

Cour des comptes



Chambres régionales
& territoriales des comptes

LE RAPPORT PUBLIC ANNUEL 2016

Tome II
L'organisation, les missions, les résultats

Sommaire

Première partie L'organisation et les moyens	5
Chapitre I L'organisation de la Cour des comptes et des chambres régionales et territoriales des comptes	7
Chapitre II Le personnel et les moyens financiers	19
Deuxième partie Les missions	25
Chapitre I Le jugement des comptes publics.....	27
Chapitre II Le contrôle de la gestion.....	49
Chapitre III L'assistance au Parlement et au Gouvernement	79
Chapitre IV La certification des comptes	87
Chapitre V L'évaluation.....	101
Chapitre VI Le contrôle des organismes bénéficiant de dons	115
Chapitre VII Les missions internationales.....	141
Troisième partie Le suivi des recommandations	147
Chapitre I Le suivi des recommandations en 2015	149
Chapitre II La Cour constate des progrès	171
1 <i>Les certificats d'économies d'énergie : un dispositif amélioré</i>	<i>173</i>
Réponses	193
2 <i>Les biocarburants : des résultats en progrès, des adaptations nécessaires.....</i>	<i>201</i>
Réponses	225
3 <i>La réduction des ressources exceptionnelles dans le financement de la défense nationale : une clarification bienvenue.....</i>	<i>239</i>
Réponses	255
Chapitre III La Cour insiste	261
1 <i>Sciences Po : une remise en ordre à parachever</i>	<i>263</i>
Réponses	283
2 <i>La politique de la ville : un cadre rénové, des priorités à préciser</i>	<i>299</i>
Réponses	315

3	<i>La lutte contre le tabagisme : une politique à consolider</i>	325
	Réponses	349
4	<i>La lutte contre la fraude fiscale : des progrès à confirmer</i>	357
	Réponses	387
5	<i>La réforme des organismes payeurs des aides agricoles : une stratégie à définir, des économies à rechercher</i>	395
	Réponses	417
6	<i>La gestion extinctive de Dexia : de premiers résultats fragiles, des conséquences à tirer sur les responsabilités en cas de sinistre financier</i>	439
	Réponses	463
7	<i>Les transports ferroviaires en Île-de-France depuis 2010 : des progrès sensibles, des insuffisances persistantes</i>	481
	Réponses	505
	Chapitre IV La Cour alerte	515
1	<i>Le Centre national de la fonction publique territoriale (CNFPT) : former mieux, prélever moins</i>	517
	Réponses	539
2	<i>La politique d'archéologie préventive : des mesures d'ajustement tardives, un opérateur à réformer en profondeur</i>	551
	Réponses	575
3	<i>Le versement de la solde des militaires : en dépit des efforts engagés, des dysfonctionnements persistants</i>	589
	Réponses	605
4	<i>La piste de ski intérieure d'Annéville : un équipement sous-utilisé, un investissement risqué</i>	613
	Réponses	625
	Annexe	631

Première partie

L'organisation et les moyens

Les juridictions financières sont composées de la Cour des comptes, créée en 1807, et des chambres régionales et territoriales des comptes, issues du mouvement de décentralisation né de la loi du 2 mars 1982¹. Si la Cour est compétente pour contrôler l'État et ses différents opérateurs, ainsi que les institutions de sécurité sociale, les chambres régionales et territoriales ont dans leur champ de contrôle les collectivités territoriales, leurs groupements et leurs établissements publics. En outre, s'y ajoute la Cour de discipline budgétaire et financière, juridiction administrative spécialisée qui fait l'objet d'un rapport d'activité distinct, publié conjointement au rapport public annuel.

Les moyens sur lesquels les juridictions financières s'appuient pour mener à bien leurs missions sont avant tout des moyens humains : la masse salariale des 1 700 magistrats et agents qu'elles comptent représente plus de 85 % de leur budget.

¹ Loi du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions.

Chapitre I

L'organisation de la Cour des comptes et des chambres régionales et territoriales des comptes

I - La Cour des comptes

À la tête de la Cour des comptes, le **Premier président** définit l'organisation générale de ses travaux et en dirige les services, répartit les attributions entre les chambres et arrête le programme de travail de la juridiction. Magistrat inamovible, il est nommé par le Président de la République par décret pris en conseil des ministres. Depuis février 2010, cette fonction est occupée par M. Didier Migaud.

La Cour s'organise en **sept chambres** placées sous l'autorité d'un président de chambre, nommé en conseil des ministres parmi les conseillers maîtres de la Cour, et comprenant chacune en moyenne une soixantaine de magistrats, rapporteurs, experts et vérificateurs.

Chaque chambre exerce son contrôle sur un domaine de compétence défini (cf. organigramme n° 1). Les compétences entre les sept chambres sont réparties globalement en fonction de celles des ministères. Cette répartition présente toutefois une plus grande stabilité que les structures ministérielles : chaque évolution de l'organisation gouvernementale ne donne pas lieu à une modification des attributions

des chambres. Chaque année, un arrêté du Premier président fixe leurs attributions et permet de réaliser les ajustements nécessaires.

Chaque chambre exerce :

- le contrôle de la gestion des ministères relevant de son champ de compétence et le jugement des comptes qui retracent leurs opérations ;
- le contrôle de la gestion des établissements publics nationaux et des organismes divers placés sous la tutelle de ces ministères et le jugement des comptes de ceux qui sont dotés d'un comptable public ;
- la vérification des comptes et de la gestion des entreprises publiques relevant du secteur correspondant.

Nommé par décret pris en Conseil des ministres, **le Procureur général** est assisté d'un premier avocat général, de quatre avocats généraux et de deux substituts généraux. Il exerce le ministère public près la Cour : il engage par ses réquisitions la mise en jeu de la responsabilité personnelle des comptables publics ; il fait connaître par voie de conclusions ses observations, sur la forme comme sur le fond, sur tous les rapports qui lui sont communiqués avant leur examen par une formation délibérante.

Le Procureur général rend des avis dans les cas prévus par le code des juridictions financières, par exemple sur l'organisation de la Cour, sur sa compétence ou la programmation de ses travaux.

Par ailleurs, le Procureur général exerce le ministère public près la Cour de discipline budgétaire et financière (cf. *infra*). Il anime et coordonne le réseau des procureurs financiers près les chambres régionales et territoriales des comptes (cf. *infra*).

Le Premier président peut créer au sein de la Cour une formation interchambres pour réaliser des contrôles sur des sujets relevant de la compétence de deux ou plusieurs chambres. Ainsi, une formation interchambres est chargée de la préparation des rapports annuels sur la situation et les perspectives des finances publiques, du rapport annuel sur le budget de l'État, de l'acte de certification des comptes de l'État et de l'avis sur la qualité des comptes des administrations publiques soumises à certification (cf. deuxième partie – chapitres III et IV).

Comme dans les autres juridictions, chaque chambre est assistée d'un greffe qui assure le bon déroulement des séances de délibéré, suit les auditions et l'ensemble des travaux de la chambre. Le greffe de la Première présidence est chargé, notamment, de l'organisation et du suivi matériels de la contradiction pour les rapports rendus publics.

Avec rang de président de chambre, le rapporteur général du comité du rapport public et des programmes de la Cour² joue un rôle de coordination à la fois dans l'élaboration et le suivi des programmes auprès du Premier président, et dans la préparation des rapports publics.

Organigramme n° 1 : organigramme et répartition des compétences des chambres de la Cour



Source : Cour des comptes

² Le comité du rapport public et des programmes définit les axes stratégiques d'intervention de la Cour, et prépare les programmations pluriannuelles et annuelles. Il approuve les projets de publication. Il est composé du Premier président, du Procureur général, des présidents de chambres et du rapporteur général.

La collégialité, au cœur du fonctionnement de la Cour

À chaque étape de leur élaboration, les projets de rapports de la Cour sont soumis à des délibérations collégiales.

Ainsi, les rapports, qu'il s'agisse des observations provisoires à l'issue de l'instruction par les rapporteurs ou des observations définitives transmises aux intéressés, sont systématiquement délibérés au sein de la formation compétente. Les rapports destinés à être publiés par la Cour sont soumis au comité du rapport public et des programmes. Ils sont enfin délibérés en chambre du conseil, composée, dans sa formation plénière, des présidents de chambre, des conseillers maîtres en activité dans les juridictions financières et des conseillers maîtres en service extraordinaire (la formation ordinaire de la chambre du Conseil ne comptant que cinq conseillers maîtres ou conseillers maîtres en service extraordinaire par chambre)³.

Les institutions associées à la Cour des comptes

Deux institutions indépendantes sont associées à la Cour des comptes : la Cour de discipline budgétaire et financière (CDBF) et le Conseil des prélèvements obligatoires (CPO).

La Cour de discipline budgétaire et financière

Cette juridiction, distincte de la Cour, est chargée de sanctionner par des amendes les infractions à l'ordre public financier (articles L. 313-1 et suivants du code des juridictions financières).

Composée de conseillers d'État et de conseillers maîtres de la Cour, elle est présidée par le Premier président de la Cour des comptes. Le ministère public est assuré par le Procureur général près la Cour des comptes.

Les justiciables de la Cour de discipline budgétaire et financière sont les fonctionnaires civils et militaires, les ordonnateurs, les gestionnaires des organismes et collectivités soumis au contrôle de la Cour des comptes, ainsi que les membres de cabinets ministériels et les comptables publics (cf. *infra* deuxième partie chapitre I en ce qui concerne la distinction entre ordonnateur et comptable). En revanche, les membres du Gouvernement ne sont pas justiciables de la Cour. De même, les ordonnateurs élus locaux ne le sont que dans certains cas.

³ Les rapports réalisés à la demande du Parlement (cf. chapitre III), rendus publics par la Cour sous réserve de publication par les assemblées, sont adoptés par la formation compétente, mais ne sont pas examinés par la chambre du conseil. Il en va de même pour les rapports sur les organismes bénéficiant de dons.

La CDBF publie son rapport public annuel concomitamment à celui de la Cour.

