est à noter par ailleurs, qu'un amendement a été adopté, lors de la première lecture au Sénat en avril dernier du projet de loi sur l'eau et les milieux aquatiques, afin d'introduire la possibilité pour un syndicat mixte d'adhérer à un autre syndicat mixte, en ce qui concerne les secteurs de l'eau, de l'assainissement et des déchets ménagers. Le projet de texte devrait être examiné en première lecture à l'Assemblée Nationale en avril prochain.

RÉPONSE COMMUNE
DU PRÉSIDENT DU SYNDICAT D'EXPLOITATION DES SERVICES D'EAU ET D'ASSAINISSEMENT (SESEA)
DU PRÉSIDENT DU SYNDICAT INTERCOMMUNAL DE DISTRIBUTION D'EAU DU NORD (SIDEN)
DU PRÉSIDENT DU SYNDICAT INTERCOMMUNAL D'ASSAINISSEMENT DU NORD (SIAN)

Le ***SIDEN, devenu le SIDENFrance par arrêté préfectoral en date du 18 Août 2003,*** *et le SIAN ont eu connaissance du rapport de la Cour et souhaiteraient apporter quelques précisions ainsi que soulever quelques interrogations.*

Ces syndicats ont décidé de formuler leur réponse par un courrier unique, dans la mesure où ces deux établissements publics (ainsi que le SESEA qui était un syndicat mixte les réunissant) sont parfois indifféremment visés par le rapport.

Le SIDENFrance et le SIAN sont honorés de voir leur histoire ancienne continuer de susciter l'intérêt, sept ans après les faits.

Il semble utile à titre liminaire de relever qu'à l'origine, le département du Nord, plus encore que les départements limitrophes, souffrait d'un quasi-monopole d'une société encore bien implantée — la Société des eaux du nord (comme relevé par le conseil de la concurrence, décision n° 02-D-44 du 11 juillet 2002). A cette situation s'ajoutait celle d'un retard important de développement des réseaux, tant il est vrai que les délégataires ne développaient que des zones jugées rentables.

Le SIDENFrance, puis le SIAN, ont donc été créés pour assurer le développement desdits services d'eau potable et d'assainissement, nécessaires au développement urbain et rural, ainsi qu'à la sécurité et salubrité publique.

Le SIDENFrance et le SIAN ont connu un développement conséquent depuis leur création en terme d'adhésions, en grande partie par leur conception du service public : pour ces syndicats, le service public doit être assuré partout sur le territoire, même dans les zones où la mise en place des réseaux serait financièrement délicate.

Sur la compatibilité avec le droit européen de la concurrence

Sur la convention d'assistance et le droit européen de la concurrence :

Lorsque des collectivités territoriales, des personnes publics locales souhaitent mettre en commun leur savoir faire, elles ne peuvent finalement que recourir à deux solutions juridiques : la prestation de services ou le transfert de compétences.

Dans le premier cas, la prestation de service, ce n'est qu'à partir de mai 1998 que les personnes publiques furent fixées sur l'application exacte de la directive de 1992 et ses conséquences sur les contrats passés entre les collectivités (CE, section, 20 mai 1998, Communauté de communes du Piémont de Barr, n°188239, Rec. p. 201). L'Etat avant cette date préconisait les prestations de services, qu'il pratiquait d'ailleurs lui-même abondamment (DDE, DDAF, SATESE…).

On ne saurait dès lors reprocher sérieusement au SIDENFrance et au SIAN d'avoir le 2 mars 1983 instauré un mécanisme contractuel d'assistance technique mutuelle soit quinze ans avant que l'état du droit ne soit clarifié.

Il est vrai que c'est à tort que ce mécanisme a été renouvelé en 1998, quelques semaines après l'arrêt Communauté de communes du Piémont de Barr : nous reconnaissons avoir, il y a 7 ans, mis quelques semaines de trop à nous mettre à jour dans notre suivi de l'évolution de la jurisprudence…

Mais dès que le SIDENFrance et le SIAN eurent connaissance de l'évolution du droit, des mesures furent prises pour trouver une solution légale aux partenariats nécessaires entre le SIAN et le SIDENFrance.

La création du SESEA a permis d'abandonner définitivement le système de convention en 2000 (la convention ayant été formellement abandonnée par délibérations des comités du SIAN et du SIDENFrance le 31 mars 2000).

A partir de cet instant, plus jamais ces syndicats n'ont fonctionné par prestation de services. On relèvera par conséquent que, non seulement le mécanisme de convention avait été instauré en des temps où le droit européen de la concurrence n'était pas ce qu'il est aujourd'hui et que le système a été abandonné pour satisfaire aux évolutions du droit et ce bien avant tout contrôle sur ce point de la CRC.

Sur la création et la disparition du SESEA :

La solution fut donc pour le SIAN et le SIDENFrance, de transférer une partie de leurs compétences à un syndicat mixte constitué en commun : le SESEA. Il s'agit ici d'un transfert de compétences, nullement d'une délégation de service ou d'une prestation de service. Existe-t-il une prestation de service lorsque l'état transfère une compétence, par la loi, aux départements ou aux régions ? Non. Existe-t-il une prestation de service lorsqu'une commune transfère une compétence à un établissement public de coopération intercommunale par arrêté préfectoral ? Non.

Il en va de même en cas de syndicat mixte. Il en est donc allé de même dans le cas du SESEA.

En droit communautaire, il n'y a pas de mise en concurrence, en effet, pour de telles « dévolutions de droits exclusifs ».

Du reste, c'est sans succès que la création et le fonctionnement du SESEA ont été contestés devant le Tribunal administratif de Lille.

Il fut décidé par la suite, au regard des nouvelles facilités offertes par le droit de rationaliser le nombre de structures en procédant à la dissolution du SESEA et en faisant adhérer le SIAN au SIDENFrance.

Cette technique avait notamment été vivement préconisée par la Chambre régionale des comptes, dont nous avons sur ce point suivi très scrupuleusement les conseils. Hélas, le Conseil d'Etat n'a pas estimé que la CRC avait eu, sur ce point, raison. Nous en sommes les premiers attristés car les premiers touchés.

Le Conseil d'Etat a en effet, à l'inverse de la doctrine (voir sur ce point, outre la position de la CRC, l'article du Professeur Degoffe in AJDA 2005, p. 770), considéré qu'un syndicat mixte ne pouvait adhérer à un autre syndicat mixte.

Cette solution jurisprudentielle place d'ailleurs dans l'illégalité absolue la grande majorité des grands syndicats compétents en matière d'eau potable, d'assainissement et de déchets ménagers, ce qui est assez préoccupant pour les services publics en France (un peu moins pour les délégataires, lesquels préfèrent en général des délégants ayant peu de poids).

Pendant sa durée de vie, le SESEA s'est borné à exercer ses compétences et n'a effectué aucune prestation de services pour le compte de ses membres.

Sur le financement du SESEA et la collecte des redevances par ce syndicat :

Le SIDENFrance et le SIAN connaissent naturellement l'arrêt « Decaux » rendu par la Cour administrative d'appel de Paris en 2002 (et non pas 2001) confirmé par le Conseil d'Etat le 4 novembre 2005 (n°247298).

On voit mal que le SESEA ait pu faire autrement que de lever une fraction de redevance correspondant à sa quote-part de service public : le SESEA étant alors en charge de services publics industriels et commerciaux (SPIC). Il n'a fait que satisfaire aux exigences du Code général des collectivités territoriales exigeant que chaque SPIC soit financé par la redevance et non par des contributions de ses membres (L.2224-1, L.2224-2 et suivants dudit Code).

Nul détournement de la loi, donc, en la matière, n'est à déplorer. Le renvoi à l'arrêt Decaux de 2005, portant sur le fait qu'un contrat de mobilier urbain est un marché public (le prix étant égal à l'abandon de recettes publiques en l'espèce) ne nous semble pas avoir de lien avec la question traitée.

En effet, le recouvrement de ses redevances par le SESEA était strictement identique à celui pratiqué au profit de toute personne chargée d'un service d'eau ou d'assainissement, tel que prévu par l'article R.2333-128 du CGCT et l'instruction comptable M49. Ce mécanisme est le même que celui rencontré lorsque le délégataire d'assainissement, ou l'Agence de l'eau elle-même, voient leur redevance collectée par le tiers distributeur d'eau public ou privé.

A-t-on pensé à s'indigner que les agences de l'eau fassent, légalement, percevoir leur quote-part de redevance par le gestionnaire de l'eau ? Non. Et fort heureusement car ce mécanisme d'une part est celui imposé par le code et, d'autre part, s'impose pour ne pas multiplier les factures à l'usager. Alors pourquoi reprocher au SESEA de l'avoir fait, alors même que ce mécanisme était le seul légal (et que de plus c'est le régime utilisé partout en France) ?

Les relations qui résultent de ce mécanisme, tel qu'appliqué entre le SESEA, le SIDENFrance et le SIAN, ne devaient en rien être précédés de procédures de mise en concurrence ou de publicité. En effet, quant bien même il n'y aurait pas eu les mécanismes prévus par le CGCT, de telles relations auraient constitué des « prestations in house » exonérées, comme telles, des règles de concurrence et de publicité (1° de l'article 3 du Code des marchés publics — CMP). Et si par extraordinaire cette qualification de « prestation in house » était contestée — ce que fait au demeurant la Cour — il n'en demeurerait pas moins qu'en pareil cas le SESEA agirait en étant le seul « prestataire » possible « pour des raisons techniques » (personne d'autre ne gérant et ne pouvant gérer l'alimentation en eau potable et le fichier des usagers correspondant) au sens des dispositions du 4° du III de l'article 35 du CMP.

<u>Sur la compétence du SIDENFrance</u> :

La Cour conteste que le SIDENFrance ait pu contracter avec le SIAN une convention d'assistance. Pourtant, on ne saurait nier que les services d'eau potable et d'assainissement comportent une complémentarité et son proches en bien des domaines, ne serait-ce techniques et comptables.

Pour le SIDENFrance, son intervention se justifiait en complémentarité de ses compétences. Il est constant au demeurant qu'une personne morale de droit public peut agir en complément de son activité principale statutaire (CE, 18 décembre 1959, Delansorme, rec., p. 692 ; CE, 15 octobre 1965, Département du Var c/ Cie l'Abeille, rec. p. 516 — voir notamment le considérant sur le « risque grêle »). Ceci s'applique aussi si celui qui assure une prestation de service est un syndicat intercommunal, au profit d'un non membre (CAA Paris, 23 novembre 2004, Syndicat intercommunal de la périphérie de Paris pour l'électricité et les réseaux de communication, AJDA 2005, p. 451).

C'est donc à bon droit que le SIDENFrance a pu conclure des conventions au regard de ses compétences.

Sur les procès verbaux de transfert :

La CRC et maintenant la Cour relèvent qu'aucun Procès Verbal n'aurait été rédigé, contrairement aux dispositions de l'article L.1321-1 du CGCT, pour dresser un inventaire des biens transférés au SESEA. Il semble en effet qu'un tel acte n'a jamais été rédigé. Nous remercions la Cour d'avoir signalé cette carence qui fort heureusement n'avait pas de conséquence financière (ce qui n'exonère en rien le SIAN, le SIDEN et à l'époque le SIDENFrance de leur responsabilité sur ce point).

Sur le prix de l'eau et de la redevance d'assainissement

Les redevances d'assainissement ainsi que le prix de l'eau sont maintenus par le SIDENFrance et par le SIAN à des niveaux faibles pour une qualité de service identique ou supérieure à celle procurée par les délégataires et ce alors même que ses investissements sont importants.

Nos tarifs sont donc bas, ce qui chagrine fort une société privée qui, sans nous, eût bénéficié d'un monopole commercial.

Nos résultats ont suscité des demandes de la part de communes non membres : nous avons donc accepté de soumissionner à des délégations de service public.

En retour, nous avons été victimes d'un véritable harcèlement procédural de la part des entreprises privées délégataires de services publics.

A ce jour le SIDENFrance et le SIAN ont décidé de ne plus soumissionner à de telles procédures malgré les demandes de communes non membres.

Au plus, lorsque le SIAN était membre du SIDENFrance, seulement 3,31 % de la population couverte par le SIDENFrance l'était au titre d'un contrat et non d'une adhésion et seulement 0,64 % pour l'assainissement. En réalité, le SIDENFrance n'a soumissionné qu'à 4 procédures.

On nous fait donc passer pour une entreprise privée pour 3,31 % de notre activité dans un cas, 0,64 % dans l'autre…

Sur le montant de l'eau et de la redevance :

En ce qui concerne les montants de redevance, le SIDENFrance et le SIAN souhaiteraient que la Cour leur apporte des éclaircissements sur le mode de calcul retenu ou l'origine de ses sources. En effet, les chiffres communiqués sont difficilement compréhensibles pour le SIDENFrance et le SIAN...

La redevance perçue en 2001 représentait 18,9 millions d'euros, soit 75% des ressources du service.

Les autres financements étaient : 1,5 million d'euro par le département (mais il ne s'agit que d'une avance remboursée, donc supportée par l'usager en différé … on signalera que les départements peuvent aller au delà en subventionnant aussi bien les délégataires que les régies ce qui n'a pas été le cas du SIDENFrance : CE, 12 décembre 2003, Département des Landes, n° 236442) ; 4,8 millions d'euros par le contribuable local, déduction faite de 5,7 millions d'euros, au titre des eaux pluviales ce qui est conforme aux règles applicables en la matière dans la mesure où ce n'est pas à l'usager du service d'assainissement de supporter les coûts relatifs au traitement de ces eaux pluviales mais aux contribuables locaux.

Il est donc erroné de laisser entendre comme le fait la cour que la redevance ne serait pas à l'origine du financement du service.

Sur les questions relatives au personnel :

Le SIDENFrance et le SIAN restent dubitatifs devant l'analyse de la cour.

Certes, la prime de 6 % n'a été instaurée qu'en 1984 : seuls 5 de ces 6% sont antérieurs à la loi du 26 janvier 1984 : cela fait longtemps que le SIDENFrance et le SIAN en ont pris acte.

En ce qui concerne les autres points abordés dans l'analyse de la Cour, faut-il rappeler que les services publics d'eau potable et d'assainissement sont des services publics industriels et commerciaux, conformément aux dispositions du CGCT ? Il en résulte que pour le personnel (hors directeur général et, dans certains cas, comptable) les règles applicables sont celles des contrats et du droit du travail et non de la fonction publique (CE 26 janvier 1923, de Robert Lafrégeyre, GAJA, Paris, Dalloz, 14e éd., 2003, p. 242 ; CE Sect. 8 mars 1957, Jalenques de Labeau, Rec. 158 ; CE Sect. 15 décembre 1967, Level, Rec. 501 ; TC 15 mars 1999, Faulcon, Rec. 442 ; TC 27 mars 2000, Brodbeck, Rec. 129).

En 2000, lors des transferts de personnels au SESEA, il n'était pas question légalement de muter des agents de droit public sur des emplois de droit privé : nous comprenons mal la position de la Cour sur ce point. Il fut opté avec le volontariat des agents :

- *soit à une mise à disposition avec, par conséquent, le maintien de leurs avantages statutaires et notamment de leur rémunération*
- *soit à un détachement sur un emploi de droit privé au sein du SESEA. Dans ce cas, aucun agent n'a obtenu de majoration de plus de 15 %, dès lors les conditions de la jurisprudence « Commune de Pantin » sont respectées.*

Les syndicats pensent donc que l'usager n'a pas supporté de « coût » supplémentaire ou indu et d'ailleurs celui-ci continue de bénéficier d'un service de qualité à un prix qui est inférieur aux prix usuels des prestataires privés.

Remarques terminales

Le SIDENFrance et le SIAN entendent pour la première fois l'emploi du terme « groupe ». Les syndicats souhaitent juste rappeler qu'ils sont des établissements publics poursuivant une mission d'intérêt général et gérant des services publics, le tout sous l'autorité des élus locaux qui en ont la charge. Ces structures de droit public ne sont ainsi pas comparables à une société de droit privé et encore moins à un groupe commercial : tant leur structure juridique que leurs objectifs différent et en sont même parfois très éloignés.

La Cour recommande la mise en œuvre d'un nouveau cadre juridique unique et nous l'en remercions. Cette solution sera prise en compte.

La Cour recommande par la même occasion que cette structure unique soit garante d'une meilleure transparence vis-à-vis des usagers. Le SIAN et le SIDENFrance ne peuvent qu'y adhérer, dans le mesure où ces syndicats et leurs agents se sont toujours fait un devoir de servir avant tout l'usager. Le SIDENFrance et le SIAN sont au premier rang des structures souhaitant au demeurant que le projet de loi sur l'eau soit amendé pour exiger plus de transparence dans les services de l'eau délégués ou en régie.

A la lumière du rapport, nous ne voyons pas en quoi les intérêts des usagers n'auraient pas été mis au premier rang des priorités de nos deux syndicats, ni en quoi les usagers seraient maintenus dans l'ignorance du fonctionnement du service. Nos facturations, nos comptes, nos rapports annuels, nos informations sur la qualité de l'eau, le montant de la redevance… Tous ces éléments attestent de notre volonté de transparence.

Le SIDENFrance et le SIAN seraient honorés que la Cour de bien leur présente des solutions précises ou des préconisations pour aller encore plus loin … Le syndicat se fera un point d'honneur de soumettre ces solutions à l'approbation des élus mandatés par le suffrage universel direct.

La comptabilité patrimoniale des collectivités territoriales : l'exemple de la ville de Paris

PRESENTATION

La connaissance par les collectivités publiques - Etat et collectivités territoriales - de la composition et de la valeur de leur patrimoine est très souvent restée lacunaire. La Cour des comptes l'a relevé dans son rapport public de 2001 à propos du patrimoine affecté au ministère de la culture ou dans son rapport public de 2004 à propos de la fiabilité des comptes des collectivités territoriales. L'un des objectifs de la réforme par étapes des comptabilités du secteur local est d'améliorer cette connaissance patrimoniale. Cet objectif repose, en particulier, sur une meilleure connaissance par ces personnes publiques de la composition de leur actif immobilisé, du point de vue tant physique (recensement) que comptable, au moyen de la détermination de la valeur nette comptable de chacun des éléments composant le patrimoine immobilisé.

L'amélioration de la comptabilité patrimoniale n'est pas une simple réforme technique. Il en est attendu de meilleurs instruments de gestion, qu'il s'agisse de donner tout leur sens aux règles de la domanialité publique ou de mieux gérer le patrimoine, public ou privé. Déterminer les redevances dues par des délégataires de service public auxquels sont affectées des immobilisations ou fixer des loyers du patrimoine privé d'une collectivité suppose une information fiable.

Un inventaire exact des biens des collectivités territoriales est la base indispensable sur laquelle s'opère l'amortissement. Posée dans la loi, l'obligation de comptabiliser des charges de renouvellement est fortement tempérée pour les communes, puisqu'elle ne s'applique qu'aux biens meubles, aux immeubles productifs de revenus et à certaines immobilisations incorporelles (instruction M14 applicable depuis le 1er janvier 1997) . Elle est plus large en ce qui concerne les départements (instruction M52 dont l'application a été généralisée en 2004). La prise en compte plus rigoureuse des cessions d'immobilisations ou la possibilité de provisions pour dépréciation impose également aux collectivités territoriales de rechercher une meilleure connaissance de leur actif immobilisé.

La chambre régionale des comptes d'Ile-de-France a procédé à un examen de la comptabilité patrimoniale de la ville de Paris pour les exercices 1996 à 2002. Les constatations faites à cette occasion illustrent les observations présentées dans le rapport public annuel 2004, appliquées ici à une très grande collectivité locale.

I - Les spécificités du suivi comptable du patrimoine parisien

La comptabilité patrimoniale de la ville de Paris est caractérisée, comme le patrimoine qu'elle doit décrire, par une importance exceptionnelle en même temps que par une situation d'une complexité certaine.

A - Un patrimoine représentant un enjeu exceptionnel

Selon une étude publiée par la ville de Paris en 1996, le patrimoine comprenait notamment : 10 millions de m2 de trottoirs, 1 700 km de voies publiques et privées, 125 km de voies d'eau, 10 450 immeubles, 75 000 logements, auxquels s'ajoutent 63 300 logements gérés par l'OPAC de la ville de Paris et les sociétés d'économie mixte municipales, 3 600 boutiques, 14 200 locaux d'activités, une centaine d'églises, 397 parcs et jardins publics, 2 199 hectares d'espaces verts ouverts au public, 309 écoles maternelles, 330 écoles élémentaires, 108 collèges, 64 bibliothèques et médiathèques, 7 millions de documents, 17 conservatoires, 15 musées municipaux, y compris les œuvres d'art propriétés de la ville, 37 stades, 33 piscines, 125 gymnases, 209 salles de sport, 142 courts de tennis ....

Certaines situations sont originales, et non dépourvues d'incidences financières : ainsi, la Sorbonne est la propriété de la ville de Paris et non de l'Etat alors qu'elle abrite des établissements d'enseignement supérieur.

L'importance du patrimoine de la ville de Paris s'accompagne parfois, dans un même ensemble immobilier, d'une situation juridique d'autant plus difficile à clarifier qu'elle plonge ses racines dans l'histoire. A titre d'exemple, la clarification complète de la situation patrimoniale de la Cité internationale universitaire de Paris[247] implique un accord entre la ville de Paris et l'Etat sur la situation de parcelles en cours d'échange depuis plusieurs décennies.

247) Cf. première partie du présent rapport.

Le patrimoine immobilier privé productif de revenus a fait l'objet de travaux depuis les observations tant de la Cour (rapport public de 1976) que de la chambre régionale des comptes d'Ile-de-France. En particulier, un conseil du patrimoine constitué d'experts indépendants a été créé en 1996 auprès du maire de Paris à la suite d'observations de la chambre régionale des comptes, afin d'évaluer les biens immobiliers appartenant au domaine privé et de préconiser les modalités de gestion les plus pertinentes (cession, remise en gestion à des bailleurs sociaux, gestion directe par la ville pour les immeubles ayant vocation à accueillir des organismes dont l'activité mérite un soutien par cette dernière ou susceptibles d'héberger des services publics). Si les décisions prises sur la base des travaux de ce conseil ont abouti fin 2002 à la diminution d'environ un cinquième du domaine privé, la comptabilisation du patrimoine immobilier privé demeure incomplète.

A la clôture de l'exercice 2001, la valeur nette de l'actif immobilisé de la ville de Paris s'établissait à 14,1 milliards d'euros. Les neuf dixièmes des immobilisations étaient corporelles. Au sein des immobilisations corporelles, les constructions représentaient plus des quatre dixièmes du total.

B - Une organisation budgétaire et comptable complexe

La loi du 10 juillet 1964 portant réorganisation de la région parisienne explique une partie des difficultés de la ville de Paris à connaître précisément son patrimoine. Les immeubles faisant partie du domaine public ou privé des anciens départements de la Seine et de la Seine-et-Oise, leurs meubles ainsi que les droits et obligations se rattachant à ces immeubles ou à ces meubles devaient être transférés, de plein droit, aux nouvelles collectivités sur le territoire desquelles ils sont situés. Deux décrets du 22 décembre 1967 ont encadré les transferts patrimoniaux. Or à ce jour, la ville de Paris ignore largement le bilan de ces transferts et la teneur des écritures comptables qui en ont découlé. Cette situation est en grande partie à l'origine des difficultés de la ville à tenir une comptabilité de son patrimoine.

Ces difficultés sont aggravées par le fait que la ville de Paris est à la fois une commune et un département, qui sont deux personnes morales séparées disposant chacune d'un compte distinct. Le compte de la commune comprend de surcroît un compte propre à la préfecture de police, retraçant des opérations de fonctionnement et d'investissement, auquel contribuent la ville de Paris et l'Etat[248] ainsi que, notamment pour

248) Cf. première partie du présent rapport.

le fonctionnement de la brigade des sapeurs-pompiers de Paris, les départements et communes des Hauts-de-Seine, de la Seine-Saint-Denis et du Val-de-Marne. Le budget spécial de la préfecture de police présente la particularité d'avoir pour ordonnateur un fonctionnaire de l'Etat, le préfet de police, en charge de l'essentiel des attributions de police municipale (circulation, tranquillité et salubrité publiques) qui, par dérogation à la règle générale, ne sont pas assurées par le maire de Paris.

Enfin, la place et le rôle des conseils et maires d'arrondissement sont une autre spécificité du fonctionnement institutionnel de la ville de Paris, singulièrement depuis que le nombre des équipements de proximité gérés par les maires d'arrondissement a fortement augmenté, à la suite de la publication de la loi du 27 février 2002 sur la démocratie de proximité.

En termes d'actifs immobilisés, la commune et le département représentent la part prépondérante d'un ensemble plus vaste regroupant d'autres entités parisiennes : la préfecture de police déjà mentionnée (budget spécial) et les budgets annexes communaux. Les immobilisations de la commune représentent plus de 84% des immobilisations ainsi consolidées. L'actif immobilisé des autres entités n'est toutefois pas négligeable et sa part relative tend à croître sur la période récente.

II - Une connaissance lacunaire du patrimoine

Les réformes comptables doivent être pour les ordonnateurs locaux l'occasion de procéder à un inventaire complet de leurs immobilisations ou de réviser l'inventaire existant et ce, en liaison avec le comptable public. Dans le cas de la ville de Paris, l'échange d'informations doit se faire entre les services du maire et la recette générale des finances. A l'effort de recensement s'ajoute une valorisation des immobilisations qui repose sur une reconstitution du coût historique, ce qui implique de réunir les données comptables relatives aux travaux réalisés sur les immobilisations postérieurement à leur acquisition. L'inventaire et la valorisation doivent conduire le comptable à ajuster les données des comptes de bilan.

A - L'absence d'état de l'actif

Comme toute comptabilité, la comptabilité communale doit donner une image fidèle de la composition et de l'évolution du patrimoine de la ville. C'est dans ce but que l'instruction M14 a prévu tous les deux ans (soit pour les exercices budgétaires pairs), la production d'un état de l'actif par les trésoriers des communes. Pour les exercices impairs, l'instruction ordonne la production d'un état partiel, retraçant les flux

d'immobilisations de l'exercice. Ces états ont pour objet de justifier précisément les soldes figurant au bilan et retraçant la valeur comptable de l'actif communal. Ils sont un complément indispensable du compte présenté au conseil municipal, sans lequel il ne peut être attesté de l'image fidèle du patrimoine décrit dans ce compte.

Les états de l'actif font défaut à la ville de Paris.

Par ailleurs, en application des dispositions prévues par le code général des collectivités territoriales, un état des biens meubles et immeubles doit être annexé par l'ordonnateur aux documents budgétaires et au compte administratif. Il doit indiquer, pour les biens amortis, ainsi que pour les biens acquis, cédés, affectés, mis à disposition, réformés ou détruits, la durée d'amortissement, le coût historique, la valeur nette comptable, les amortissements antérieurs et l'amortissement de l'exercice. L'état produit à l'appui du compte administratif du maire de Paris devrait correspondre aux données figurant dans le compte de gestion du comptable.