Le Conseil des prélèvements obligatoires

Héritier du Conseil des impôts, le Conseil des prélèvements obligatoires (CPO) est chargé, depuis 2005, d'apprécier l'évolution et l'impact économique, social et budgétaire de l'ensemble des prélèvements obligatoires, ainsi que de formuler des recommandations sur toute question relative à ces prélèvements.

Instance autonome, il est présidé par le Premier président de la Cour des comptes, et composé à parité de magistrats ou hauts fonctionnaires et de personnalités qualifiées.

Le Haut Conseil des finances publiques

Créé par la loi organique du 17 décembre 2012 relative à la programmation et à la gouvernance des finances publiques, le Haut Conseil des finances publiques (HCFP) est un organisme indépendant placé auprès de la Cour des comptes. En cohérence avec la Cour, le HCFP – institution budgétaire indépendante au sens du droit de l'Union européenne – contribue à la surveillance générale des finances publiques.

La mission du HCFP est triple :

- il se prononce sur le réalisme des prévisions macroéconomiques du Gouvernement associées aux textes financiers (projets de lois de programmation des finances publiques, projets de lois de finances, projets de programmes de stabilité) ;

- il examine *ex ante* la cohérence des projets de lois de finances avec les orientations pluriannuelles de solde structurel contenues dans les lois de programmation des finances publiques ;

- il examine *ex post* le solde structurel constaté pour l'année précédente et identifie le cas échéant les écarts importants avec les orientations pluriannuelles de solde structurel. Dans l'hypothèse où des écarts importants sont constatés par rapport à la trajectoire, le mécanisme de correction est déclenché, le Gouvernement étant tenu de présenter les mesures envisagées dans le rapport accompagnant le prochain projet de loi de finances.

Les avis du HCFP sont communiqués au Gouvernement et au Parlement et rendus publics. Ils contribuent à l'examen, par le Conseil constitutionnel, de la sincérité des lois de finances.

Le HCFP est présidé par le Premier président de la Cour des comptes. Il est composé de quatre magistrats de la Cour, de cinq personnalités qualifiées nommées par le Parlement et le Conseil économique, social et environnemental et du directeur général de l'Institut national de la statistique et des études économiques (INSEE). Les membres du HCFP sont nommés pour cinq ans.

Les avis du HCFP sont disponibles sur son site internet : www.hcfp.fr

II - Les chambres régionales et territoriales des comptes

Les chambres régionales et territoriales des comptes (CRTC) constituent des **juridictions indépendantes** qui exercent, à l'égard des collectivités territoriales et des organismes publics qui en relèvent, les mêmes missions de jugement des comptes des comptables publics et d'examen de la gestion que la Cour pour l'État. Elles exercent, en outre, principalement à la demande des préfets, une mission de contrôle des actes budgétaires de ces collectivités et de leurs établissements publics. Leur président, nommé parmi les magistrats ayant le grade de conseiller maître ou de conseiller référendaire à la Cour des comptes, est chargé de la direction générale de la chambre. Il arrête, notamment, le programme de ses travaux.

Les chambres régionales et territoriales des comptes forment avec la Cour un ensemble juridictionnel homogène. Les liens entre la Cour et les chambres sont étroits : le Premier président de la Cour des comptes préside le conseil supérieur des CRTC, la Cour est le juge d'appel des jugements des CRTC, de nombreux travaux sont menés conjointement entre les CRTC et la Cour, et le secrétariat général de la Cour gère les ressources humaines et les moyens matériels des CRTC.

Chaque chambre régionale ou territoriale est dotée d'un ministère public composé d'un à trois procureurs financiers choisis parmi les magistrats des CRTC.

Les formations communes à la Cour et aux chambres régionales et territoriales

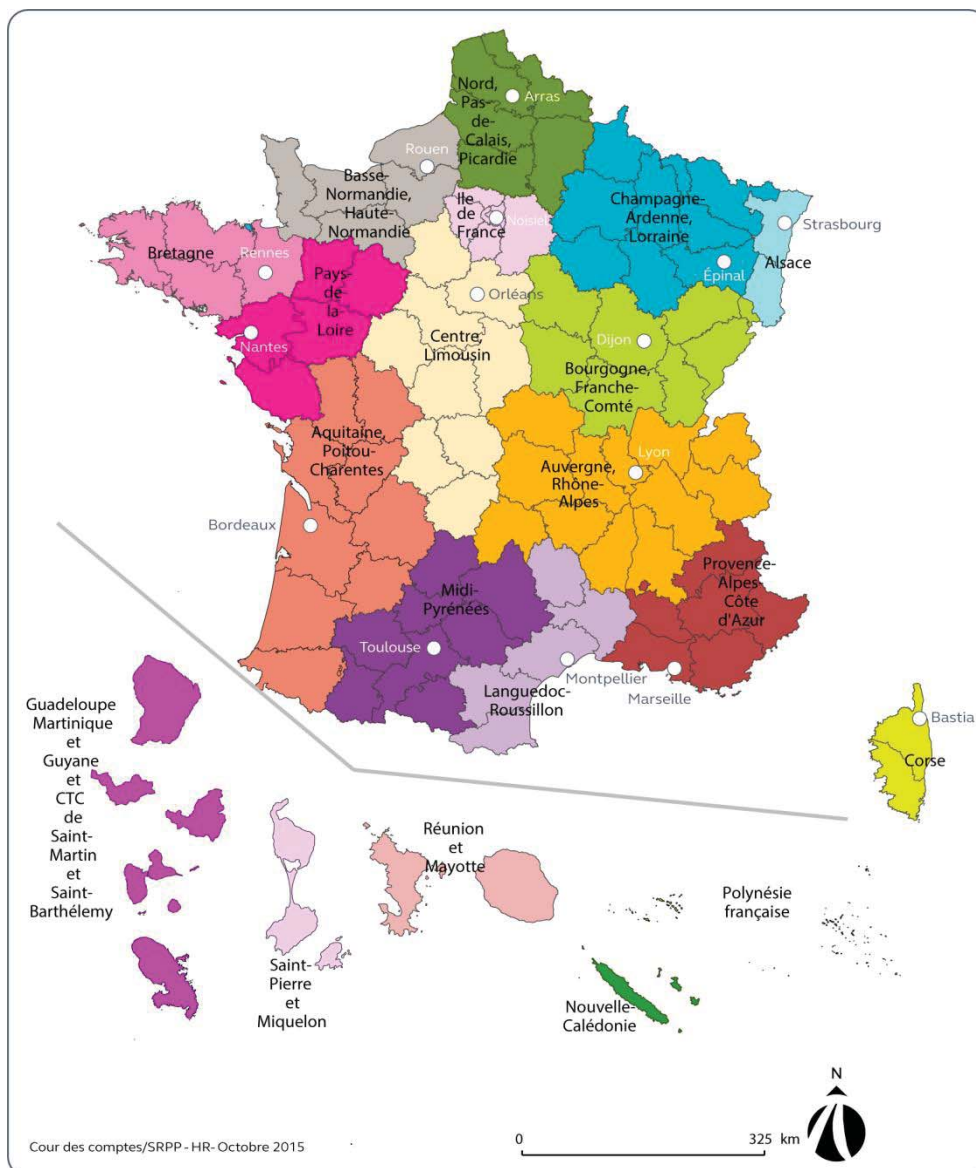
Pour traiter des sujets communs à la Cour et aux chambres régionales et territoriales des comptes ou à plusieurs CRTC, des formations interjuridictions peuvent être créées par le Premier président.

Constituées pour effectuer une enquête thématique, ces formations communes statuent sur les orientations des travaux, les conduisent et délibèrent sur les résultats.

Ainsi, une formation interjuridictions est chargée de préparer le rapport annuel sur la situation financière et la gestion des collectivités territoriales et de leurs établissements publics.

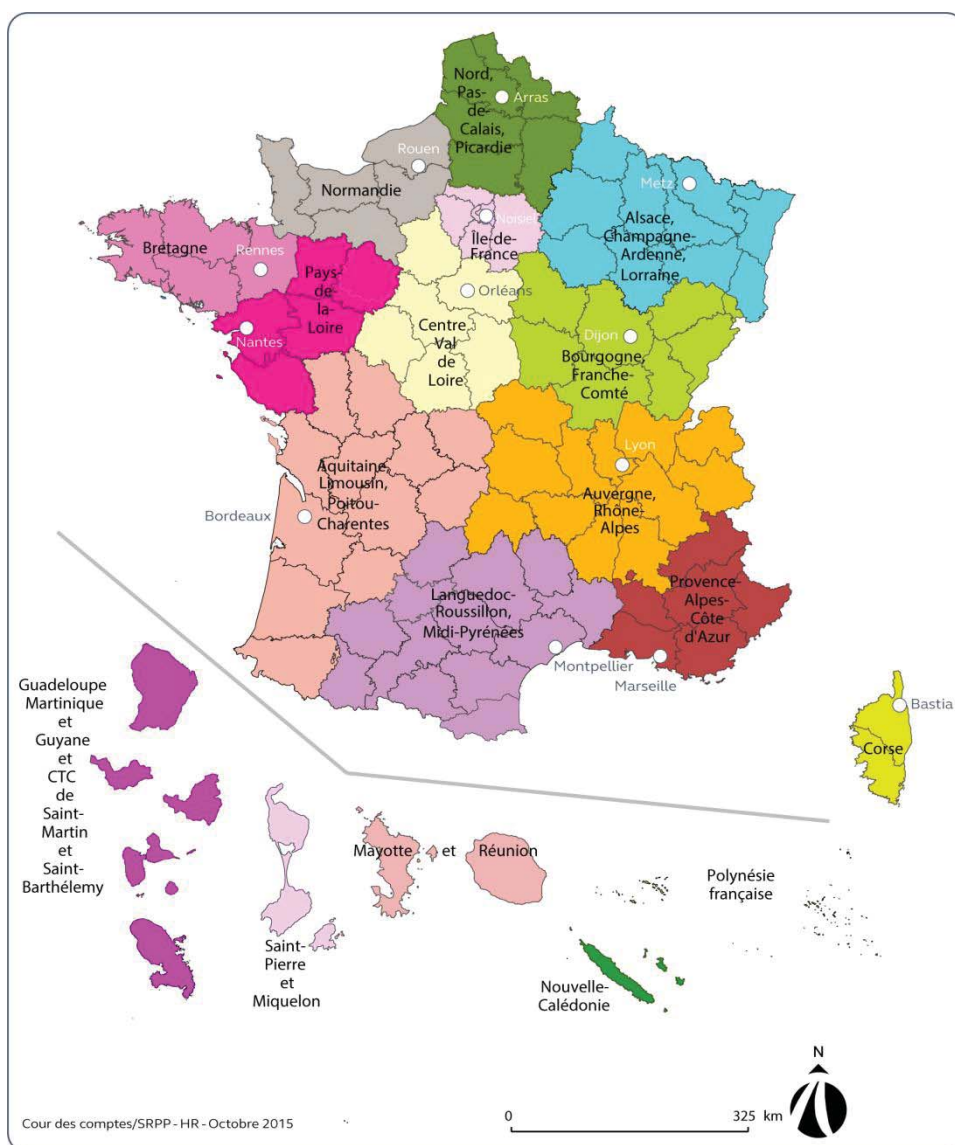
À la suite de la loi du 13 décembre 2011, qui a limité à 20 le nombre de chambres régionales des comptes métropolitaines, le réseau a été resserré à quinze chambres en métropole et dix chambres régionales (cinq) et territoriales (cinq) en outre-mer, alors que l'on décomptait auparavant une chambre par région. Certaines de ces chambres régionales et territoriales partagent leur siège, ont le même président et les mêmes magistrats, soit au total 19 implantations. Ce regroupement avait pour objectif de permettre aux chambres d'atteindre une « taille critique » permettant de mener leurs travaux de manière encore plus efficace, de réaliser des économies d'échelle par mutualisation des moyens, et enfin, de favoriser l'homogénéité des méthodes de contrôle.