Les états produits par la ville de Paris ne permettent pas un rapprochement avec le bilan figurant au compte de gestion.

Pour les immeubles acquis depuis plus de 30 ans (soit 1972 pour l'état des immobilisations 2002), réputés amortis, aucune référence n'est faite à la valeur d'acquisition alors que l'état des immobilisations annexé aux documents budgétaires doit indiquer, pour les biens amortis, le coût historique.

Un état des immobilisations devrait être également dressé pour chaque budget annexe. L'état des immobilisations du budget annexe des transports automobiles municipaux est intégré à l'état des immobilisations de la ville alors que cette liste devrait appuyer le compte administratif de ce budget annexe. Il existe de surcroît un état des matériels roulants séparé pour la direction de la propreté et de l'environnement. Ce morcellement des données complique la lecture des états des immobilisations.

Les états des biens acquis, cédés, détruits ou réformés, tenus par l'ordonnateur, qui ne sont d'ailleurs pas visés par le comptable, ne mentionnent pas les biens détruits ou réformés. Ils ne portent que sur une petite partie du patrimoine (les opérations foncières).

L'état des cessions et acquisitions foncières de l'exercice, annexé au compte administratif, dont les montants ne correspondent pas aux variations des postes au bilan, ne permet pas sur la période contrôlée de justifier les entrées et sorties du patrimoine foncier tant de la commune que du département de Paris.

Enfin, aucun rapprochement des données patrimoniales de l'ordonnateur et du comptable n'est manifestement opéré à l'arrêté des comptes du fait des faiblesses des documents dressés par l'ordonnateur.

B - Un patrimoine incomplètement retracé au bilan

L'examen du bilan communal montre que la réalité du patrimoine de la ville de Paris et de son affectation n'est pas toujours retranscrite dans les comptes.

L'instruction M14 prévoit la comptabilisation séparée par la personne publique propriétaire des biens affectés, concédés, affermés ou mis à disposition d'autres personnes morales ou d'un budget annexe de la collectivité.

A la lecture du bilan communal arrêté à la clôture de l'exercice 2002, il apparaît, contre toute évidence, que seraient inexistants les patrimoines affectés :

- au syndicat interdépartemental pour l'assainissement de l'agglomération parisienne et au syndicat intercommunal de traitement des ordures ménagères de l'agglomération parisienne ;
- au centre communal d'action sociale de la ville de Paris ;
- aux caisses des écoles des vingt arrondissements.

S'agissant des immobilisations qui, en application d'environ 200 contrats de délégation de service public, sont mises en concession ou en affermage, il est très douteux que leur valeur comptable ne s'élève depuis 1997 qu'à 2 901,73 euros.

La mauvaise comptabilisation du patrimoine constitué d'immobilisations aussi importantes et aussi diverses que la tour Eiffel ou des milliers de logements gérés par des sociétés d'économie mixte pour le compte de la ville doit être corrigée ; elle pourrait l'être progressivement à l'occasion du renouvellement des conventions de gestion actuellement en cours.

Certaines approximations ont été relevées dans la comptabilisation des biens affectés ou mis à disposition de services faisant l'objet d'un budget annexe, tels que l'assainissement et l'alimentation en eau potable ou encore le fossoyage.

Bien que le service public de l'assainissement à Paris soit confié au syndicat interdépartemental pour l'assainissement de l'agglomération parisienne déjà mentionné, la ville conserve une compétence pour la collecte initiale des eaux usées et pluviales. Afin de retracer les opérations financières relatives à cette mission, un compte annexe de

l'assainissement a été ouvert dans la comptabilité parisienne en 1991. A la création de ce compte, les mouvements d'ordre permettant d'affecter le patrimoine relevant du budget annexe de l'assainissement n'ont pas été effectués au budget général. Ainsi, la balance d'entrée en 1991 a été dressée au vu d'un tableau d'amortissement reconstitué à cette date et non à partir de données strictement comptables. De plus, la valeur patrimoniale de 434 M€ était une valeur d'achat extracomptable et non le coût comptable historique.

En 1987, la ville de Paris a confié à une société d'économie mixte créée à cette fin (la SAGEP) la mission de produire et transporter l'eau potable et non potable à Paris. A cette occasion, l'ancien budget annexe de l'eau a été supprimé. A la suite de cette réforme, la ville de Paris n'a plus disposé d'un suivi précis des immobilisations utilisées par les délégataires de la distribution et de la production de l'eau. Lors de la création en 2004 du nouveau budget annexe de l'eau, la ville de Paris a confié à un prestataire extérieur une étude relative à la reconstitution et à la valorisation de ce patrimoine. La valeur nette comptable au 31 décembre 2003 a ainsi été évaluée au total à 24,35 M€ (124 M€ en valeur brute). Cette valeur nette comptable a été transférée du budget général vers le budget annexe de l'eau pour transcrire la reprise de la gestion du patrimoine par le budget annexe en 2004.

Les 24,35 M€ inscrits à la balance d'entrée en 2004 du nouveau budget annexe de l'eau sont à comparer à la valeur nette des actifs immobilisés qui figurait au bilan de sortie de l'ancien budget annexe de l'eau en 1988, soit 234 M€. L'écart serait encore plus important si l'on faisait référence à la valeur du patrimoine de la SAGEP estimée en 2001 par l'inspection générale de la ville à 3 milliards d'euros.

Cet exemple illustre la perte de connaissance du patrimoine affecté aux budgets annexes ou concédé à des tiers qui devrait en principe être toujours inscrit au bilan communal.

Ainsi, le niveau d'approximation dans la comptabilité patrimoniale de la ville de Paris était tel que la sincérité de ses bilans annuels s'en est trouvée affectée.

Une autre conséquence des déficiences dans la tenue des états des immobilisations par l'ordonnateur est qu'il est impossible de déterminer avec précision les montants annuels d'amortissement dont l'inscription au budget est obligatoire.

III - Des outils de recensement du patrimoine à améliorer

A - Le recensement physique du patrimoine

Etablir l'inventaire d'un patrimoine nécessite de confronter l'image qu'en donne la comptabilité avec sa réalité physique, ce qui est l'objet même de l'état des immobilisations.

A la ville de Paris, chaque direction dispose d'une connaissance partielle du patrimoine en fonction de ses missions propres et de ses objectifs de gestion. L'organisation même de la collectivité ne prévoit pas la centralisation des informations élémentaires sur le patrimoine immobilier sous forme d'inventaire couvrant l'ensemble du patrimoine. La démarche d'informatisation retenue dès l'origine maintient le cloisonnement de l'information et ne prend pas en compte les préoccupations comptables. En raison de leur dispersion, le rapprochement des données sur le patrimoine n'est pas possible.

Le perfectionnement de certains outils informatiques adaptés aux missions principales des différentes directions contraste avec la faiblesse, voire l'inexistence des outils répondant à la logique d'inventaire et de gestion du patrimoine. Par exemple, le service des plans de la voirie (direction de la voirie et des déplacements) dispose des données numérisées de l'ensemble des plans de surfaces (jusqu'au 1/200e), avec l'implantation des mobiliers urbains ou des plantations. Cet outil performant ne permet aucun lien direct avec le système d'information comptable de la direction des finances. Il n'est pas utilisé non plus pour identifier chaque parcelle et chaque immeuble appartenant à la ville alors qu'il est capable d'indiquer avec précision l'emplacement d'un kiosque à journaux.

Par référence aux obligations de l'instruction M14 en matière d'inventaire, il n'existe aucun suivi du patrimoine mobilier et celui du patrimoine immobilier s'avère très insuffisant.

Dans ces conditions, la fiabilité de l'état des immobilisations dressé par la direction des finances ne peut qu'être mise en doute. L'état des immobilisations est simplement constitué en tentant de consolider les données disponibles dans les différentes directions de la ville mais sans véritable travail de recensement des propriétés de la ville et sans moyen particulier affecté à cette tâche nouvelle depuis 1998. L'inventaire devrait normalement être l'instrument principal du contrôle interne visant à vérifier l'exactitude et la réalité des enregistrements comptables. En son absence, la simple énumération des biens déclarés par les directions supprime toute possibilité d'ajustement entre la réalité physique et la synthèse comptable.

Les immeubles sources de revenus doivent, lorsque leur ancienneté est inférieure à trente ans, donner lieu à des amortissements. La même obligation s'applique aux travaux importants effectués dans ces bâtiments. La direction du logement et de l'habitat n'est pas en mesure de justifier le nombre précis des immeubles concernés. Dans ces conditions, on peut se demander comment la direction des finances disposerait d'éléments plus précis lui permettant de liquider exactement les dotations annuelles aux amortissements, immeuble par immeuble.

Par ailleurs, un audit externe commandé par la ville a démontré en 2001 le manque de fiabilité des différents fichiers informatiques. Une centaine de propriétés situées essentiellement en banlieue, correspondant notamment au patrimoine affecté à la préfecture de police, sont omises. En outre, selon cet audit, seules figurent à l'état des immobilisations du département les propriétés entrées dans son patrimoine après 1971.

A la suite d'un vœu adopté par le conseil de Paris en mars 2003, un état des lieux partiel du patrimoine privé de la ville a été établi en 2004. La réforme du système d'information, indispensable pour établir un état des lieux complet, a été plusieurs fois suspendue et n'a pas encore abouti.

B - L'absence de numéro d'inventaire

Suivre les immobilisations incombe, de manière conjointe, à l'ordonnateur chargé plus spécifiquement du recensement des biens et de leur identification et au comptable, chargé de leur enregistrement et de leur suivi à l'actif du bilan. L'état des immobilisations est de la compétence exclusive de l'ordonnateur et l'état de l'actif, de celle du comptable. Ces deux états doivent en toute logique coïncider, ce qui exige un système cohérent d'échanges d'informations entre les services de l'ordonnateur et ceux du comptable, aboutissant à un ajustement régulier des deux documents.

A la ville de Paris, l'échec patent de ces échanges d'informations tient à l'absence d'attribution fiable de numéro d'inventaire par les services municipaux lors d'une acquisition, ce qui constitue un handicap à chaque mouvement patrimonial affectant l'immobilisation en cause, y compris la constatation des amortissements ou, le cas échéant, le provisionnement de sa dépréciation. Cette obligation d'attribuer un numéro d'inventaire, qui résulte de la réglementation mais est aussi une précaution indispensable pour éviter les disparitions, n'est prise en compte que depuis peu et partiellement dans les applications comptables de la ville.

Dans le cas des immobilisations acquises antérieurement à 1997, l'attribution de numéros d'inventaire apparaît encore plus problématique en l'absence de centralisation des données patrimoniales, actuellement dispersées dans les applications informatiques de chaque direction de la ville de Paris.

Exprimées en termes plus généraux, les critiques relatives aux numéros d'inventaire révèlent l'absence d'une procédure régulière et normalisée d'échange d'informations patrimoniales entre les directions gestionnaires et la direction des finances de la ville de Paris. Cette lacune est sérieuse.

——— *CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS* ———

Les constats faits à l'occasion du contrôle par la chambre régionale des comptes d'Ile-de-France de la comptabilité patrimoniale de la ville de Paris tiennent très largement à la complexité et à l'ampleur de la tâche des services parisiens. Ceux-ci ne parviennent pas à remédier à des insuffisances constatées de longue date et d'ailleurs déjà signalées par la Cour dans son rapport public pour 1976, concernant le domaine privé de la ville. Ces insuffisances peuvent avoir des incidences graves sur la gestion du patrimoine sous ses divers aspects : affectation à des délégations de service public, entretien et renouvellement des immobilisations, cessions et acquisitions d'éléments de ce patrimoine.

En dépit des mesures qui ont été prises à la suite notamment des observations de la Cour, la ville de Paris ne s'est pas dotée de moyens suffisants, notamment informatiques, pour rattraper son retard dans ce domaine. A l'image de beaucoup de collectivités territoriales, elle est très loin d'avoir fiabilisé sa comptabilité patrimoniale, ce qui constituait l'une des ambitions fortes de la réforme de la comptabilité communale intervenue en 1997 et qui est un objectif de la réforme de la comptabilité départementale. Cette dernière impose même des obligations plus étendues en matière d'amortissement.

Il est nécessaire que la ville réforme son organisation interne afin de décloisonner les responsabilités en ce domaine. L'amélioration de la gestion comptable du patrimoine supposerait en effet que cette question soit traitée par un service ayant une responsabilité claire, mise au service d'objectifs à atteindre dans un calendrier précisément défini.

RÉPONSE DU MAIRE DE PARIS

Préambule

La Ville souhaite en premier lieu rappeler que les observations publiées dans le rapport annuel de la Cour des comptes s'appuient sur les travaux menés par la chambre régionale des comptes d'Ile de France, en 2003-2004, et portant sur « la gestion patrimoniale et la gestion de l'actif immobilisé de la Ville de Paris- Exercices 1996-2002 ». La Ville regrette que cette précision sur la période contrôlée (1996-2002) n'ait pas été mentionnée dans le titre de l'insertion publiée dans le présent rapport.

Ainsi qu'il sera exposé, il convient en effet de souligner que l'essentiel des lacunes pointées par la Cour témoigne du peu d'importance accordée à la connaissance et à la gestion du patrimoine parisien par les précédentes municipalités.

Face à cette situation, la Ville a entamé depuis une démarche active d'optimisation de sa gestion patrimoniale qui, compte tenu de l'ampleur des manques observés, fait l'objet d'un processus par étapes. Sans être achevée, cette démarche a d'ores et déjà permis d'améliorer considérablement la connaissance et la gestion du patrimoine de la Ville.