**Carte n° 1 : chambres régionales et territoriales des comptes
jusqu'au 31 décembre 2015**



Compte tenu de la nouvelle géographie des régions, de nouveaux regroupements ont eu lieu, ramenant le nombre de chambres régionales des comptes à 13 en métropole, à compter du 1^{er} janvier 2016 (cf. encadré et carte n° 2).

Carte n° 2 : chambres régionales et territoriales des comptes
à compter du 1^{er} janvier 2016



Source : Cour des comptes

Partagent un siège conjoint :

- la CRC d'Île-de-France et la CTC de Saint-Pierre-et-Miquelon ;
- les CRC de Guadeloupe, de Guyane et de Martinique et les CTC de Saint-Martin et Saint-Barthélemy ;
- les CRC de La Réunion et de Mayotte.

La réforme des chambres régionales et territoriales des comptes

La loi du 16 janvier 2015 relative à la délimitation des régions, aux élections régionales et départementales et modifiant le calendrier électoral modifie à compter du 1^{er} janvier 2016 le ressort des régions administratives. Les juridictions financières sont concernées par cette réforme qui conduit à modifier la carte des chambres régionales et à l'adapter aux nouvelles limites territoriales. Cette adaptation du réseau des juridictions financières avait été en partie anticipée lors de la réforme de 2012 qui avait conduit à regrouper deux à deux 14 chambres régionales des comptes métropolitaines, dont le nombre était passé de 22 à 15 juridictions.

La loi du 16 janvier 2015 poursuit cette adaptation avec le regroupement des chambres de Midi-Pyrénées et de Languedoc Roussillon, d'une part, de Champagne-Ardenne, Lorraine et d'Alsace, d'autre part, et avec le rattachement du ressort du Limousin à la chambre d'Aquitaine, Poitou-Charentes.

Par décret du 30 septembre 2015 modifiant les dispositions relatives au siège et au ressort des chambres régionales, le Gouvernement a fixé respectivement à Montpellier et à Metz les sièges des deux chambres de regroupement.

Comprenant en moyenne 60 agents, dont une quarantaine de magistrats et vérificateurs, la plupart des chambres régionales et territoriales sont divisées en sections entre lesquelles se répartissent les champs de contrôle de façon géographique et parfois thématique.

III - Des normes professionnelles entrées pleinement en vigueur

Conformément à la loi du 13 décembre 2011, les juridictions financières sont dotées de normes professionnelles. En effet, cette loi dispose que les membres de la Cour et des chambres régionales et territoriales des comptes sont tenus de se conformer, dans l'exercice de leurs attributions, aux normes professionnelles fixées par le Premier président après avis du Conseil supérieur de la Cour des comptes et du Conseil supérieur des chambres régionales des comptes. Cette pratique est conforme aux engagements internationaux de la Cour, membre de l'Organisation internationale des institutions supérieures de contrôle des finances publiques (Intosai).

Ces normes, formalisation de « bonnes pratiques » publiées et opposables, ont fait l'objet d'un arrêté du Premier président en décembre 2014, et mises en ligne sur le site internet de la Cour⁴. Elles exposent et déclinent les principes propres à garantir un déroulement efficace et efficient des différentes missions de la Cour et des chambres régionales et territoriales des comptes.

Les normes professionnelles ont ainsi une triple utilité : harmoniser les approches, clarifier les exigences et protéger les différents acteurs, qu'il s'agisse des rapporteurs ou des contrôlés.

Chacune des quatre grandes missions de la Cour et des chambres régionales et territoriales des comptes (juger, contrôler, évaluer et certifier) fait l'objet de normes professionnelles spécifiques, auxquelles s'ajoutent des normes transversales. Celles-ci visent à s'assurer de la mise en œuvre effective de principes professionnels, condition préalable à la légitimité des décisions et à la valeur ajoutée des publications de la Cour et des CRTC pour le citoyen, pour les institutions démocratiques et pour les organisations publiques.

L'existence de ces normes est, depuis janvier 2015, portée à la connaissance des organismes et collectivités contrôlés dans les courriers par lesquels les juridictions financières notifient le démarrage d'un contrôle. Elles peuvent ainsi constituer une référence commune aux juridictions et aux contrôlés.

⁴ www.ccomptes.fr

Chapitre II

Le personnel et les moyens financiers

I - Un effectif stable

Les juridictions financières comptent au total un peu plus de 1 700 magistrats et agents. Sur ce total, en 2015, les personnels de contrôle et d'appui au contrôle représentent 1 369 personnes, dont 532 à la Cour et 837 au sein des chambres régionales et territoriales des comptes (CRTC). Le personnel de contrôle est composé des magistrats de la Cour et des CRTC, issus de diverses voies de recrutement (ENA, tours extérieurs, accueils en détachement, concours direct en CRC, intégration de militaires), mais également de rapporteurs extérieurs (notamment administrateurs civils, administrateurs territoriaux, ingénieurs, directeurs d'hôpitaux etc.), et de vérificateurs (agents majoritairement de catégorie A qui assistent magistrats et rapporteurs), ainsi que d'experts (agents contractuels issus du secteur privé) qui accompagnent la Cour dans sa mission de certification. Le personnel d'appui au contrôle est quant à lui composé notamment des greffiers et documentalistes, dont les travaux contribuent directement à la bonne fin des contrôles.

Au côté des personnels de contrôle et d'appui au contrôle, les personnels de soutien, 360 en 2015, exercent dans les différents services supports (ressources humaines, moyens généraux, affaires financières, systèmes d'information, etc.). À la Cour, ces services sont dirigés par le secrétaire général, secondé par deux secrétaires généraux adjoints, sous l'autorité du Premier président.

Tableau n° 1 : évolution de l'effectif de la Cour et des chambres régionales et territoriales des comptes

	2011	2012	2013	2014	2015
Cour des comptes					
Premier président, Procureur général et Présidents de chambre	10	10	10	10	10
Secrétaires généraux, avocats généraux	7	8	8	8	8
Autres magistrats et personnel de contrôle (1)	415	411	423	423	412
Personnel administratif	278	271	273	284	285
<i>dont appui au contrôle (2)</i>	72	83	88	98	102
Total Cour	710	700	714	725	715
Chambres régionales et territoriales des comptes					
Présidents et vice-présidents	27	24	23	24	24
Autres magistrats et personnel de contrôle	650	637	649	703	688
Personnel administratif	427	390	323	323	302
<i>dont appui au contrôle (2)</i>	160	161	128	126	125
Total CRTC	1 104	1 051	995	1 050	1 014
Total Cour et CRTC	1 814	1 751	1 709	1 775	1 729
<i>dont contrôle et appui au contrôle</i>	1341	1334	1329	1392	1369
<i>dont administratif (hors appui au contrôle)</i>	473	417	380	383	360

(1) hors rapporteurs à temps partiel

(2) soit, à la Cour : personnels des greffes, de la documentation, de l'ingénierie de formation en faveur des personnels de contrôle, certains personnels de la direction des systèmes d'information, et à compter de 2013, des agents non-magistrats du centre d'appui métier ; dans les CRTC : personnels de greffe et de la documentation.

Source : Cour des comptes – effectifs physiques présents au 31 décembre

L'effectif physique des juridictions financières est globalement stable depuis cinq ans. Il est encadré par un plafond d'emploi demeuré inchangé depuis 2012 et fixé à 1 840 ETPT.

Cette stabilité s'est cependant accompagnée d'une évolution de la structure du personnel, adaptée à l'élargissement des missions et à la technicité accrue des métiers des juridictions financières, avec une part prépondérante des emplois de catégorie A+ et A, à hauteur d'environ 70 % de l'effectif. Cette évolution se traduit en particulier par une diminution de la part des emplois de soutien au profit de celle des emplois de contrôle.

Tableau n° 2 : typologie du personnel de contrôle

	2011	2012	2013	2014	2015
Cour des comptes					
Magistrats	221	228	225	219	218
Rapporteurs	85	69	80	81	80
Vérificateurs	68	69	67	67	69
Experts de certification	41	45	51	56	45
Total Cour	415	411	423	423	412
Chambres régionales et territoriales des comptes					
Magistrats	316	317	320	333	334
Vérificateurs	334	320	329	370	354
Total CRTC	650	637	649	703	688
Total Cour et CRTC	1 065	1 048	1 072	1 126	1 100

Source : Cour des comptes

II - Les moyens financiers : un budget constant

La Cour et les CRTC sont financées par un programme budgétaire spécifique (programme 164 – *Cour des comptes et autres juridictions financières*). Leurs dépenses se sont élevées en 2015 à environ 210 M€, soit moins de 0,02 % des dépenses des administrations publiques relevant de leurs champs de compétence.

Hors contribution au compte d'affectation spéciale *Pensions*, le budget des juridictions financières s'établit à 164 M€. Il se répartit entre la Cour (à hauteur de 80 M€) et les CRTC (84 M€).

Les dépenses des juridictions financières sont financées par dotation budgétaire, à laquelle s'ajoute le produit des recettes liées à l'exercice de la fonction de commissariat aux comptes de certains organismes internationaux (cf. deuxième partie chapitre VII).

Ces dépenses sont composées essentiellement de dépenses de personnel, qui représentent plus de 85 % du budget des juridictions financières.

Hors dépenses de personnel, les moyens financiers restent stables par rapport à 2014 (cf. tableau n° 3). Cette stabilité nécessite, compte tenu du poids de dépenses récurrentes, une gestion rigoureuse du budget, une maîtrise des dépenses de fonctionnement, la poursuite des économies d'échelle permises avec le regroupement, depuis 2012, du réseau des chambres régionales et territoriales des comptes et la mobilisation des ressources propres issues des activités internationales.

**Tableau n° 3 : évolution des dépenses (crédits de paiement)
du programme 164 – Cour des comptes
et autres juridictions financières**

Crédits de paiements en M€	2013	2014	2015	Variation (2014-2015)
Dépenses de personnel (Titre 2)	175,71	178,33	181,58	+3,26
- dont rémunérations d'activité	116,32	117,04	118,86	+1,82
- dont cotisations et prestations sociales	59,39	61,29	62,72	+1,43
Dépenses de fonctionnement (titre 3)	28,24	27,74	26,07	-1,67
Dépenses d'investissement (titre 5)	2,06	0,38	2,44	+2,06
Dépenses d'intervention (titre 6)	0,04	0,04	0,04	-
Total hors titre 2	30,34	28,16	28,55	+0,39
TOTAL DÉPENSES (titre 2 et hors titre 2)	206,05	206,49	210,13	+3,64

Source : Cour des comptes

Le projet de loi de finances pour 2016 prévoit une légère diminution des dépenses de fonctionnement et d'investissement qui imposera de poursuivre les efforts de maîtrise déjà réalisés, afin de dégager les marges nécessaires à la mise en œuvre de projets structurants dans les domaines des systèmes d'information et de la politique immobilière.

Qui contrôle la Cour des comptes ?

Comme toute institution financée par l'argent public, la Cour des comptes voit son budget voté et contrôlé par le Parlement. Le programme budgétaire consacré aux juridictions financières fait l'objet d'indicateurs de performance suivis dans le cadre de l'examen des lois de finances.

La Cour s'appuie sur un dispositif formalisé d'audit et de contrôle interne. Par ailleurs, ses comptes font l'objet d'un audit conduit par des experts désignés par le Conseil supérieur de l'ordre des experts comptables.

Enfin, elle se soumet régulièrement au regard critique d'institutions supérieures de contrôle étrangères, à l'occasion de « revues par les pairs ». Les recommandations de ces pairs sont présentées à la collégialité des magistrats et débattues ; le Premier président décide ensuite des suites qui leur sont données. Au cours des dernières années, la Cour a bénéficié de trois revues par les pairs : celle du *Tribunal de contas* du Portugal a porté en 2012 sur son organisation et ses procédures, celle du Bureau national d'audit de Finlande a été consacrée en 2012 à l'organisation des missions de certification, celle du *Contrôle fédéral des finances de Suisse* a porté en 2010 puis 2013 sur l'organisation et le fonctionnement des systèmes d'information.

Les principales recommandations de ces revues par les pairs ont été mises en œuvre. Leur suivi a été publié sur le site de la Cour (www.ccomptes.fr).

*
**

Les moyens des juridictions financières, humains et matériels, font l'objet de mesures de maîtrise, alors même que le métier de la Cour s'est enrichi et que ses missions ne cessent de s'élargir.

À titre de comparaison, l'effectif qui, au sein de la Cour, se consacre aux missions de contrôle des administrations publiques nationales (soit hors fonction de soutien et d'appui au profit des CRTC), est de l'ordre de 650 personnes. La comparaison avec ses homologues étrangers montre que la Cour des comptes dispose, pour ses missions propres, de moyens inférieurs à ceux des institutions supérieures de contrôle (ISC) britannique (1 850 personnes) et allemande (1 250 personnes).

Deuxième partie

Les missions

Les juridictions financières, chargées de veiller au bon emploi des deniers publics, ont dès l'origine deux missions inséparables : le jugement des comptes des comptables publics et le contrôle de la gestion. Au titre de cette dernière mission, elles contrôlent la régularité, l'économie des moyens mis en œuvre, l'efficience et l'efficacité de l'emploi des fonds publics.

Aux termes de l'article 47-2 de la Constitution, la Cour contribue à l'information des citoyens, et assiste le Parlement et le Gouvernement, qui peuvent demander à la Cour des enquêtes sur des sujets spécifiques.

Depuis les années 2000, de nouvelles missions se sont ajoutées aux missions historiques, confortant le rôle d'information et d'assistance au Parlement consacré par la révision constitutionnelle de 2008 : la Cour est chargée, depuis l'entrée en vigueur des lois organiques du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (LOLF) et du 2 août 2005 relative aux lois de financement de la sécurité sociale (LOLFSS), de certifier les comptes de l'État et du régime général de sécurité sociale. Depuis 2008, elle contribue également à l'évaluation des politiques publiques. Enfin, la Cour exerce une activité internationale : elle participe activement à plusieurs instances au niveau international, notamment l'organisation INTOSAI, et assure des missions d'audit externe d'organisations internationales.

Chapitre I

Le jugement des comptes publics

La mission juridictionnelle est la plus ancienne exercée par la Cour. Depuis leur création, les chambres régionales et territoriales des comptes remplissent, sur les organismes publics relevant de leur champ de compétence, un rôle similaire à celui de la Cour, celle-ci demeurant la juridiction d'appel des jugements des CRTC.

Quoiqu'elle soit moins connue que le contrôle de la gestion et qu'elle ne représente plus la part prédominante de l'activité des juridictions financières, la mission de jugement des comptes demeure essentielle pour assurer le contrôle du bon emploi des fonds publics.

I - L'activité du juge des comptes

La compétence historique de jugement des comptes a vu ses conditions de mise en œuvre profondément renouvelées d'abord par la loi du 28 octobre 2008 relative à la Cour des comptes et aux chambres régionales des comptes, qui a simplifié les règles de procédure et les a adaptées aux exigences du procès équitable, puis par la loi du 28 décembre 2011 de finances rectificative pour 2011, qui a modifié les conditions de mise en jeu de la responsabilité personnelle et pécuniaire des comptables.

A - Le champ de compétence

1 - Un juge spécialisé

La gestion des administrations publiques repose en France sur le principe de séparation des ordonnateurs et des comptables. L'ordonnateur est en général le représentant légal de la collectivité ; il est, selon les cas, élu ou nommé : ministre ou préfet pour l'État, maire pour une commune, proviseur pour un lycée, président ou directeur pour un établissement public. Il dispose de pouvoirs en matière administrative et financière comme celui d'engager des dépenses ou d'ordonner le recouvrement de recettes, par exemple en recrutant des agents, en concluant des marchés ou des conventions présentant une incidence financière (subvention, bail, vente, etc.). Il agit, pour les actes les plus importants, avec l'autorisation de l'assemblée délibérante (conseil municipal, conseil d'administration, Parlement pour l'État).

L'ordonnateur n'est pas habilité à payer les dépenses ni à encaisser les recettes de l'organisme public. Ces tâches sont confiées à un fonctionnaire, le comptable public, qui doit effectuer à cette occasion des contrôles de régularité de l'opération ordonnancée. Le comptable n'est pas le subordonné de l'ordonnateur. Il s'agit, le plus souvent, d'un fonctionnaire de l'État, nommé par le ministre des finances et qui a suivi une formation en matière juridique, financière, budgétaire et comptable.

La séparation des ordonnateurs et des comptables constitue à la fois le gage d'une gestion régulière des deniers publics et une contribution à la qualité de cette gestion.

Le champ de compétences du juge des comptes dépend donc directement du périmètre d'application du droit de la comptabilité publique et de l'organisation interne des services comptables. À cet égard, la création de la direction générale des finances publiques a entraîné la suppression des receveurs des impôts ; en sens inverse, le nombre d'établissements publics et surtout de groupements d'intérêt public, de coopération sanitaire et de coopération sociale ou médico-sociale dotés d'un comptable public croît constamment. Au total, le nombre de comptes à juger par la Cour des comptes s'élève en 2015 à plus de 1 300, soit une augmentation de 21 % en cinq ans. Les chambres régionales et territoriales des comptes ont connu une évolution opposée, à la suite de la loi du 13 décembre 2011 relative à la répartition des contentieux et à l'allègement de certaines procédures juridictionnelles, qui a confié à l'apurement administratif, à compter de l'exercice 2013, les

comptes des communes de moins de 5 000 habitants ou dont les recettes ordinaires sont inférieures à trois millions d'euros⁵.

Tableau n° 4 : nombre d'organismes soumis au contrôle juridictionnel (dotés d'un comptable public) au 1^{er} janvier 2015

<i>Cour des comptes</i>		
État : comptables supérieurs du Trésor, receveurs des impôts et des douanes		132
Établissements publics et autres organismes	Établissements publics administratifs	517
	Établissements publics industriels et commerciaux avec comptable public	63
	Groupements d'intérêt public et assimilés	406
	Organismes consulaires	116
	Autres établissements	82
Total		1 316
<i>Chambres régionales et territoriales des comptes</i>		
Collectivités territoriales	Régions et collectivités d'outre-mer	32
	Départements	101
	Communes ⁵	2 183
Établissements publics locaux	Établissements publics de coopération intercommunale	6 973
	Offices publics de l'habitat et groupements d'intérêt public*	381
	Établissements publics locaux d'enseignement et assimilés	576
	Établissements publics de coopération culturelle	95
	Autres	4 877
Établissements publics nationaux par délégation	Établissements publics de santé	942
	Chambres de commerce et d'industrie et chambres de métiers et de l'artisanat	248
	Autres	127
Total		16 535

Source : Cour des comptes. * Soumis à comptabilité publique.