I. La Ville entend souligner l'importance d'une connaissance rigoureuse du patrimoine parisien.

1. Le suivi du patrimoine parisien : un impératif longtemps écarté des priorités municipales

Ainsi que le souligne la Cour des comptes, les difficultés rencontrées par la Ville pour assurer le suivi de son patrimoine n'est en rien le fruit d'une évolution récente : dès 1976, la Cour signalait dans son rapport public des insuffisances dans le suivi du patrimoine privé.

De même, la Ville rejoint la Cour pour regretter que la réforme comptable de 1997 n'ait pas été saisie par les autorités municipales pour mettre à niveau le suivi patrimonial de ses immeubles et biens mobiliers, tant au niveau comptable qu'au niveau de l'inventaire.

Cette insuffisante prise en considération de l'importance d'une exacte connaissance de son patrimoine par la ville de Paris a été précisément analysée, à la demande de l'actuelle municipalité, dans l'audit Général Budgétaire et Financier de la Ville de Paris remis le 19 novembre 2001 (Audit Andersen – SCET) qui pointait : « La collectivité ne s'est pas donné les moyens d'un suivi global de ce patrimoine, et par conséquent d'une optimisation de sa gestion ».

2. Longtemps non prioritaire, la connaissance du patrimoine parisien est pourtant un enjeu majeur.

L'exacte connaissance du patrimoine est pour la Ville un enjeu majeur :

- Sur le plan de la politique municipale : le recensement exhaustif du patrimoine immobilier de la Ville, qu'il soit partie intégrante du domaine privé ou public, est nécessaire pour une juste appréciation des possibilités d'affectation de ce patrimoine aux priorités municipales : politique du logement, besoins des services municipaux, mais aussi politiques de déplacements (patrimoine viaire) et environnementales (patrimoine foncier non bâti). De même, le recensement précis du patrimoine meuble et incorporel doit permettre d'ajuster au mieux les besoins requis par les politiques municipales en regard du patrimoine existant et de son degré d'amortissement.

- Sur le plan patrimonial : la valorisation des immobilisations de la Ville est la condition pour mener une politique active de gestion du patrimoine. Il s'agit d'assurer un inventaire exhaustif et une valorisation fine du patrimoine de la Ville afin de programmer son entretien et renouvellement dans des conditions optimales. Ces inventaires et valorisations sont aussi les conditions d'une politique de cession des actifs non nécessaire au service public parisien à un prix préservant l'intérêt financier de la Ville.

3. La connaissance du patrimoine parisien : un chantier engagé dans un cadre complexe.

Si le suivi du patrimoine et son exacte valorisation ne semblent pas avoir été une priorité de la Ville sur la période observée (1996-2002), il convient cependant de souligner que, quel que soit le niveau de priorité accordé, la situation particulière de la Ville requiert, en tout état de cause, l'inscription de cette mission dans un processus qui ne peut être mené que sur la durée.

La Cour des comptes souligne ainsi à juste titre la complexité d'un patrimoine devant être retracé au niveau du département de Paris, de la Ville, de ses budgets annexes, mais aussi, de la Préfecture de Police. Sur ce dernier poste, la Ville partage avec la Cour des comptes le souhait de procéder à une clarification des relations patrimoniales avec la Préfecture de Police. Toutefois, cette expertise ne saurait être engagée qu'en étroite collaboration avec les services concernés de l'État.

Il en est de même pour les transferts patrimoniaux issus de la loi de 1964 ayant porté réorganisation de la Région Parisienne. La participation active de l'Etat et des collectivités issues de l'ancien département de la Seine est un pré requis pour que puisse être menée une transcription comptable des transferts opérés.

Ceci étant, l'ampleur et la complexité du patrimoine parisien ne sauraient justifier l'inaction. Bien au contraire, la Ville entend exposer les voies et moyens qu'elle a mis en œuvre depuis 2001 pour assurer la gestion de son patrimoine.

II. La gestion du patrimoine Parisien : une priorité pour la Ville.

L'audit SCET - Andersen commandé par la Ville en 2001 précisait ainsi le peu de visibilité de la Ville sur son patrimoine : « Comme dans les autres domaines audités, il a été constaté une insuffisance et un cloisonnement des systèmes d'informations sur le patrimoine. Cette gestion partagée et cloisonnée va jusqu'à une certaine appropriation du patrimoine par les directions et les organismes périphériques. Le patrimoine confié à ces organismes ne fait pas l'objet de suivis et de contrôles suffisants et échappe dans une certaine mesure à une gestion globale par la collectivité » .

Face à cette situation, la municipalité a dû prioriser ses chantiers : 1 Inventaire et valorisation exhaustive du patrimoine immobilier ; 2 Gestion active de ce patrimoine ; 3 Lancement du chantier « Gestion du patrimoine » élargissant la gestion active du patrimoine aux biens meubles et incorporels et à sa parfaite transcription comptable.

1. Inventaire et valorisation exhaustive du patrimoine immobilier ;

En matière de gestion patrimoniale, la première priorité était de s'assurer que la Ville dispose d'un inventaire exhaustif et valorisé de son patrimoine immobilier. Il apparaît clairement que la Ville n'est pas restée inactive sur ce point : ainsi, contrairement à l'affirmation de la Cour, le recensement exhaustif du patrimoine productif de revenus est bel et bien assuré par la direction du Logement et de l'Habitat (DLH) via le système informatique TROPIC de cette direction. Ce système tient à jour en permanence l'état d'un patrimoine en évolution permanente. La DLH est en effet chargée de gérer le domaine intercalaire : immeubles acquis anciennement dont la conservation n'est plus justifiée, ainsi que les immeubles acquis par la Ville dans l'attente de l'engagement du projet d'équipement qui a justifié l'acquisition, ou les immeubles destinés à être transférés à des bailleurs sociaux. L'évolution de la situation de ces biens est également retracée par cet inventaire : occupation par des services municipaux, location à des tiers, libération de toute occupation, démolitions, redécoupage des parcelles ou mise en copropriété.

De même, le recensement exhaustif des autres éléments du patrimoine immobilier est assuré notamment par la direction de l'Urbanisme (DU), pour ce qui est des immeubles, et par la direction de la Voirie et des Déplacements (DVD) pour le patrimoine viaire, sans qu'il soit besoin de développer plus avant, la Cour ne mettant pas en cause cette exhaustivité.

La Cour regrette dans la même partie de son rapport public, que les différentes applications informatiques chargées du suivi du patrimoine de chaque direction ne soient pas interconnectées et soient d'une précision très variable. La Ville partage l'observation de la Cour. Cette remarque est en effet au cœur du projet « Gestion du patrimoine » présenté infra.

La Ville souhaite cependant atténuer la critique de la Cour lorsqu'elle laisse entendre que la Ville n'utilise pas, dès aujourd'hui, les outils dont elle dispose de manière optimale. Ainsi en est-il en ce qui concerne l'application informatique des plans de voirie qui, pour la Cour « n'est pas utilisée pour identifier chaque parcelle et chaque immeuble du patrimoine mobilier alors qu'il est capable d'indiquer avec précision l'emplacement d'un kiosque à journaux ». La Ville revendique cette situation. Il ne paraît en effet absolument pas pertinent d'user des outils informatiques pour des usages pour lesquels ils n'ont pas été conçus : les informations nécessaires au recensement informatique des immeubles municipaux ne recoupent en effet que très partiellement les informations requises pour le suivi du patrimoine viaire. En revanche, le service topographique de la direction de l'Urbanisme et le service des plans de la direction de la Voirie et des Déplacements ont bien établi depuis longtemps les liaisons informatiques nécessaires pour échanger leurs fichiers et leurs informations concernant notamment la délimitation respective du domaine public et de l'ensemble des parcelles parisiennes.

Une fois assuré d'un recensement exhaustif de son patrimoine, la seconde étape était d'en assurer une gestion active répondant aux intérêts des parisiens et parisiennes.

2. La gestion active du patrimoine immobilier

La mise en place d'une gestion active du patrimoine immobilier de la collectivité parisienne au mieux des intérêts des parisiens et parisiennes peut être illustrée par trois points :

- La gestion du domaine privé : extension du champ de compétence du Conseil du patrimoine.

Le Conseil du patrimoine privé créé le 29 février 1996 est constitué d'experts immobiliers et de juristes et a pour mission d'assister la ville dans la gestion de ce patrimoine, en proposant, notamment, en fonction de leurs caractéristiques, le transfert des logements du domaine à des bailleurs sociaux ou leur vente. Ce conseil a aussi pour mission la vérification complète des origines de propriété des biens du domaine privé.

Cependant, cette activité avait alors été limitée à seulement 10 % du patrimoine privé. Ce n'est que dans sa version renouvelée à la fin 2001, que le Conseil du patrimoine a vu son champ de compétence élargi à l'ensemble des questions immobilières, autres que celles relatives au domaine affecté à des missions de service public.

Tout en élargissant le champ de compétence du Conseil du patrimoine, la Ville a aussi renforcé sa gestion du patrimoine.

- La Commission du compte foncier : transparence et efficacité des arbitrages en matière de patrimoine immobilier.

La Ville a mis en place en 2003 la Commission du Compte Foncier présidée par l'adjoint en charge des finances et composée des adjoints en charge du logement, de l'urbanisme et des relations avec les collectivités territoriales d'Ile de France. Cette commission statue sur l'utilisation, la conservation ou la cession des éléments du patrimoine immobilier de la Ville. En cas de cession, la valeur vénale et, le cas échéant, le rendement actuel ou potentiel des biens concernés sont examinés.

S'agissant plus spécifiquement du domaine privé, il fait désormais l'objet d'une analyse systématique afin de déterminer pour chaque immeuble l'usage le plus conforme à l'intérêt collectif. Ce choix est effectué par la collectivité parisienne après consultation de son Conseil du patrimoine.

Les décisions prises définissent de façon pérenne un nouvel usage conforme à l'intérêt collectif, qu'il s'agisse de la conservation en pleine propriété dans le patrimoine de la Ville dans le cas des équipements publics et des locaux abritant des services municipaux, de l'affectation au logement social dans le cadre d'une vente à un organisme bailleur ou d'un bail emphytéotique, ou de la cession à un acquéreur privé lorsqu'une autre solution a été écartée.

- La gestion du patrimoine immobilier : une réorganisation en 2004 sous l'égide du Secrétaire Général.

Par note de service du 22 avril 2004, la Ville a redéfini sous l'égide du Secrétaire Général, les attributions des directions intervenant en matière d'immobilier et a mis en place une nouvelle procédure visant à mieux suivre l'affectation des immeubles nouvellement acquis et à rationaliser l'utilisation du patrimoine existant.

Schématiquement, la direction de l'Urbanisme est responsable de la mission de prospection foncière et immobilière et des entrées et sorties du patrimoine. Elle propose dans ce cadre de procéder à l'affectation des immeubles et locaux, en liaison avec la direction des Moyens Généraux (DMG) et la DLH. La DMG est par suite chargée de l'optimisation des implantations administratives. La direction du Logement et de l'Habitat assure pour sa part le suivi et la gestion du domaine intercalaire.

Enfin il a été créé à la direction des Finances, une sous direction des Partenariats Publics Privés chargée d'optimiser et suivre ces partenariats. Dans ce cadre, une de ses missions essentielles est de s'assurer que les éléments du patrimoine municipal délégués ou concédés à des organismes extérieurs à la ville soient exactement recensés et valorisés.

S'étant assuré d'un recensement exhaustif de son patrimoine immobilier et de sa gestion au mieux des intérêts parisiens, la municipalité peut désormais se mobiliser sur l'optimisation de sa gestion patrimoniale dans l'ensemble de ses aspects y compris comptables : c'est le chantier « Gestion du patrimoine ».

3. Le chantier « Gestion du patrimoine » : l'optimisation de la gestion patrimoniale de la Ville, de sa gestion active à sa transcription comptable.

L'optimisation de la gestion patrimoniale de la Ville requiert tout à la fois d'englober l'ensemble des immobilisations possédées par la collectivité parisiennes (biens meubles, biens immeubles, et biens incorporels), d'en connaître l'exacte valorisation et affectation et d'en assurer une parfaite transcription dans sa comptabilité.

3.1. La comptabilisation des immobilisations

Sur ce point, la Ville souhaite en préalable préciser certaines affirmations de la Cour. Ainsi en est-il de la critique afférente au "morcellement de l'état des immobilisations".

La Cour des comptes regrette l'existence d'un état des matériels roulants séparé pour la direction de la Propreté et de l'Environnement (DPE) en regard de l'état des immobilisations du budget annexe des Transport Automobiles Municipaux (TAM).

Cette remarque, avérée au regard de la période examinée (1996-2002), doit être nuancée. En effet, la Ville de Paris a procédé fin 2005 à la réaffectation de 400 véhicules de la DPE au profit des TAM. A la suite de ce transfert, la DPE reste affectataire de l'ensemble des véhicules de propreté. Les TAM sont en effet chargés de la gestion des véhicules courants, du vélo au poids lourd, et la DPE est chargée de la gestion des véhicules de propreté. Les règles de gestion, d'achat, de maintenance et d'utilisation sont radicalement différentes entre les deux types de véhicules. C'est pourquoi il a été décidé de confier leur gestion à deux entités différentes afin d'optimiser les savoir-faire des deux directions.

En cohérence ces deux patrimoines font l'objet d'inventaires distincts ce que la Cour regrette. Pour sa part, la Ville pense que les impératifs de gestion tels qu'évoqués ci-dessus doivent primer sur la simplification de la comptabilité que semble privilégier la Cour.

Bien que fortement réservée sur certaines appréciations de la Cour, la Ville reconnaît néanmoins la perfectibilité de la transcription comptable de son patrimoine. Ce besoin a été dûment intégré dans les spécificités du nouveau Système d'Information Comptable de la Ville de Paris dont la mise en œuvre est programmée sur les années 2007 et 2008 et qui est partie intégrante du projet « Gestion du patrimoine ».