⁵ Les comptes des communes et établissements publics locaux de taille moindre ne font pas l'objet d'un jugement par les chambres régionales et territoriales, mais ils sont apurés par le réseau de la direction générale des finances publiques.

Le juge financier est un juge administratif spécialisé, distinct des juridictions administratives de droit commun et compétent pour statuer sur les comptes des comptables publics dits « patents », c'est-à-dire régulièrement habilités à manier des deniers publics.

La Cour et les chambres régionales des comptes ne peuvent pas juger les ordonnateurs, qui, lorsqu'ils commettent les faits prévus au livre III du code des juridictions financières, relèvent, à l'exception des ministres et, dans la plupart des cas, des élus locaux, de la Cour de discipline budgétaire et financière (CDBF – cf. encadré première partie chapitre I). En 2015, le nombre de déferés à la CDBF a été de 23.

Il en va autrement, et le juge des comptes redevient compétent, si l'ordonnateur s'immisce dans la gestion des deniers publics : on parle alors de « comptable de fait », par opposition à « comptable patent », ou de « gestion de fait » (cf. II, C, 6).

2 - La loi de 1963 et les faits générateurs de la responsabilité du comptable

Depuis 1807, la Cour des comptes juge les comptes des comptables publics. Elle vérifie, à cette occasion, la bonne tenue de la comptabilité et la régularité des recettes et des dépenses.

Préalablement à l'exécution de l'opération en dépense ou en recette, le comptable doit exercer certains contrôles dont la portée a été précisée par la jurisprudence : il lui revient en particulier d'apprécier si les pièces fournies présentent un caractère suffisant pour justifier la dépense engagée, si elles sont, d'une part, complètes et précises, d'autre part, cohérentes au regard de la catégorie de la dépense définie dans la nomenclature applicable et de la nature et de l'objet de la dépense telle qu'elle a été ordonnancée. Le Conseil d'État en a déduit que ces vérifications pouvaient conduire les comptables à porter une appréciation sur les actes administratifs à l'origine de la créance et qu'il leur appartenait alors d'en donner une interprétation conforme à la réglementation en vigueur, sans se faire pour autant juges de leur légalité⁶.

⁶ CE, Sect., 8 février 2012, *Ministre du budget, des comptes publics et de l'État* [CCAS de Polaincourt], Rec. p. 203.

Par exception aux principes généraux applicables aux fonctionnaires, les comptables publics sont personnellement responsables de leur gestion et en répondent sur leur patrimoine. Leur responsabilité est engagée dans des cas prévus par la loi du 23 février 1963 et notamment dès lors qu'une dépense a été irrégulièrement payée, qu'une recette n'a pas été recouvrée ou qu'un déficit ou un manquant a été constaté dans leur caisse. Le juge constate le manquement et les déclare alors débiteurs de l'organisme public s'il y a eu préjudice financier (décision de « débet ») ; dans le cas où l'irrégularité n'aurait pas causé de préjudice financier à la personne publique, le juge met à leur charge une somme d'argent dont le montant est plafonné à un montant modeste.

Cette responsabilité illimitée n'exige pas la preuve d'une faute. Afin de pouvoir y faire face, les comptables sont tenus, avant d'entrer en fonction, de constituer des garanties pouvant prendre la forme d'un cautionnement bancaire ou d'une affiliation à l'association française de cautionnement mutuel. Leur régime de rémunération et de pension tient compte de ces sujétions spécifiques.

B - L'activité du juge des comptes

1 - Un contrôle efficace

Tableau n° 5 : décisions juridictionnelles de la Cour des comptes et des CRTC

<i>Cour des comptes</i>				
	2012	2013	2014	2015
<i>Arrêts</i>	164	99	140	122
<i>Dont arrêts d'appel</i>	53	48	41	63
<i>Débets</i>	194	238	199	137
<i>Montant des débits (en M€)</i>	20,4	135,5	45,4	18,8
<i>Nombre de mise à charge de sommes irrémisibles¹</i>	//	26	87	52
<i>Montant des sommes irrémisibles (en €)</i>	//	5 901	22 479	10 139
<i>Réquisitoires</i>	83	87	115	135
<i>Dont réquisitoires d'appel</i>	40	22	49	49
<i>Ordonnances</i>	91	111	79	117
<i>Chambres régionales et territoriales des comptes</i>				
<i>Jugements</i>	361	338	345	418
<i>Débets</i>	546	435	428	501
<i>Montant des débits (en M€)</i>	29,9	24,6	30,8	18,6
<i>Nombre de mise à charge de sommes irrémisibles¹</i>	//	144	137	192
<i>Montant des sommes irrémisibles (en €)</i>	//	19 141	23 956	38 272
<i>Réquisitoires</i>	336	273	356	419
<i>Ordonnances</i>	2 645	2 014	2 418	1 685

Source : Cour des comptes

¹ Somme qui ne peut pas faire l'objet d'une remise gracieuse par le ministre. Les premières « sommes » ont été prononcées en 2013, le décret d'application de la loi du 28 décembre 2011 ayant été adopté le 10 décembre 2012.

La baisse de l'activité contentieuse de la Cour des comptes observée depuis plusieurs années résulte de différentes évolutions : montée en puissance d'autres missions (demandes du Parlement, certification des comptes publics), mise en place d'une programmation plus sélective, qui permet, à partir d'une analyse des risques, de se concentrer sur les enjeux les plus significatifs. S'y est ajouté, en 2013, le délai de mise en œuvre du nouveau régime de mise en jeu de la responsabilité des comptables. Cette programmation plus fine a d'ores et déjà permis une augmentation significative du nombre de jugements, de débet et de « sommes » prononcés par les CRTC. De même, l'augmentation sensible du nombre des réquisitoires, hors dossiers d'appel, en 2015 (88, contre une soixantaine par an en moyenne jusque-là), devrait entraîner une progression du nombre des arrêts à partir de 2016.

L'efficacité du contrôle juridictionnel ne saurait pour autant se résumer au seul nombre des décisions de débet ou aux montants en cause. Cette efficacité réside aussi dans l'effet préventif ou dissuasif, par définition impossible à mesurer mais incontestable, lié à l'intervention d'un comptable d'autant plus vigilant qu'il expose son propre patrimoine en cas d'opération irrégulière. Elle peut se mesurer également aux versements obtenus en cours d'instruction : avertis du fait qu'un réquisitoire a été pris sur leur gestion, les comptables peuvent verser eux-mêmes les sommes en cause ou les faire reverser, par exemple par le bénéficiaire d'une dépense irrégulière, de façon à éviter le prononcé d'un débet.

Par ailleurs, le développement des travaux de certification des comptes de l'État et de ceux du régime général de sécurité sociale ne conduit pas à remettre en cause la nécessité d'un jugement des comptes publics. La certification, même si elle était exprimée sans réserve, ce qui n'a jamais été le cas jusqu'à présent, signifie que les états financiers sont globalement fidèles, sincères et réguliers, mais elle n'implique pas que chacune des opérations retracées dans les comptes est exempte d'irrégularité au regard des contrôles qui incombent au comptable.

En pratique, le jugement des comptes est dissocié de la certification⁷ et souvent conduit en même temps que l'examen de la gestion de l'organisme. Il a en effet été constaté que les difficultés de gestion, évoquées dans des communications administratives à

⁷ C. comptes, 1^{ère} chambre, 6 juillet 2011, *Trésorier-payeur général des Alpes-Maritimes*, Rec. p. 54.

l'ordonnateur, s'accompagnaient fréquemment d'irrégularités dans la tenue des comptes. Nombre des observations formulées sur la gestion des organismes publics trouvent alors leur sanction dans la mise en jeu de la responsabilité des comptables qui n'auraient pas effectué l'ensemble des contrôles qui leur incombent.

Dans ce cadre, les juridictions financières sont amenées à juger de la régularité de l'ensemble des dépenses et des recettes publiques au sens de la loi du 23 février 1963⁸.

Une responsabilité effective

Le régime de responsabilité des comptables publics, qui peut conduire à des débits de montant important, explique l'existence d'un pouvoir de remise gracieuse. Celui-ci permet au ministre des finances de dispenser les comptables de régler tout ou partie des sommes dont ils ont été déclarés débiteurs et de faire prendre ces sommes en charge, selon les cas, par l'État ou par l'organisme public.

Les textes d'application de la loi du 23 février 1963 ont longtemps confié le pouvoir de remise au ministre des finances, sans condition ni limite. La pratique a parfois tendu à dénaturer l'exercice de cette prérogative, pour en faire une modalité du pouvoir hiérarchique, voire disciplinaire. Dans nombre de cas, les comptables constitués en débet par le juge des comptes obtenaient une remise quasi-intégrale en principal et en intérêts par décision ministérielle non motivée. Au milieu des années 2000, le taux de remise représentait ainsi entre 99,7 % et 99,9 % du montant des débits. La Cour des comptes comme la doctrine ont pu voir dans une telle attitude une atteinte à l'autorité de la chose jugée.

Depuis l'entrée en vigueur de la loi du 28 décembre 2011, le ministre ne peut plus faire remise des sommes mises à la charge du comptable lorsque la méconnaissance de ses obligations n'a pas causé de préjudice à l'organisme public⁹. En cas de préjudice, les possibilités de remise des débits sont limitées puisque le ministre ne peut plus en faire remise gracieuse intégralement sauf en cas de décès du comptable ou de respect des règles de contrôle sélectif des dépenses.

⁸ Sous la seule réserve de la prescription de cinq ans instituée par la loi du 28 octobre 2008 précitée.

⁹ Dans ce cas en effet, comme expliqué *supra*, la somme mise à la charge du comptable par le juge est plafonnée à un montant modeste.

2 - Une procédure encadrée

Longtemps mise en œuvre par la règle du « double arrêt », la contradiction est désormais assurée dans le cadre de la procédure issue de la loi du 28 octobre 2008, qui a mis un terme à la possibilité, pour le juge, de se saisir lui-même des irrégularités qui avaient été relevées à l'occasion d'un contrôle, les présomptions de charges étant désormais énoncées à la diligence du parquet.

Dans une première phase, non contentieuse, un magistrat examine les comptes et remet un rapport. Au vu de ce rapport, transmis par le président de la formation de jugement au ministère public, ce dernier saisit le juge des irrégularités constatées par voie de réquisitoire auquel les parties, dont le comptable, sont invitées à répondre. Un rapporteur instruit l'affaire, analyse les réponses, émet des propositions, et la formation de jugement décide. Lorsque le parquet ne retient aucun élément de nature à mettre en jeu la responsabilité du comptable, la décharge de celui-ci est prononcée par une simple ordonnance prise par un juge unique.

Avant même cette réforme, les années 1990 et 2000 avaient vu se renforcer les garanties offertes aux parties. Le principe de l'audience publique avait été introduit en matière d'amendes et de gestion de fait. Puis, notamment sous l'influence de la jurisprudence du Conseil d'État¹⁰ et, plus généralement, des règles du procès équitable dégagées par la Cour européenne des droits de l'Homme, la Cour des comptes a relevé ses exigences en matière d'impartialité de la formation de jugement. En particulier, elle s'attache à ne pas se disqualifier en « préjugant » dans une communication publique d'une décision qu'elle serait ultérieurement susceptible de prendre dans une instance juridictionnelle.

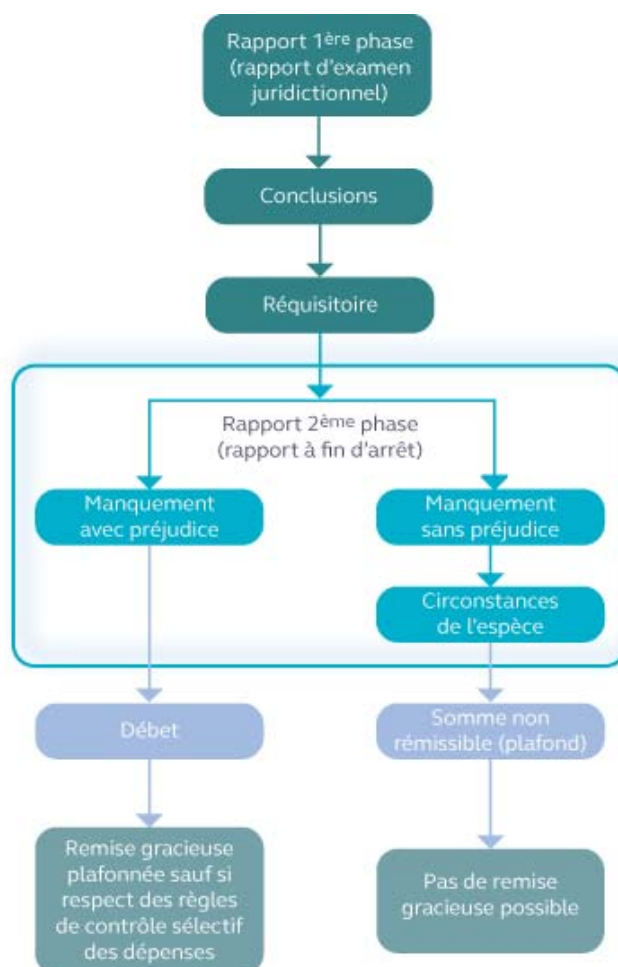
Le rôle du Parquet

Le ministère public, exercé auprès de la Cour des comptes par le procureur général ou auprès de la chambre régionale ou territoriale par le procureur financier, est chargé de veiller à la production des comptes publics. En cas de retard ou de défaillance du comptable, il peut demander à la juridiction de prononcer une amende. De telles situations sont rares et ont donné lieu, en 2014 et 2015, à moins d'une vingtaine de réquisitoires sur l'ensemble du territoire.

¹⁰ CE, Ass., 23 février 2000, *Labor Métal* ; CE, Ass., 6 avril 2001, *Razel Frères et Le Leuch*.

Le ministère public ne peut décider des contrôles, dont l'initiative revient au président de la juridiction. Au vu des rapports établis par un magistrat ou de toute information en sa possession, le procureur général ou le procureur financier saisit la Cour ou la chambre des irrégularités qu'il estime susceptibles d'engager la responsabilité du comptable ou de constituer une gestion de fait ; il dispose en ce domaine du monopole des poursuites. Le réquisitoire qu'il prend à ce stade porte sur les faits litigieux, la qualification qui s'y attache et les personnes en cause. Ces éléments lient le rapporteur et la formation de jugement, qui ne peuvent aller au-delà des griefs retenus par le ministère public, sauf à ce que celui-ci prenne un réquisitoire supplétif, ce qu'il peut faire à tout stade de l'instance (CE, 5 avril 2013, *Parquet général près la Cour des comptes*). Cette activité a crû régulièrement tant à la Cour (86 réquisitoires hors dossiers d'appel, contre 52 en 2009) qu'en chambres régionales et territoriales (419 en 2015 contre 336 en 2012).

Tenu informé ou rendu destinataire de l'ensemble des actes de la procédure, le ministère public fait connaître sa position, au terme de l'instruction, par des conclusions versées au dossier. Il prend part à l'audience publique de jugement, sans être tenu par le sens des conclusions écrites, en vertu de l'adage selon lequel « La plume est servie mais la parole est libre ». Le parquet général de la Cour a ainsi déposé 218 conclusions sur des dossiers juridictionnels en 2015, dont les deux tiers se concentraient sur la quatrième chambre (qui juge des appels à l'encontre des décisions des CRTC, 34 % du total) et la septième chambre (33 %). Le procureur général peut interjeter appel des jugements et ordonnances des CRTC (de même que le procureur financier près la chambre), se pourvoir en cassation contre les arrêts et ordonnances de la Cour, et introduire des recours en révision. Ses pourvois ont permis de préciser des points importants comme l'impossibilité, pour le juge des comptes, de se fonder sur le dépassement des délais raisonnables pour renoncer à mettre en jeu la responsabilité d'un comptable (CE, 17 décembre 2008, *Receveurs des impôts de Haute-Saône*), le régime des appels des ordonnateurs contre les ordonnances de décharge des comptables (CE, 5 avril 2013, *Centre hospitalier de Compiègne*), le caractère d'ordre public du moyen tiré de la prescription de l'action publique en matière de jugement des comptes (CE, 30 décembre 2015, *Centre culturel français de Lagos*) ou le fait que le comptable ne saurait faire prévaloir les impératifs tirés de la continuité du service public sur les obligations de contrôle qui lui incombent, par exemple en matière de disponibilité des crédits pour régler une dépense (CE, 20 mars 2013, *GIP de transport sanitaire par hélicoptère en Île-de-France*).

Schéma n° 1 : procédure de mise en jeu de la responsabilité des comptables publics

Source : Cour des comptes

II - L'actualité de la jurisprudence en 2015

A - La jurisprudence conforte le comptable dans ses missions

Le droit de la comptabilité publique est dominé par le principe de la séparation des ordonnateurs et des comptables. En 2015, le juge des comptes a souhaité renforcer le rôle du comptable dans la mise en œuvre de l'ordre public financier. Il est allé jusqu'à évoquer le principe de « l'indépendance » du comptable. En contrepartie, le juge a été parfois plus exigeant à l'égard de celui-ci dans l'exercice de ses contrôles.

1 - L'indépendance du comptable est affirmée

C'est ainsi que la Cour a estimé qu'un comptable ne pouvait se prévaloir d'une instruction du ministre chargé des finances sur la dématérialisation et le service facturier pour déroger aux règles de la comptabilité publique et que les dispositions législatives et réglementaires régissant le statut des comptables publics lui conféraient des garanties d'indépendance afin qu'il remplisse pleinement ses obligations de contrôle¹¹.

Le juge a motivé cette affirmation en se fondant sur le régime de responsabilité des comptables : l'article 60 de la loi du 23 février 1963 modifiée prévoyant que les comptables sont « personnellement responsables (...) des dépenses », la loi et les textes réglementaires ont entendu créer un régime de responsabilité spécifique et placer les comptables dans une situation d'indépendance hiérarchique pour l'exercice de leurs fonctions de contrôle de la dépense publique ; dans ce cadre, des lettres ministérielles créant des indemnités (cf. *infra*) ne peuvent constituer une réquisition, laquelle aurait été de nature à exonérer la responsabilité du comptable¹².

¹¹ C. comptes, 7^{ème} chambre, 9 janvier 2013, *CBCM placé auprès du ministre de l'écologie et du développement durable*, Rec. p.13.

¹² C. comptes, 4^{ème} chambre, 11 juin 2015, *École Nationale de la Magistrature*.

Le Conseil d'État a consacré ce raisonnement, sans expressément utiliser le terme d'« indépendance » : il a rappelé qu'un comptable ne pouvait être délié de ses obligations au motif qu'il serait placé sous le contrôle hiérarchique du ministre des finances et que le ministre lui-même ne peut contester l'appréciation de la Cour sur l'existence d'un préjudice financier lié à des indemnités irrégulières, en se fondant sur le fait qu'il exerçait un pouvoir hiérarchique sur les comptables en cause¹³.

2 - Certaines obligations du comptable sont renforcées

Si, dans certaines jurisprudences récentes, la Cour et son juge de cassation (le Conseil d'État) avaient fixé les limites au-delà desquelles le contrôle du comptable excéderait son office, ils se sont attachés, en 2015, à renforcer certaines obligations du comptable : ainsi, alors qu'un comptable disposait de simples notes de restaurant établies au nom de la commune sans mention relative à la manifestation à l'origine de la dépense, le juge a considéré que ces pièces étaient insuffisamment précises et auraient pu aussi bien correspondre à des frais de représentation du maire, qui n'auraient pu être payés, en application de la nomenclature, qu'accompagnés de justificatifs spécifiques (une délibération du conseil municipal, cf. *infra*)¹⁴.

Les devoirs de contrôle du comptable sont ainsi élargis puisque sa responsabilité peut être engagée en cas de doute sur l'imputation et plus seulement en cas de contradiction ou d'anomalie manifeste, comme auparavant¹⁵. Le Conseil d'État a confirmé en 2015 cette position de la Cour¹⁶.