3.2. Le projet « Gestion du patrimoine ».

Au-delà des aspects développés précédemment relatifs à la définition des besoins patrimoniaux de la ville, à l'affectation et l'entretien de son patrimoine existant, gérer son patrimoine, c'est l'inventorier, le valoriser, le comptabiliser.

C'est dans cette perspective que trois projets sont actuellement mis en œuvre auxquels est dédiée pour chacun d'eux une application de gestion informatisée :

- *projet finances (comptabilisation du patrimoine)*
- *projet inventaire domanial (analyse et valorisation du patrimoine)*
- *projet patrimoine (gestion du patrimoine)*

Ces projets intègrent le souci commun de définir les passerelles informatiques nécessaires permettant une lecture et des réponses adaptées aux besoins d'une gestion optimale : connaissance des valeurs historiques, vénales et comptables, mais aussi élaboration de ratios d'occupation, de travaux, de coût d'usage permettant tous les arbitrages pertinents.

Le Projet Finances sera opérationnel à l'horizon 2007-2008. Il intégrera les fonctionnalités permettant d'assurer le lien entre l'inventaire physique du patrimoine tant mobilier qu'immobilier et l'inventaire comptable correspondant (Valeur brute, amortissements, valeurs nette).

Le projet inventaire domanial est engagé sous la responsabilité de la direction de l'Urbanisme. Une consultation doit être engagée au premier semestre 2006 afin qu'un outil informatique entièrement redéfini soit opérationnel courant 2007. Cet outil permettra de retracer l'intégralité des propriétés de la Ville et du département de Paris et intégrera les informations requises pour une gestion active de ce patrimoine (suivi des entrées et sorties, valorisation, affectation…).

Le projet " patrimoine " mené par la direction du Patrimoine et de l'Architecture, permettra d'établir un référentiel des biens utilisés par la Ville qu'elle en soit propriétaire ou utilisatrice. Ce référentiel permettra d'assurer l'entretien de ce patrimoine en intégrant une série d'informations relatives à l'usage de ces locaux (surfaces, nature des biens, niveau d'entretiens etc). Il permettra de rattacher à la description des locaux, outre des données juridiques et techniques des biens issues du projet inventaire, des données financières en provenance du futur système comptable. Une consultation sera lancée au deuxième trimestre 2006 pour une mise en œuvre courant 2007.

Ainsi, à l'horizon 2007-2008 la Ville sera dotée des outils nécessaires à une gestion patrimoniale optimisée.

***

En conclusion, la Ville entend souligner que consciente de l'importance d'une gestion optimale de son patrimoine, tant dans ses aspects comptables que financiers ou patrimoniaux, elle a d'une part déjà commencé à y remédier depuis la période examinée par la Cour des comptes qui s'achève en 2002 et a d'autre part engagé d'importants chantiers au niveau du système d'information comptable et en terme de gestion du patrimoine qui devront permettre à la Chambre Régionale des Comptes d'Ile de France de constater lors d'un prochain contrôle de réelles améliorations.

TROISIEME PARTIE

L'ACTIVITE DES JURIDICTIONS FINANCIERES

La partie retraçant l'activité des juridictions financières en 2005 est à présent insérée dans le rapport public annuel de la Cour des comptes et ne fait donc plus l'objet d'un fascicule distinct, comme lors des années précédentes.

Dans cette partie figurent notamment les principaux indicateurs de l'activité de la Cour et des chambres régionales des comptes. Ces données seront enrichies dès 2007 par les informations que les juridictions financières fourniront à l'appui du programme budgétaire qui leur est consacré au sein de la mission « conseil et contrôle de l'Etat ».

La Cour a également choisi de mettre en lumière deux types d'activité des juridictions financières peu ou mal connues :

- *son activité internationale, en prenant l'exemple de son mandat de commissaire aux comptes de l'ONU ;*
- *son activité de contrôle des organismes faisant appel à la générosité du public, en décrivant ses méthodes de programmation et en dressant un bilan d'étape des contrôles engagés sur l'emploi des fonds recueillis pour le tsunami de décembre 2003.*

Les travaux de la Cour des comptes dans le domaine des appels à la générosité publique

La loi confiant à la Cour une mission de contrôle des comptes d'emploi des ressources des organismes faisant appel à la générosité du public date du 7 août 1991 et ses textes d'application de 1992 et 1993. Les premiers contrôles ont donc commencé en 1994 et donné lieu à de premières publications en 1996[249].

A - Douze années de contrôles

Au cours des douze dernières années, la Cour a contrôlé quinze organismes ; dans la même période, elle a également publié à trois reprises dans son rapport annuel des insertions relatives à la générosité publique. Le contrôle de cinq autres organismes (France Alzheimer, Fondation Abbé Pierre sur le logement des défavorisés, Ligue nationale contre le cancer - pour la deuxième fois - , Secours catholique, Fondation ATD) est en cours et devrait donner lieu à publication au cours de l'année 2006.

249) Dans les domaines relevant de leurs compétences respectives, l'inspection générale des affaires sociales (IGAS) depuis 1996, et l'inspection générale de l'administration de l'éducation nationale et de la recherche (IGAENR), depuis 1999, ont été également habilitées à effectuer de tels contrôles.

Tableau 1 : Liste des rapports ou textes publiés par la Cour, relatifs aux organismes faisant appel à la générosité publique

Organismes [250]	Années contrôlées	Date de publication
ARC (Association pour la recherche sur le cancer)	1993	1996
AFM (Association française contre les myopathies)	1993	1996
Les interventions de la Cour dans le domaine des appels à la générosité publique		*1998*
MSF (Médecins sans frontières)	1993-1995	1998
Ligue nationale contre le cancer	1993-1995	1999
Œuvre nationale du Bleuet de France	*1993-1996*	*2000*
Souvenir Français	*1993-1997*	*2000*
Fonds SIDACTION	1994-1996	2000
MDM (Médecins du monde)	1993-1996	2001
La mise en œuvre de la loi du 7 août 1991		*2002*
Fondation de France	1994-1998	2002
SPA (Société protectrice des animaux)	1993-1999	2002
Comité Perce-Neige	*1998-2000*	*2003*
Les Restaurants du cœur – Les Relais du cœur	1997-2001	2003
Comité français pour l'UNICEF	1998-2001	2004
AFM (2ème contrôle)	1994-2001	2004
ARC (2ème contrôle)	1998-2002	2005
Enquête sur les legs et libéralités	*1998-2002*	*2004*

Source : Cour des comptes

La Cour a, depuis 1994, contrôlé principalement les organismes collectant les sommes les plus importantes ; elle en a également contrôlé de plus modestes, en particulier lorsque ces contrôles pouvaient être coordonnés avec une enquête qu'elle effectuait sur une politique publique, portant sur des thèmes tels que l'effort en faveur des anciens combattants, la vie avec un handicap ou la prise en charge des personnes âgées dépendantes.

250) Figurent en italiques dans le tableau les rapports publiés en annexe à un rapport public particulier (« *L'effort de solidarité nationale à l'égard des anciens combattants* » en 2000 et « *La vie avec un handicap* » en 2003) ou insérés dans le rapport public annuel (en 1998, 2002 et 2004).

Une centaine d'organismes font régulièrement en France des campagnes nationales d'appel à la générosité publique. Un tiers d'entre eux réalise l'essentiel de la collecte, pour environ 1 Md€. Parmi ces organismes principaux, ceux qui ont été au moins une fois contrôlés ou sont en cours de contrôle par la Cour ou par l'IGAS représentent 95 % du montant de cette collecte.

Depuis deux ans, les contrôles par organisme ne sont plus les seuls effectués par la Cour : il s'y ajoute désormais des enquêtes thématiques portant sur un sujet intéressant l'ensemble du secteur de la générosité publique :

- en 2004 ont été publiées dans le rapport annuel de la Cour les conclusions d'une enquête de ce type portant sur la gestion des legs et libéralités ;
- en 2006 seront publiés les résultats d'une enquête portant sur l'appréciation de la qualité de l'information financière communiquée par les organismes à leurs donateurs, notamment sur la part des dons allant effectivement aux actions qu'ils ont choisi de soutenir ;
- au début de 2007, la Cour portera à la connaissance du public les observations qu'elle aura faites sur l'utilisation des fonds collectés par les organismes caritatifs à la suite de la catastrophe du 26 décembre 2004 dans l'Océan Indien (cf. *infra*, paragraphe C).

B - Les effets des contrôles de la Cour

La Cour porte une attention croissante au suivi des effets de ses interventions. Pour ce qui est des contrôles qu'elle effectue auprès des organismes caritatifs, la Cour est dans une situation spécifique : elle « *vérifie la conformité des dépenses engagées par [les organismes caritatifs] aux objectifs poursuivis par l'appel à la générosité publique* », ce qui ne la conduit pas à faire des « recommandations » mais exclusivement des observations. Son objectif est, en effet, de porter à la connaissance du public – et notamment des donateurs effectifs ou potentiels des organismes caritatifs – les constats qu'elle a pu faire, grâce à l'étendue de ses pouvoirs d'investigation, sur l'utilisation des fonds collectés et les appréciations qu'elle porte sur celle-ci.

En outre, la jeunesse relative des compétences de la Cour dans le domaine caritatif a notamment pour conséquence qu'à ce jour peu d'organismes ont été contrôlés deux fois de suite par la Cour : ceci s'est néanmoins déjà produit à trois reprises, pour l'ARC, l'AFM et la Ligue nationale contre le cancer. Dans un cas (l'ARC) où le premier rapport publié contenait des observations extrêmement sévères, la Cour a constaté une modification radicale du fonctionnement de l'association - celle-ci utilisant désormais les fonds qui lui sont confiés d'une manière particulièrement respectueuse de l'intention des donateurs ; dans un deuxième cas au contraire (l'AFM), la Cour a fait des observations plus critiques lors du second contrôle que lors du premier. On ne saurait donc tirer d'enseignement général de ces deux exemples.

Cependant, les observations faites par la Cour lors du contrôle d'un organisme –bien qu'elles ne portent par définition que sur cet organisme – paraissent faire l'objet d'une attention croissante de la part des responsables des organismes caritatifs, ainsi que des comptables et commissaires aux comptes chargés de l'établissement ou de la certification des comptes des organismes caritatifs. Ceci conduit progressivement à une diffusion, dans le milieu caritatif, de « bonnes pratiques » saluées comme telles par la Cour lors de ses contrôles : la Cour choisit d'ailleurs fréquemment de rédiger ses observations sur un organisme de sorte qu'elles puissent être lues comme des règles de portée générale (on peut citer à cet égard, à titre d'exemples, le rappel de la nécessité de la permanence des méthodes d'établissement des comptes d'emploi, dans le rapport de 2004 sur l'AFM, ou encore le qualificatif de « méthodes de gestion rigoureuses » employées en 2005 après la description détaillée des règles en vigueur à l'ARC).

A cet égard, les résultats de l'enquête portant sur l'appréciation de la qualité de l'information financière communiquée aux donateurs via les comptes d'emploi des ressources (cf. ci-dessus) permettront à la Cour d'exprimer, de façon plus généralisable que dans un rapport portant sur un seul organisme, ce qui lui apparaît nécessaire en ce domaine.

C - Le contrôle de l'utilisation des fonds collectés à la suite de la catastrophe du 26 décembre 2004 dans l'Océan Indien

Le tremblement de terre qui a affecté l'Indonésie le 26 décembre dernier, ainsi que le raz-de-marée consécutif à ce séisme - qui a touché onze pays (huit en Asie et trois en Afrique) -, a suscité une générosité publique « planétaire » et une mobilisation institutionnelle (gouvernements, Union européenne, ONU) jamais observées.

Le mouvement de solidarité s'est traduit, en France, de diverses manières : collecte très importante des organismes caritatifs, mobilisation des pouvoirs publics, initiatives nombreuses prises par des collectivités locales, des entreprises, des particuliers.

Le Premier président de la Cour a indiqué dès le 19 janvier 2005, lors de l'audience solennelle de rentrée de la juridiction, qu'il revenait à celle-ci « *d'être la principale garante des conditions dans lesquelles se sera traduit, concrètement, l'exceptionnel mouvement de solidarité suscité par la catastrophe qui vient de frapper les populations de l'Océan Indien* ».

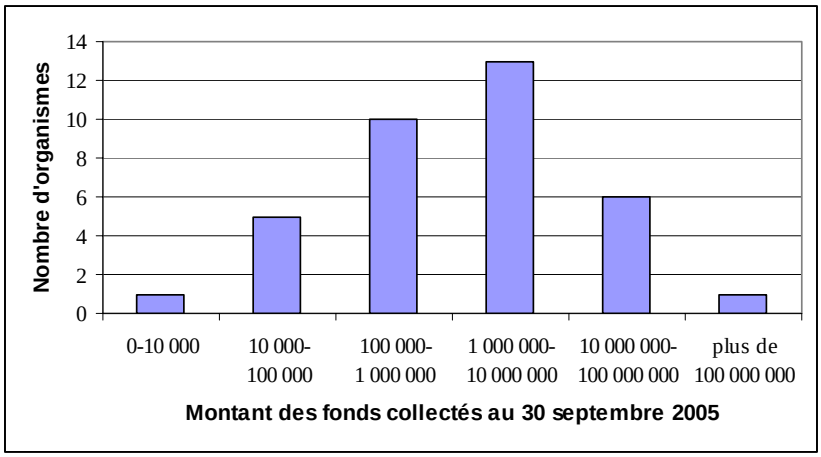
Ceci fera donc, en 2006, l'objet d'enquêtes menées par la Cour sur les dépenses effectuées en 2005, première année d'utilisation des fonds recueillis.

En 2005, dans le but de préparer les enquêtes à mener en 2006, la Cour a interrogé par écrit trente-six organismes ayant collecté des fonds de manière significative. Les résultats de cette investigation – qui ne reposent donc à ce stade que sur les déclarations des organismes – permettent de dresser un premier bilan.

1 - Le montant des dons recueillis

Plus de 300 M€ ont été collectés en France par les organismes faisant des campagnes nationales d'appel à la générosité publique. La collecte a été en pratique très concentrée : la Croix-Rouge française a recueilli à elle seule 112 M€, soit plus du tiers du total des dons. Si on ajoute les six organismes ayant collecté entre 100 M et 10 M€ (le Comité français pour l'UNICEF, le Secours catholique, la Fondation de France, Action contre la faim, le Secours populaire français et Médecins sans frontières), 90 % environ des dons ont été recueillis par seulement 7 organismes. Treize organismes ont collecté entre 10 et 1 M€ ; dix entre 1 M€ et 100 000 € (figure 1).

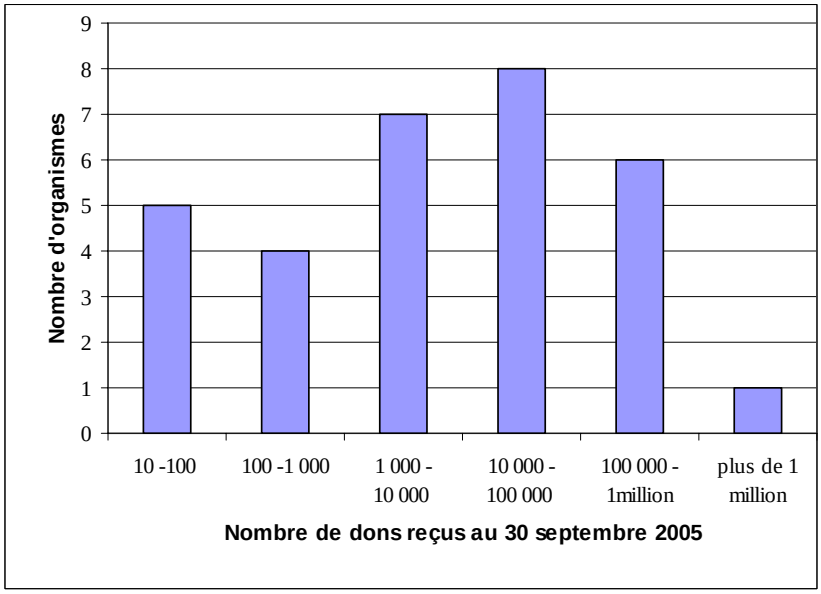
Figure 1 : Montant des fonds collectés par chacun des organismes



Source : Déclaration des organismes

Le nombre des personnes qui se sont mobilisées pour cette cause est particulièrement élevé : le nombre total de dons dépasse cinq millions, le premier organisme (la Croix Rouge) ayant recueilli à lui seul plus de la moitié en nombre des dons effectués(figure 2).

Figure 2 : Le nombre de dons reçus par organisme



Source : Déclaration des organismes

Le mode de collecte a été extrêmement varié : recueil de dons spontanés, publipostages, relances par courrier, téléphone ou SMS, Internet, opérations de collecte sur le terrain.

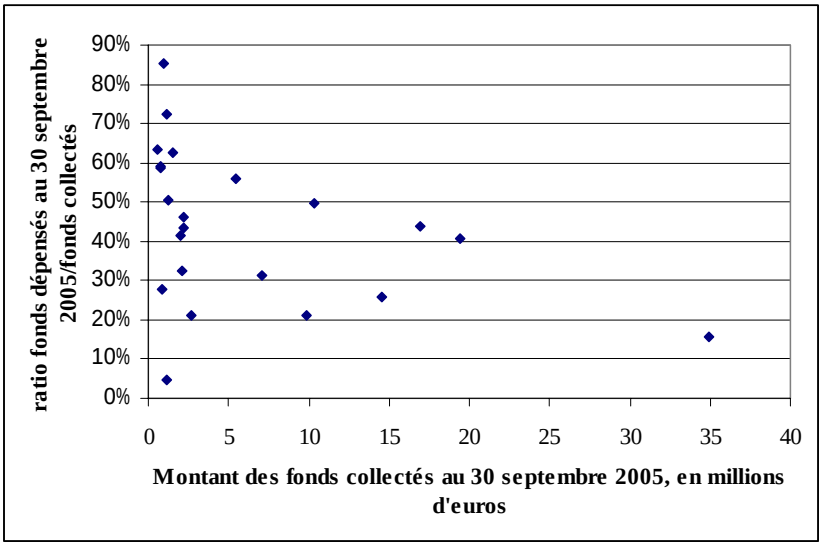
2 - Les dépenses effectuées par les organismes en 2005

La collecte, sans précédent en France, l'a été aussi dans le reste du monde. Devant cet afflux de moyens, mais aussi devant les nombreuses difficultés pratiques rencontrées sur le terrain, les organismes caritatifs - hormis certains organismes spécialisés dans l'urgence médicale – ne pouvaient être en mesure de dépenser ce qu'ils avaient collecté dès 2005 : la plupart d'entre eux, d'ailleurs, ont rapidement annoncé qu'ils envisageaient d'échelonner leurs interventions et donc leurs dépenses sur plusieurs années.

Selon les données fournies par les organismes interrogés par la Cour, la part des fonds décaissés lors des trois premiers trimestres de 2005 s'établissait à un peu plus d'un tiers du total des fonds collectés ; si cependant on exclut de ce calcul le Comité français pour l'UNICEF qui a collecté 57 M€, car celui-ci considère comme dépensées par lui les sommes adressées au siège de l'UNICEF à New-York, alors que ce dernier n'en a employé qu'une partie, la part des fonds décaissés au 30 septembre 2005 par les organismes en France est inférieure au quart des fonds qu'ils ont collectés. Sur l'ensemble de l'année 2005, cette part devrait être plus élevée.

Ce chiffre global cache lui-même de fortes disparités : la proportion des dépenses varie en effet, d'un organisme à l'autre, de moins de 5 % du montant collecté à près de 90 %. La figure ci-dessous, qui présente cette proportion en fonction du montant collecté pour la vingtaine d'organismes ayant collecté entre 0,5 M€ et 40 M€, montre que ceux qui ont le plus collecté sont aussi ceux qui ont proportionnellement le moins dépensé (figure 3).

Figure 3 : Part des fonds dépensés (au 30 septembre 2005)



Source : Déclaration des organismes ayant collecté entre 0,5 et 40 M€

3 - Les contrôles prévus en 2006

En 2006, la Cour des comptes contrôlera les organismes ayant collecté de manière significative des fonds pour la catastrophe asiatique. L'IGAS sera associée à ces enquêtes.

Ces contrôles porteront tant sur les opérations de collecte des dons que sur les actions menées par les organismes.

Il s'agira tout d'abord de vérifier que l'affectation des dons est totalement conforme aux volontés des donateurs. Plusieurs organismes, estimant qu'ils ne pourraient utiliser les fonds qu'ils avaient reçus dans des délais raisonnables ou d'une manière véritablement efficace, ont sollicité l'accord de leurs donateurs pour réaffecter une partie des fonds à d'autres causes. Les conditions et les procédures par lesquelles ces modifications d'affectation ont été opérées seront examinées. A l'inverse, la Cour sera attentive à la bonne affectation de la totalité des fonds collectés pour ceux des organismes qui n'ont pas choisi de procéder à une telle réaffectation. Elle vérifiera également quel sort aura été réservé aux intérêts produits par les fonds reçus ayant fait l'objet de placements financiers.

Le coût de la collecte – une grande partie des fonds ayant été versée en l'absence de sollicitation du public – fera l'objet également d'investigations particulières de la Cour. Enfin, la Cour examinera les modalités de choix des actions engagées par les organismes, les conditions dans lesquelles certains d'entre eux ont noué des partenariats avec des organisations locales, les garanties prises pour assurer le suivi des projets réalisés sur place.

Les contrôles opérés au siège des organismes seront complétés par des missions dans certaines des zones touchées. A cet effet, la Cour a engagé une coopération avec les institutions supérieures de contrôle d'Indonésie, des Maldives, du Sri Lanka et de Thaïlande : des auditeurs de ces organismes contribueront activement à la préparation et à la réalisation des contrôles de la Cour.

La Cour rendra publics les résultats de ses travaux au début de l'année 2007.

Le mandat de commissariat aux comptes de l'ONU

Le Premier président de la Cour des comptes avait été élu, par l'Assemblée générale de l'Organisation des Nations Unies, membre du Comité des commissaires aux comptes de l'ONU (CCC) pour un mandat de trois années à compter du 1er juillet 2001, aux côtés des chefs des institutions supérieures de contrôle d'Afrique du Sud et des Philippines. Il a été réélu pour un mandat d'une durée de six années et non immédiatement renouvelable, donc jusqu'en juin 2010. Le Premier président a présidé le Comité des commissaires aux comptes en 2003 et le présidera à nouveau en 2007 et 2008.

Peu différent dans son contenu du contrôle externe exercé en France par la Cour des comptes, certification comprise, la pratique de ce commissariat aux comptes s'en distingue davantage par ses méthodes. Des normes et procédures spécifiques sont appliquées. Deux exemples de constatations et recommandations récentes, relatives à quelques-uns des domaines dont le contrôle a été confié à la Cour : opérations de maintien de la paix, Haut-commissariat aux Réfugiés, et stratégies informatiques de l'ONU, permettent d'illustrer le travail accompli par les équipes dans le cadre de ces contrôles (point C ci-dessous).

A - Les équipes de contrôle

Le Premier président tient deux sessions annuelles avec ses deux collègues, pour délibérer des rapports transmis à l'Assemblée générale et autres organes délibérants. Il est représenté en permanence au siège de l'ONU, à New York, par un directeur de l'audit externe de l'ONU qui est assisté de trois directeurs adjoints et d'un chef d'équipe, basés dans à Genève, New York et Paris. Le directeur est l'un des trois membres du Comité des opérations d'audit du CCC, qui délibère collégialement de l'ensemble des lettres d'observations adressées, en préambule aux rapports, aux organismes contrôlés.

Les équipes de contrôle françaises sont composées de rapporteurs effectuant une ou plusieurs missions d'une à quatre semaines chacune par an, pour un total équivalant à environ dix équivalents temps pleins par an. Les rapporteurs sont pour environ un tiers des magistrats de la Cour elle-même, pour un autre tiers des magistrats des chambres régionales et territoriales des comptes. Le Premier président fait aussi appel à des spécialistes du secteur public (contrôle général et commissariats généraux des armées, magistrats etc.), ou privé, principalement des experts informatiques recrutés sur appel d'offres. Enfin, des accords bilatéraux de coopération assurent la participation à ces contrôles d'auditeurs d'autres institutions supérieures de contrôle : Djibouti, Maroc, Sénégal, Tunisie, et, pour les contrôles relatifs au « tsunami », qui ont commencé en octobre 2005, Indonésie, Maldives, Sri Lanka et Thaïlande. Pour les rapporteurs de ces derniers pays, le ministère français des affaires étrangères a cofinancé en 2005, avec l'institution supérieure de contrôle des comptes des Philippines qui intervenait dans le cadre d'ASOSAI, un stage spécifique de formation, tenu à Manille à l'initiative de la Cour des comptes[251].

B - Les méthodes

1 - Les normes

Les normes internationales d'audit en vigueur au CCC sont celles de la Fédération internationale des comptables (IFAC)[252]. Des principes, directives et meilleures pratiques ont été formalisées lors de la Conférence internationale des institutions supérieures de contrôle en octobre 2004[253]. Leur mise en oeuvre fournit l'occasion aux équipes de contrôle françaises d'étendre leur formation et leur expérience aux meilleures pratiques internationales de certification.

Un dispositif d'assurance de la qualité des contrôles ainsi qu'un progiciel de conduite des contrôles et d'archivage des pièces justificatives ont été expérimentés dans ce cadre par la Cour en 2005 et sont généralisés en 2006.

---

251) Voir le chapitre X.

252) International Federation of Accountants (IFAC): International Standards on Auditing (ISAs) de l'International Auditing and Assurance Standards Board's (IAASB). En avril 2005, la Compagnie Nationale des Commissaires aux Comptes (CNCC) française et l'Institut des Réviseurs d'Entreprises (IRE) belge ont décidé de réaliser une édition française de ces normes.

253) Leur version française est disponible sur le site de l'INTOSAI, www.intosai.org

2 - Les procédures

Les conclusions et recommandations des équipes sont d'abord portées, après une phase contradictoire, à la connaissance de l'ONU par le directeur de l'audit externe, sous forme de lettres d'observations qui demeurent confidentielles. Au terme de l'examen des comptes, pour la plupart biennaux, les principales observations et recommandations sont résumées dans des rapports publics adoptés par le Comité lui-même, et transmis au Secrétaire général et à l'Assemblée générale de l'ONU, et autres organes délibérants. L'Assemblée générale en délibère, après examen avec le CCC par sa cinquième commission.

Les rapports sur la Commission d'indemnisation des Nations Unies et le Compte séquestre, tous deux relatifs aux indemnisations et sanctions consécutives à la première guerre du Golfe, sont transmis au Conseil de sécurité.