« Rien que la nomenclature, mais toute la nomenclature » pourrait être l'adage qui résumerait le mieux la position du juge de cassation aujourd'hui, s'agissant du contrôle de validité de la créance, en particulier s'agissant des dépenses des collectivités locales.

¹³ CE, Sect., 27 mai 2015, *Ministre délégué chargé du budget contre Procureur général près la Cour des comptes*.

¹⁴ C. comptes, 4^{ème} chambre, 25 avril 2013, *Commune de Mont-Saint-Martin*.

¹⁵ CE, Sect., 30 juillet 2003, *Marty*, Rec. p.174.

¹⁶ CE, Sect., 4 mai 2015, *Ministre du budget*.

B - L'évolution de la jurisprudence sur le préjudice financier

L'introduction de la notion de préjudice financier par la loi du 28 décembre 2011, dans le régime de responsabilité des comptables, a déjà conduit le juge à préciser ce concept.

1 - Les limites de la notion de préjudice

La Cour des comptes a notamment considéré que, pour qu'il y ait absence de préjudice financier, il devait y avoir non seulement service fait mais encore présence de pièces justificatives nécessaires au contrôle de la validité de la créance¹⁷. Le juge a aussi précisé qu'il n'était pas tenu par l'appréciation de l'assemblée délibérante ou de l'ordonnateur quant à l'existence d'un préjudice financier, même en présence d'une attestation de service fait¹⁸.

En revanche, plus récemment, le juge a souhaité donner des garanties au comptable en s'attachant à démontrer qu'il existait bien un lien de causalité entre le manquement et le préjudice avant de prononcer un débet¹⁹.

De même, il considère que des circonstances particulières peuvent conduire à écarter la notion de préjudice financier : c'est ainsi que, malgré un ordre de paiement non signé par l'ordonnateur et une imputation comptable erronée, le paiement d'une dette en exécution d'une décision de justice n'entraîne pas de préjudice financier, en raison du caractère exécutoire de cette décision, et ce, même si la dépense n'avait pas été ordonnancée par une personne régulièrement habilitée²⁰.

¹⁷ C. comptes, 4^{ème} chambre, 13 mars 2014, *Commune de Rivière-Pilote*, Rec. p. 44

¹⁸ C. comptes, 4^{ème} chambre, 22 janvier 2015, *syndicat intercommunal de l'agglomération tarbaise (Hautes-Pyrénées)*.

¹⁹ C. comptes, 4^{ème} chambre, 15 mai 2014, *Communauté de communes du Pays bellêmeois*, Rec. p. 79 ; 22 janvier 2015, *Contrôleur budgétaire et comptable ministériel auprès du ministre de la justice*.

²⁰ C. comptes, 4^{ème} chambre, 16 octobre 2014, *Office Français de protection des réfugiés et apatrides (OFPRA)*, Rec. p. 127.

2 - Le cas particulier du non-recouvrement des créances

Il résulte de la jurisprudence du Conseil d'État qu'en cas de manquement du comptable à ses obligations en vue du recouvrement d'une recette, ce manquement devait « en principe être regardé comme ayant causé un préjudice financier à l'organisme concerné »²¹. Pour échapper au prononcé d'un débet, il appartient donc au comptable de démontrer l'absence de préjudice ou le fait que le préjudice ne peut être regardé comme imputable au manquement, « en raison notamment de l'insolvabilité de la personne qui en était redevable ». Cette circonstance peut être établie, le cas échéant, postérieurement au manquement. À défaut, l'inaction du comptable sera considérée comme ayant causé un préjudice financier.

Le juge des comptes regarde, par suite, le défaut de diligences du comptable comme la cause du préjudice sauf, en cas de liquidation du débiteur, à ce que l'état de reddition du compte fasse apparaître qu'en toute hypothèse, le Trésor n'aurait pu être désintéressé.

Tel est notamment le cas du défaut de déclaration d'une créance fiscale au passif d'une procédure de liquidation judiciaire si la société concernée était insolvable au moment des faits²².

Il en va de même si la société débitrice a cessé toute activité antérieurement au prononcé de la liquidation judiciaire²³, ou s'il est établi que la créance avait un caractère définitivement irrécouvrable avant la date de l'engagement de la liquidation judiciaire²⁴.

De même, si un comptable voit sa responsabilité engagée pour absence de déclaration de créances au passif de la liquidation judiciaire d'une société, et si le juge constate que seules les créances super privilégiées ont été payées à la clôture de la procédure collective, il considère que le manquement du comptable n'a pas engendré un préjudice financier²⁵.

²¹ CE, Sect., 27 juillet 2015, *Ministre délégué, chargé du budget*, publié au recueil Lebon.

²² C. comptes, 1^{ère} chambre, 27 octobre 2014, *Direction des services fiscaux de Haute-Savoie. Service des impôts des entreprises (SIE) d'Annemasse*, Rec. p. 132.

²³ C. comptes, 1^{ère} chambre, 13 avril 2015, *Direction des grandes entreprises (DGE)*.

²⁴ C. comptes, 7^{ème} chambre, 27 mai 2015, *Établissement public d'aménagement du Mantois Seine Aval (EPAMSA)*.

²⁵ C. comptes, 1^{ère} chambre, 4 juin 2014, *direction départementale des finances publiques (DDFIP) de l'Eure. Service des impôts des entreprises de Verneuil-sur-Avre*.

C - L'apport à la probité de la gestion publique

Sa mission juridictionnelle conduit la Cour, par le contrôle de la régularité de la dépense, et la mise en jeu consécutive de la responsabilité du comptable, à sanctionner certaines atteintes à la probité de la gestion publique. Par là même, elle contribue à en prévenir l'apparition ou la répétition. En témoignent de nombreuses décisions rendues en 2015, en matière de marchés publics, de subventions, de régime indemnitaire des fonctionnaires, de frais de représentation, de désordres comptables et de gestion de fait.

1 - Les marchés publics

Que le comptable n'ait pas à se faire juge de la légalité des décisions administratives marque la limite principale à l'office du juge des comptes en matière de probité. Une passation de marchés peut, par exemple, être viciée au point de constituer un délit de favoritisme : mais la Cour, en un tel cas, pourra donner des suites administratives et non juridictionnelles pour dénoncer l'affaire ; elle pourra par exemple demander à son procureur général, en fonction du degré de gravité des faits, d'adresser une simple communication à l'autorité compétente, de, ou saisir la Cour de discipline budgétaire et financière, ou encore, de signaler l'affaire aux autorités judiciaires.

En revanche, dans sa fonction juridictionnelle, la Cour a poursuivi en 2015 son rigoureux contrôle des marchés en mettant en jeu, le cas échéant, la responsabilité des comptables : tel est par exemple le cas si des paiements faisaient référence à un marché caduc ; pour les ordonnateurs locaux, elle a vérifié si ces derniers avaient été ou non habilités à passer le marché²⁶. Elle a également contrôlé si des factures retraçaient bien les prestations exécutées²⁷, et a sanctionné des doubles paiements²⁸. Enfin, elle a confirmé qu'un paiement en dépassement du montant prévu, en l'absence d'avenant au marché initial, était un manquement qui causait préjudice à la collectivité²⁹.

²⁶ C. comptes, 4^{ème} chambre, 22 janvier 2015, *SMICTOM d'Aunis et des Vals de Saintonge*.

²⁷ C. comptes, 4^{ème} chambre, 22 janvier 2015, *CBCM du ministère de la justice*.

²⁸ C. comptes, 1^{ère} chambre, 4 mars 2015, *TPG de Mayotte*.

²⁹ C. comptes, 4^{ème} chambre, 10 septembre 2015, *Commune de Venelles*.

2 - La transparence des subventions

S'agissant des subventions octroyées par les organismes publics, la loi du 12 avril 2000 et le décret du 6 juin 2001 imposent des règles de transparence : au-delà du seuil de 23 000 €, une convention doit être signée entre la collectivité et le bénéficiaire, ce qui invite à fixer les droits et obligations des parties aussi précisément que possible. De surcroît, dans les collectivités locales, en application du code général des collectivités territoriales, la liste des organismes bénéficiaires doit être expressément fixée par l'organe délibérant.

Dans la plupart des cas, la Cour juge que l'absence de convention était justiciable d'une simple somme non rémissible³⁰ ; en revanche, elle a estimé la dépense indue, et a donc prononcé des débits, lorsque le comptable n'établissait pas la volonté expresse de l'organe délibérant de voir attribuer une subvention à tel ou tel bénéficiaire³¹.

Par ailleurs, lorsque la subvention versée par la collectivité a pour contrepartie une opération qui n'est pas réalisée, l'ordonnateur doit veiller à la récupération de la somme correspondante en émettant un titre de recettes à l'encontre du bénéficiaire. Si, plus tard, l'ordonnateur envisage d'annuler cette créance, il revient au comptable de vérifier la régularité de l'annulation : faute de cette vérification, la Cour a jugé que le manquement du comptable avait causé préjudice à la collectivité et a donc prononcé un débit³².

3 - Les primes et avantages des agents publics

La loi du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires prévoit, en son article 20, que les indemnités des fonctionnaires sont instituées par une loi ou un règlement, c'est-à-dire par un texte obéissant à un formalisme précis, incluant la publication. Il arrive pourtant à certaines administrations de créer, contrairement à cette loi, des compléments de rémunérations par de simples décisions qui ne font l'objet d'aucune publicité.

Le juge des comptes ne peut pas non plus, en cette matière, exiger du comptable un contrôle de légalité. Par exemple, il n'a pas, comme l'a rappelé le Conseil d'État, à suspendre le paiement au motif qu'un contrat

³⁰ C. comptes, 1^{ère} chambre, 22 juillet 2015, *DRFiP d'Aquitaine et du département de la Gironde* (charge n° 8).

³¹ C. comptes, 4^{ème} chambre, 27 juin 2014, *Syndicat mixte du pays de Saintonge romane*.

³² C. comptes, 6^{ème} chambre, 11 mars 2015, *INPES*.

de travail prévoirait un élément de rémunération que les textes n'organisent que pour les fonctionnaires³³. Dans cette même logique, pour le remboursement de loyers de logements de fonction, la Cour a jugé que le comptable n'avait pas davantage à contrôler la régularité de l'octroi des logements à ces derniers³⁴.