C - Exemples de conclusions[254]

1 - Les opérations de maintien de la paix

Le CCC examine annuellement les comptes et la gestion des opérations de maintien de la paix menées par l'ONU. Jusqu'en 2005, les équipes françaises ont contrôlé sur pièces et, sauf exception, sur place des Mission d'administration intérimaire des Nations Unies au Kosovo (MINUK), Mission des Nations Unies en Éthiopie et en Érythrée (MINUEE), Opération des Nations Unies en Côte d'Ivoire (ONUCI), et Mission des Nations Unies pour la stabilisation en Haïti (MINUSTAH). Les dépenses de l'exercice allant du 1er juillet 2004 au 30 juin 2005 ont été de 4,1 milliards de dollars américains, en progression de 41 % par rapport à l'exercice antérieur.

Le CCC a émis une opinion sans réserve sur les comptes, tout en prenant acte des enquêtes en cours sur la gestion des achats. Ses principales observations de gestion ont été que pendant cette période :

« a) le mécanisme de contrôle des fonds ne permettait pas de recueillir facilement des informations sur les réaffectations de crédits, ce qui limitait son efficacité en tant qu'instrument de suivi desdites réaffectations ;

b) aucune base de données ni aucun programme particuliers n'était utilisé pour faciliter l'étude des activités de transport aérien ;

254) Les citations figurant ci-après en italique sont extraites des rapports publics de l'Organisation des Nations Unies, consultables sur : www. documents.un.org.

c) pour l'exercice 2003/04, il n'a été procédé à une évaluation des opérations aériennes que d'une mission sur 14. De plus, sur les quelque 125 transporteurs aériens, 11 seulement (9 %) ont fait l'objet d'une visite sur le terrain pendant la période considérée ;

d) les opérations de reconstitution des stocks stratégiques pour déploiement rapide livrés directement aux nouvelles missions par les fournisseurs ne faisaient pas l'objet d'un contrôle centralisé à la base de soutien logistique. Au mois d'octobre 2004, les principes et directives régissant la rotation et la reconstitution des stocks stratégiques avaient été rédigés mais n'étaient pas encore définitivement au point ;

e) s'agissant de la gestion des rations, il n'y avait pas de coopération suivie entre les différentes missions et le Siège concernant les leçons tirées de l'expérience et les domaines d'intérêt commun dont tous pourraient tirer parti ;

f) faute d'un système local de comparaisons, la Mission des Nations Unies en Éthiopie et en Érythrée avait payé 350 dollars par personne et par mois pour des services de sécurité alors qu'un organisme des Nations Unies travaillant dans la même zone avait payé 219 dollars pour des services analogues ;

g) les directives pour l'application des principes de déontologie fondamentaux auxquels doivent se conformer les fonctionnaires des Nations Unies chargés des opérations d'achat n'avaient pas été complètement mises au point ni promulguées ;

h) les missions ne soumettaient pas toutes leurs plans d'achat au Siège en temps voulu et certains plans d'achat présentés par les missions étaient incomplets ;

i) les fournisseurs locaux potentiels étaient enregistrés dans le fichier informatisé alors qu'ils ne remplissaient pas les conditions prévues dans le Manuel des achats. Les critères de présélection peuvent ne pas être adaptés aux conditions locales ;

j) on ne disposait d'aucune évaluation des prestations des fournisseurs pour 88 % des contrats examinés;

k) les données n'étant pas collectées au fur et à mesure, rassembler les justificatifs prenait beaucoup de temps à la fin de l'exercice budgétaire ;

l) le personnel civil et militaire de la mission de l'Organisation des Nations Unies en République démocratique du Congo a été associé à de nombreux actes d'exploitation et d'abus sexuels dont certains étaient, semble-t-il, de nature criminelle; ces comportements ont sérieusement entamé la crédibilité de l'Organisation des Nations Unies. »[255]

255) Rapport A/59/5 (VOL. II).

2 - Le Haut-commissariat aux réfugiés

Au terme du contrôle mené par la Cour, le Comité a formulé en juillet 2005 une opinion sans réserve sur les comptes et la gestion du Haut commissariat aux réfugiés sur l'exercice 2004. Ses principales observations ont été que :

« a) le montant des dépenses s'est accru de 8 %, pour atteindre 1 milliard 65 millions de dollars, c'est-à-dire qu'il a augmenté plus que celui des recettes, entraînant un déficit de 58 millions (…) ;

b) en s'établissant à 142,4 millions de dollars, le montant de la réserve et du solde des fonds en fin d'exercice était tout au plus resté stable en termes réels depuis 2002, compte tenu de l'inflation et de la chute du dollar des Etats-Unis ;

c) le HCR n'a pu obtenir confirmation de dépenses d'un montant de 4,5 millions de dollars engagées pour son compte par le Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD), en raison de défaillances du nouveau système (Atlas) de planification des ressources de ce dernier ;

d) il n'existait pas, dans plusieurs cas, de véritable séparation des fonctions liées aux transactions financières en ce qui concerne le report des opérations de trésorerie ;

e) la proportion des dépenses des sous-projets de l'année précédente ayant fait l'objet d'attestations de vérification des comptes était tombée de 77 % à la mi-juin 2004 à 58 % à la mi-juin 2005 ;

f) le HCR ne demandait pas le remboursement des coûts afférents aux paiements effectués pour le compte de la Commission d'indemnisation des Nations Unies ;

g) le HCR n'avait pas achevé de mettre progressivement fin à l'utilisation du personnel de projet dans les délais qui lui avaient été fixés en 2001 ;

h) la comptabilité et la qualité des activités de protection et de réinstallation, ainsi que l'information y relative, pourraient encore être améliorées ;

i) la gestion axée sur les résultats et la planification pluriannuelle pourraient être améliorées, pour ce qui est de la définition des indicateurs de succès et des procédures d'évaluation ;

j) en ce qui concerne la gestion des bureaux extérieurs et du bureau de New York, certaines améliorations devaient être apportées dans les domaines de la délégation de pouvoirs, de la gestion des actifs et de la planification. »[256]

256) Rapport A/59/5 Add. 5

3 - Les stratégies informatiques

Le Comité – qui publie une trentaine de rapports publics par période de deux ans – a établi un rapport de synthèse sur la période 2002-2003, dans lequel il résumait notamment les conclusions d'une enquête horizontale coordonnée par le Premier président, sur les stratégies en matière d'informatique et de télématique au sein de l'ONU.

« Dans son précédent résumé concis (A/57/201), le Comité avait exprimé des réserves quant à l'existence simultanée d'un certain nombre de systèmes coûteux faisant appel aux technologies de l'information et des communications (TIC) dans le système des Nations Unies. Il avait noté que les systèmes en question couvraient les mêmes zones géographiques, obéissaient à des règles et règlements similaires, partageaient les mêmes objectifs d'ensemble et que les investissements nécessaires se faisaient aux frais des mêmes intéressés, à savoir les États Membres. Par la suite, dans sa résolution 57/278 A, l'Assemblée générale a prié le Secrétaire général de veiller à ce que les observations et recommandations du Comité des commissaires aux comptes soient pleinement prises en considération (…). Au moment de l'audit, il était encore trop tôt pour évaluer l'incidence de cette résolution. Le Comité a toutefois noté avec satisfaction qu'à la suite de l'examen horizontal qu'il avait pratiqué, l'Organisation mettait en place plusieurs initiatives ayant pour objet de donner effet, tant au Siège que dans les bureaux extérieurs, à plusieurs des recommandations dont un aperçu est présenté ci-après.

Le Comité a examiné de quelle manière les stratégies en matière d'informatique et de télématique avaient été mises en œuvre dans 23 départements, fonds, programmes et instituts au sujet desquels le Comité établissait des rapports annuels ou biennaux à l'intention de l'Assemblée générale et qui avaient fait état de plus de 700 millions de dollars de dépenses directement afférentes aux technologies de l'information et des communications (TIC) pendant l'exercice biennal 2002-2003. Il s'est surtout attaché à vérifier l'efficacité et la rentabilité des différentes procédures mises en œuvre à l'appui de ces stratégies en termes de gouvernance, d'harmonisation et d'exécution. Plusieurs caractéristiques positives de la planification et du déploiement des TIC ont été identifiées, mais l'examen s'est concentré sur les risques encourus et sur les domaines où des améliorations étaient à la fois possibles et souhaitables ».

Les remarques portaient :

- sur la coordination et le réseau des technologies de l'information et des communications récemment créé sous l'égide du Comité chargé des questions de gestion du Conseil des chefs de secrétariat des organismes des Nations Unies :

« Ces dernières années, toutes les grandes entités du système des Nations Unies ont élaboré et publié des stratégies en matière de TIC, mais dans une relative absence de coordination, non seulement entre elles mais aussi avec le Siège. Certes, certaines peuvent être consultées sur le site Web du Comité de haut niveau sur les questions de gestion, mais jusque récemment, on n'a guère décelé de volonté explicite de rechercher des éléments communs et des synergies éventuelles dans le cadre de leur élaboration et de leur mise en œuvre. À la suite de l'audit réalisé par le Comité, l'Organisation a toutefois lancé plusieurs initiatives à cette fin […]

- sur les achats :

« S'agissant des achats, il n'existait pas de méthode officielle, qui soit appliquée à l'échelle du système, pour évaluer le montant des investissements et des dépenses afférents aux TIC. Le Comité félicite donc le Secrétariat de l'ONU d'avoir créé le Comité d'examen des projets, qui exécute cette tâche avant que toute dépense importante ne soit engagée. Le Comité a également noté que de nombreux contrats collectifs avaient été signés à New York et à Genève, mais qu'il était encore possible d'accroître le nombre des acquisitions effectuées conjointement. Certes, il arrive parfois que certains organismes bénéficient d'une offre spéciale séduisante lorsqu'ils passent commande indépendamment, mais pour déterminer le véritable coût du traitement de ce type de commande, il faut prendre en compte le temps passé par le département des achats à solliciter des offres, à les évaluer, à les traiter, etc. Au bout du compte, un contrat isolé en apparence avantageux peut s'avérer beaucoup plus coûteux que prévu. »

- sur les vérifications a posteriori :

« Il est rare qu'il soit procédé à des vérifications postérieures à l'achèvement d'un projet. Aucune procédure n'est suivie pour vérifier, une fois un projet achevé, si les avantages financiers qui avaient servi à justifier l'investissement se sont effectivement concrétisés ou quels types d'avantages supplémentaires ont été obtenus et, dans le cas contraire, pour déterminer si les raisons de la non-réalisation des avantages escomptés étaient indépendantes de la volonté de l'organisme concerné ou si les hypothèses de départ étaient fausses […].

Des efforts importants ont été faits pour initier l'ensemble des fonctionnaires au maniement des ordinateurs, mais la formation portant spécifiquement sur l'élaboration et l'application des stratégies en matière de TIC fait défaut. Il est donc à craindre que les organismes intéressés ne disposent d'aucune stratégie ou d'une stratégie insuffisamment élaborée, ce qui peut entraîner des erreurs dans la définition des priorités des projets et un recours excessif à des consultants qui élaborent des stratégies dont ils n'auront pas à assumer la responsabilité. »

- sur les systèmes de planification des ressources et autres progiciels :

« […] Bien que ces lacunes n'aient pas eu de répercussions sur les états financiers pour 2002-2003, le Comité redoute que si des mesures ne sont pas prises rapidement pour parer aux risques associés à la mise en place d'un système de portée majeure après la date de clôture des comptes, il pourrait en résulter des difficultés opérationnelles considérables pour l'organisme concerné. L'Office contre la drogue et le crime de l'Office des Nations Unies à Vienne, qui est administré par le PNUD, court un risque similaire.

[…] En conclusion, le Comité note avec satisfaction que des mesures ont été prises pour remédier à certaines des lacunes qu'il avait pu observer au stade de la conception et de la mise en œuvre des stratégies en matière d'informatique et de télématique. Cependant, compte tenu des derniers exemples en date d'opérations coûteuses, il recommande à nouveau qu'une étude complète soit entreprise à l'échelle du système des Nations Unies en vue de coordonner les efforts consentis dans le domaine de l'informatique et de la télématique, afin que les choix effectués soient les plus rentables, à long terme, pour les États Membres. »[257]

D - La mise en œuvre des recommandations

Le Comité classe ses recommandations par thèmes, mais il laisse le soin à l'ONU de les hiérarchiser en vue de leur mise en oeuvre, comme d'en évaluer l'impact budgétaire, financier et opérationnel. L'ONU rend compte de leur mise en œuvre. Ainsi le Comité a-t-il pu souligner en juillet 2005 que, sur un total de 558 recommandations adressées à l'Assemblée générale en juin 2004 au titre de la période 2002-2003, hors opérations de maintien de la paix, 41 % avaient été mises en œuvre un an plus tard, 47 % étaient en cours de mise en œuvre, et 12 % n'avaient pas été mises en œuvre.

257) Rapport A/59/162.

Enfin, ces travaux font l'objet de concertations avec les institutions supérieures de contrôle qui assurent le commissariat aux comptes des institutions spécialisées de l'ONU. Le Premier président a d'ailleurs été également élu Commissaire aux comptes de l'UNESCO pour les exercices 2006 à 2011.

Liste des rapports publiés par la Cour des comptes en 2005

Rapport public annuel 2004 (publié en février 2005)

Rapports sur l'exécution des lois de finances pour l'année 2004 (publiés en juin 2005) :

Rapport sur les résultats et la gestion budgétaire

Rapport sur les comptes de l'Etat

Rapport préliminaire au débat d'orientation budgétaire

Rapport sur l'application de la loi de financement de la sécurité sociale (publié en septembre 2005)

Rapports publics thématiques :

Le démantèlement des installations nucléaires et la gestion des déchets radioactifs (publié en janvier 2005)

La Banque de France (publié en mars 2005)

Les transports publics urbains (publié en avril 2005)

La gestion de la recherche dans les universités (publié en octobre 2005)

Les personnes âgées dépendantes (publié en novembre 2005)

L'intercommunalité en France (publié en novembre 2005)

Contrôle des organismes faisant appel à la générosité publique

Rapport d'observations définitives sur les comptes d'emploi 1998 à 2002 des ressources collectées auprès du public par l'association pour la recherche sur le cancer (ARC) (publié en février 2005)

Rapports communiqués aux commissions des finances du Parlement en 2005

Aux deux assemblées

Rapport sur les décrets d'avance (article 58-6 de la LOLF)

A l'Assemblée nationale

Efficacité et efficience des établissements d'enseignement supérieur : constats récents, nouvelles approches.

La gestion et l'utilisation des aides au transport aérien outre-mer

Au Sénat

Les subventions d'équipement à la recherche universitaire

Les aides de l'Etat aux ONG dans le cadre de l'aide publique au développement

Météo-france

Le service de l'équarrissage

Les frais de justice

Le fonds d'intervention pour les services, l'artisanat et le commerce (FISAC)

Le fonds de soutien à l'expression radiophonique locale (FSER)

L'indemnisation des conséquences de l'utilisation de l'amiante

Les chiffres–clés de l'activité des juridictions financières

A - L'activité des juridictions financières

1 - La Cour des comptes

Les communications administratives de la Cour des comptes

	Nature de la communication	Nombre de communications adressées				
		2001	2002	2003	2004	2005
Cour	Référés	49	27	39	41	31
	Communications du PG	141	103	122	88	45
	Lettres du président	231	269	316	235	261
	Rapports particuliers	36	35	34	33	31
	Relevés de constatations provisoires	252	345	238	239	236
	SOUS-TOTAL	**709**	**779**	**749**	**636**	**604**
CRTC	Communications du PG demandées par les CRTC	43	14	33	48	30
Affaires pénales	Transmises par la Cour	4	7	2	4	2
	Transmises par les CRTC	26	15	22	26	29
	TOTAL GENERAL	**782**	**815**	**806**	**714**	**665**

Jugement des comptes : les arrêts de la Cour des comptes

	2001	**2002**	**2003**	**2004**	**2005**
Arrêts	425	378	377	373	321
Arrêts d'appel	76	52	39	40	33
Amendes	11	5	2	3	3
Gestion de fait	32	24	22	14	10
Arrêts de débet	85	34	20	34	38

2 - Les chambres régionales et territoriales des comptes

Contrôle des actes budgétaires

Type de procédure (selon articles du Code général des collectivités territoriales- CGCT)	**2001**	**2002**	**2003**	**2004**	**2005**
Budget non voté dans le délai légal (art. L.1612-2 du CGCT) - Saisines	72	83	125	146	159
Budget voté en déséquilibre (art. L. 1612-5 du CGCT) -Saisines	197	185	134	153	142
Compte administratif (Rejet : art. L. 1612-12 du CGCT et Non-transmission : art. L.1612-13 du CGCT) - Saisines	56	33	58	57	103 *
Déficit important du compte administratif (art. L. 1612-14 du CGCT) - Saisines	189	175	190	160	143
Insuffisance des crédits pour dépenses obligatoires (L. 1612-15 du CGCT) - Saisines	501	331	336	325	326
Total des saisines	**1015**	**807**	**843**	**841**	**873**
Total des avis (1er et 2ème stade)	1 161	989	866	862	986

** Dont 21 à la chambre régionale des comptes des Pays de la Loire au titre de l'article L.1612.13 du CGCT, qui prévoit qu'en cas d'absence de transmission du compte administratif au représentant de l'Etat dans le département, celui-ci saisit la CRC du plus proche budget voté par la collectivité territoriale concernée.*

Jugement des comptes

	2001	2002	2003	2004	2005
Jugement des comptes des comptables publics :					
Nombre de jugements prononcés (1)	18 635	15 643	24 995	25 122	*16 215*
- dont Nombre de débets prononcés	*561*	*468*	*448*	*253*	*388*
Gestions de fait :					
Nombre de jugements prononcés	51	36	43	48	63
Nombre de déclarations provisoires	14	14	12	10	22
Nombre de déclarations définitives	18	13	8	14	11
Nombre de débets prononcés	5	0	1	5	0
Condamnations définitives à l'amende :					
Amendes pour retard dans la production des comptes ou la réponse aux injonctions	76	85	39	34	77
Amendes pour gestion de fait	3	2	8	10	2

(1) La loi du 21 décembre 2001 prévoyait qu'à partir de l'exercice 2002, les comptes des communes et établissements publics, au dessous des seuils de 750 000 € de recettes ordinaires et de 3 500 habitants, ainsi que ceux de la totalité des associations syndicales autorisées (ASA) et des associations foncières de remembrement (AFR) seraient désormais soumis à l'apurement administratif des comptables supérieurs du Trésor.

La diminution observée en 2002 du nombre de jugements était imputable aux premiers effets de ces transferts de compétence : les chambres ont en effet reporté certains jugements dans l'attente du dépôt des comptes de l'exercice 2001, afin d'inclure cet exercice dans leurs plans de vérification.

Les statistiques pour 2003 et 2004 reflètent naturellement l'effet inverse : les chambres ont procédé au jugement d'un nombre élevé de comptabilités destinées à être transférées, en incluant des comptes de l'exercice 2001.

Interventions administratives des CRTC
Répartition par catégorie de destinataires

	2001	2002	2003	2004	2005
Organismes soumis aux règles de la comptabilité publique					
♦ Collectivités territoriales					
- Rapports d'observations définitives	244	224	272	256	303
- Autres interventions administratives	179	220	107	99	125
♦ Etablissements publics locaux					
- Rapports d'observations définitives	144	100	223	197	217
- Autres interventions administratives	125	146	129	228	90
♦ Etablissements publics spécialisés					
- Rapports d'observations définitives	134	190	98	143	111
- Autres interventions administratives	183	269	80	67	58
Organismes non soumis aux règles de la comptabilité publique					
♦ Sociétés d'économie mixte					
- Rapports d'observations définitives	23	22	28	43	41
- Autres interventions administratives	7	6	8	29	8
♦ Associations subventionnées et autres organismes recevant un concours financier					
- Rapports d'observations définitives	33	33	37	47	45
- Autres interventions administratives	13	13	15	17	11
Total rapports d'observations définitives	**578**	**569**	**659**	**686**	**717**
Total autres interventions administratives	**507**	**654**	**339**	**443**	**292**

Activité de chacune des CRTC en 2004 et 2005

	Avis émis en contrôle des actes budgétaires		Jugements Rendus		Rapports d'observations définitives	
	2004	**2005**	**2004**	**2005**	**2004**	**2005**
ALSACE	2	4	795	570	27	25
AQUITAINE	25	36	1 304	834	56	54
AUVERGNE	25	22	791	418	17	13
BOURGOGNE	26	42	1 773	552	32	27
BRETAGNE	11	15	865	920	31	26
CENTRE	26	32	1 040	604	17	21
CHAMPAGNE ARDENNE	52	33	1 198	1 134	19	20
CORSE	22	18	206	175	8	1
FRANCHE COMTE	28	28	693	601	8	8
ILE-DE-FRANCE	51	67	1 829	1 422	71	59
LANGUEDOC-ROUSSILLON	45	59	1 081	638	17	16
LIMOUSIN	9	13	443	272	16	22
LORRAINE	28	35	1 273	967	42	59
MIDI-PYRENEES	31	72	1 298	553	41	48
NORD-PAS-DE-CALAIS	34	31	759	961	24	26
BASSE-NORMANDIE	22	15	686	844	17	27
HAUTE-NORMANDIE	22	18	1 039	783	19	16
PAYS - DE - L A- LOIRE	13	50	1 327	504	33	49
PICARDIE	53	40	1 326	589	27	23
POITOU CHARENTES	12	21	1 640	386	31	30
PROVENCE-ALPES-COTE D'AZUR	39	40	811	557	24	40
RHONE-ALPES	65	79	2 686	1 653	55	51
GUADELOUPE, GUYANE, MARTINIQUE	206	207	132	184	14	11
LA REUNION	12	9	69	74	11	37
NOUVELLE CALEDONIE	3	0	26	4	5	0
POLYNESIE FRANCAISE	0	0	32	16	24	8
TOTAL	**862**	**986**	**25122**	**16215**	**686**	**717**

B - Le personnel

Evolution des effectifs en activité à la Cour des comptes

	2000	**2001**	**2002**	**2003**	**2004**	**2005**
Premier président	1	1	1	1	1	1
Procureur général	1	1	1	1	1	1
Présidents de chambre	7	7	7	7	7	7
Secrétaire général et secrétaires généraux adjoints	3	3	3	3	3	3
Avocats généraux	3	3	3	3	3	3
Personnels de contrôle						
Conseillers maîtres (*)	104	100	106	109	106	116
Conseillers référendaires	47	46	70	84	76	76
Auditeurs	20	26	18	14	16	20
Rapporteurs à temps plein	63	57	48	56	60	60
Assistants	81	77	80	84	83	70
Total agents à temps plein	328	319	335	360	344	355
Rapporteurs à temps partiel	43	48	34	26	37	33
Total personnels de contrôle	**371**	**367**	**369**	**386**	**381**	**390**
Personnels administratifs						
Personnels administratifs	258	246	253	258	256	259
Total Cour des comptes	**631**	**615**	**624**	**644**	**649**	**649**

(*) Y compris les conseillers maîtres en service extraordinaire

Position administrative des magistrats de la Cour des comptes

Position	Effectif
En service à la Cour des comptes (*)	214
Détaché dans les fonctions de Président et de vice-Président de chambre régionale ou territoriale des comptes	27
Mis à disposition auprès d'une administration	4
Détachés dans une administration ou un organisme public	96
En disponibilité	49
Hors cadre	6
Total	**396**

(*) Y compris le Premier président et le Procureur général.

Evolution des effectifs en activité dans les chambres régionales et territoriales des comptes

	2000	**2001**	**2002**	**2003**	**2004**	**2005**
Présidents et vice-président	25	25	27	27	27	27
Personnels de contrôle						
Magistrats	335	317	330	323	342	340*
Rapporteurs		11	7	7	7	4
Assistants	342	335	325	328	337	338
Total personnels de contrôle	**677**	**663**	**662**	**658**	**686**	**682**
Personnels administratifs	464	466	467	474	474	472
TOTAL CRTC	**1141**	**1129**	**1129**	**1155**	**1187**	**1154**

** dont 293 magistrats de CRTC et 47 fonctionnaires détachés dans ce corps*

Répartition des magistrats des chambres régionales et territoriales des comptes

Présidents de section	50
Premiers conseillers	239
Conseillers	51

Position administrative des magistrats des chambres régionales et territoriales des comptes

	Effectif au 31 octobre 2005
En service dans les chambres régionales et territoriales des comptes	285
Détachés dans le corps des magistrats de CRC (Art 212-5 du CJF)	47
Mis à disposition de la Cour des comptes	6
Mis à disposition auprès d'une administration	2
Détachés dans une administration ou un organisme public (1)	78
En disponibilité	8
Hors cadre	2
Total	**428**

(1) dont 4 détachés dans le statut d'emploi de rapporteurs à la Cour des comptes

Répartition des effectifs par chambre au 31 octobre 2005
(Hors président de CRTC)

Chambres	1 Effectif réel de magistrats et rapporteurs non magistrats	2 Assistants de vérification	3 Agents administratifs	4 Total de 1-2-3
ALSACE	10	8	17	**35**
AQUITAINE	18	19	22	**59**
AUVERGNE	9	11	15	**35**
BOURGOGNE	10	10	17	**37**
BRETAGNE	18	17	20	**55**
CENTRE	12	13	18	**43**
CHAMPAGNE ARDENNE	7	8	16	**31**
CORSE	4	5	12	**21**
FRANCHE COMTE	7	8	14	**29**
ILE-de-France	51	49	42	**142**
LANGUEDOC-ROUSSILLON	12	13	20	**45**
LIMOUSIN	4	4	14	**22**
LORRAINE	10	15	20	**45**
MIDI-PYRENEES	14	15	22	**51**
NORD-PAS-DE-CALAIS	19	18	26	**63**
BASSE-NORMANDIE	9	9	14	**32**
HAUTE-NORMANDIE	10	8	15	**33**
PAYS–de–la–LOIRE	17	19	22	**58**
PICARDIE	10	7	17	**34**
POITOU CHARENTES	10	9	15	**34**
PROVENCE-ALPES-COTE D'AZUR	25	23	31	**79**
RHONE-ALPES	28	33	28	**89**
GUADELOUPE, GUYANE, MARTINIQUE	9	7	15	**31**
LA REUNION	5	5	11	**21**
NOUVELLE CALEDONIE	4	2	5	**11**
POLYNESIE FRANCAISE	4	3	4	**11**
Total	**336**	**338**	**472**	**1146**

C - Les moyens financiers

Evolution des dépenses des juridictions financières

(En M€)

	Dépenses		
	2003	**2004**	**2005**
Personnel	**92,40**	**95,49**	**99,14**
- dont rémunérations nettes	*59,68*	*61,18*	*61,72*
- dont indemnités	*25,38*	*26,97*	*29,04*
- dont cotisations et prestations sociales	*7,34*	*7,34*	*8,38*
Fonctionnement	**19,12**	**20,00**	**18,04**
- dont informatique	*3,70*	*3,00*	*3,02*
- dont matériel de fonctionnement	*15,42*	*17,00*	*15,02*
Total dépenses ordinaires	**111,52**	**115,49**	**117,18**
Dépenses en capital	**1,49**	**1,50**	**1,45**
TOTAL DEPENSES	**113,01**	**116,99**	**118,63**