En revanche, la Cour regarde la dépense comme irrégulière en cas de contradiction entre pièces justificatives, ou d'absence de pièces visées par la nomenclature (le texte créant valablement la prime, son attribution à tel agent, etc.), ou, en l'absence de texte valide, constate l'impossibilité de contrôler la liquidation. La Cour estime que payer des primes sans texte constitue un manquement avec préjudice³⁵ : la Cour a jugé encore qu'une indemnité non instituée par une loi ou un règlement, ou dont la liste des bénéficiaires n'était pas fixée par l'organe délibérant, était indue, même s'il y avait service fait³⁶.

S'agissant du montant des primes, la Cour a vérifié si les modulations avaient ou non été décidées par une autorité compétente³⁷. De même, le paiement de pourboires à l'étranger en l'absence de pièces valides a été qualifié de manquement avec préjudice, sans que le comptable puisse utilement arguer d'une obligation coutumière locale³⁸. S'agissant de la nouvelle bonification indiciaire (NBI), la Cour a jugé que l'absence de production d'une décision de l'autorité investie du pouvoir de nomination fixant le nombre de points attribué à l'agent causait préjudice à la collectivité concernée³⁹.

Lorsque de tels faits sont relevés par le ministère public, les autorités prennent fréquemment des mesures de régularisation qui, si elles n'ont pas d'effet rétroactif sur la responsabilité du comptable⁴⁰, assurent pour l'avenir le respect de la loi et l'obligation de transparence.

³³ CE, Sect. 22 juillet 2015, *Ministère des finances c/ EHPAD Fondation Roux* (cassation de l'arrêt C. comptes, 24 octobre 2013, *Fondation Roux*).

³⁴ C. comptes, 4^{ème} chambre, 10 septembre 2015, *OPH de Calais*.

³⁵ C. comptes, 4^{ème} chambre, 11 juin 2015, *ENM*.

³⁶ C. comptes, 4^{ème} chambre, 22 janvier 2015, *Département de la Haute-Corse* ; 7^{ème} chambre, 7 mai 2015, *Chambre d'agriculture d'Indre-et-Loire* ; 4^{ème} chambre, 10 septembre 2015, *Commune d'Isles-sur-Suippe* ; 4^{ème} chambre, 10 septembre 2015, *Lycée Dorian à Paris*.

³⁷ C. comptes, 7^{ème} chambre, 23 juin 2015, *ONEMA*.

³⁸ C. comptes, 4^{ème} chambre, 11 juin 2015, *Institut français d'Afrique du Sud*.

³⁹ C. comptes, 4^{ème} chambre, 23 juillet 2015, *Commune de Cabriès*.

⁴⁰ C. comptes, 4^{ème} chambre, 14 septembre 2015, *Chambre régionale d'agriculture d'Aquitaine*.

4 - Les frais de réception et de représentation

La Cour s'attache au respect de l'imputation budgétaire : il existe un lien entre contrôle de l'imputation et niveau d'autorisation d'un crédit limitatif⁴¹. La nature de la dépense commande la nature des justificatifs à fournir. C'est ainsi que, pour les collectivités locales, les dépenses de fêtes et cérémonies présentent un formalisme moindre que les frais de représentation des élus, plus sensibles au regard de la déontologie : de fait, dans ce second cas, la nomenclature prévoit qu'une délibération fixant leur régime d'attribution est nécessaire (cf. *supra*).

Ainsi, à travers la vérification de l'imputation de la dépense, le comptable est amené à contrôler la justification des dépenses de fêtes et cérémonies⁴². De même, pour les établissements publics nationaux, la Cour a rappelé que le comptable ne pouvait payer des frais de réception sans disposer du document, prévu par la nomenclature, qui manifeste l'accord du directeur⁴³.

5 - Les désordres comptables

Très classiquement, la Cour a jugé que les paiements par chèques effectués sans pièces justificatives qui permettraient de rattacher les dépenses au service constituaient des manquements avec préjudice, et a confirmé un débet à ce motif dans le cas d'un poste très désorganisé⁴⁴.

Par ailleurs, certains comptes de tiers sont particulièrement à risque. Tel est notamment le cas des comptes qui retracent des opérations provisoires, lesquelles doivent être précisément documentées : une partie non justifiée peut certes correspondre à des opérations intrinsèquement régulières mais dont les justifications auraient été égarées ; mais il peut aussi s'agir de créances irrécouvrables faute d'identification ou de preuves, voire de contreparties de manquants en caisse. C'est notamment le cas du compte 4721 « dépenses à régulariser – dépenses payées avant ordonnancement » ; un tel compte doit être soldé, ou dûment justifié, sauf à constituer un manquant en deniers. C'est pourquoi, dans une telle affaire, le juge a prononcé un débet⁴⁵.

⁴¹ C. comptes, 4^{ème} chambre, 8 septembre 2015, *DDFiP du Lot-et-Garonne*.

⁴² CE, Sect., 4 mai 2015, *Ministre du budget* (statuant sur recours en cassation contre l'arrêt C. comptes, 4^{ème} chambre, 25 avril 2013, *Commune de Mont-Saint-Martin* précité).

⁴³ C. comptes, 7^{ème} chambre, 14 septembre 2015, *GIP ENSV*.

⁴⁴ C. comptes, 4^{ème} chambre, 23 juillet 2015, *Lycée Robert de Luzarches à Amiens*.

⁴⁵ C. comptes, chambres réunies, 21 mai 2015, *Chambre d'agriculture de la Guyane* (8^{ème} charge).

6 - Les gestions de fait

La gestion de fait a pour effet – et parfois pour motivation principale – de faire échapper le maniement de deniers au comptable public. On se trouve ainsi dans des situations où, en l'absence des contrôles institutionnels, les risques de manquement à la probité sont *a priori* plus élevés qu'ailleurs : conservation douteuse des valeurs, dépenses irrégulières au fond, emplois fictifs, voire détournements.

Or, la juridiction financière doit s'assurer de l'emploi régulier des deniers publics, que ceux-ci aient été maniés par des personnes régulièrement habilitées, les comptables dits « patents », ou qu'ils l'aient été par des personnes dépourvues de titre légal, les « gestionnaires de fait ».

La gestion de fait consiste en l'encaissement de recettes publiques par des personnes dépourvues de titre légal ou l'extraction irrégulière de deniers publics au moyen de mandats fictifs.

Cette construction juridique permet la répression d'irrégularités qui présentent une réelle gravité allant de la mise en place d'associations para-administratives à seule fin de contourner les règles de rémunération de la fonction publique jusqu'au détournement de fonds publics en passant par la constitution de « caisses noires » ou la prise en charge d'emplois fictifs.

En 2015, la Cour a notamment jugé que le fait, pour des directeurs de foyers-logements, d'encaisser eux-mêmes des prix de repas, et d'utiliser ces fonds pour payer le prestataire et effectuer de menues dépenses était une gestion de fait, dans laquelle devait être attrait le supérieur hiérarchique qui, sans avoir directement manié les deniers, avait connaissance de l'irrégularité du dispositif. La même solution a été appliquée au maire de la commune, président du centre communal d'action sociale, qui a été regardé comme ayant connu et toléré les irrégularités, puisqu'il avait institué une régie de recettes chargée d'encaisser les produits des repas, nommé des régisseurs, mais ne s'était pas inquiété, en tant qu'ordonnateur du CCAS, de l'absence totale de recette ou de dépense à ce titre dans les comptes du centre. Elle a considéré que l'ordonnateur de l'établissement public, ayant autorité sur l'ensemble des agents du centre, notamment sur les gestionnaires « de brève main », aurait dû faire cesser les irrégularités qu'il ne pouvait ignorer, et l'a déclaré en conséquence gestionnaire de fait⁴⁶.

⁴⁶ C. comptes, 4^{ème} chambre, 22 janvier 2015, *CCAS de Toul*.

Dans une autre affaire, la Cour a qualifié de gestion de fait la mise en place d'un fonds de dotation qui avait encaissé des recettes en rémunération de prestations qu'il réalisait en utilisant les moyens de l'administration, à l'égard de laquelle il ne disposait pas d'une autonomie réelle⁴⁷.

*

**

Le jugement des comptes a fait en 2015 l'objet d'une réflexion interne à la Cour des comptes : au 1^{er} janvier 2016, la programmation des contrôles juridictionnels a été intensifiée, et la part du contrôle des comptes dans le programme des magistrats, notamment des nouveaux arrivants, a été accrue ; l'organisation interne de la juridiction a également été modifiée, avec notamment la mise en place d'un comité juridictionnel et la création, dans l'ensemble des chambres, de sections contentieuses.

⁴⁷ C. comptes, 2^{ème} chambre, 14 septembre 2015, *Fonds de dotation Saint-Cyr grande école*.

Chapitre II

Le contrôle de la gestion

Le contrôle, ou l'examen⁴⁸, de la gestion constitue l'activité la plus connue des juridictions financières. Étroitement liée et souvent réalisée concomitamment au contrôle juridictionnel sur les comptes, elle a pour objet de s'assurer du bon emploi des fonds publics, c'est-à-dire de leur utilisation régulière et respectueuse des principes d'efficacité, d'efficience et d'économie. Le champ des organismes concernés est beaucoup plus vaste que celui du jugement des comptes.

Illustré d'exemples récents de contrôles de la gestion, qui ont donné lieu à des observations rendues publiques par la Cour ou par les chambres régionales ou territoriales des comptes (CRTC) en 2015, ce chapitre met en exergue la diversité des contrôles réalisés et de leurs suites.

I - Un très vaste champ de contrôle

Le champ du contrôle de la gestion est beaucoup plus vaste que celui du contrôle juridictionnel. Il s'exerce non seulement sur l'ensemble des organismes dotés d'un comptable public relevant de la compétence juridictionnelle respective de la Cour et des CRTC (cf. chapitre I), mais aussi sur d'autres entités non soumises au contrôle juridictionnel. Si ces

⁴⁸ Le terme d'examen de la gestion est spécifiquement utilisé pour les CRTC. Au sein du présent chapitre, les termes « contrôle de la gestion » renvoient à la fois à l'activité de la Cour et à celle des CRTC.

entités sont pour l'essentiel des organismes publics, nationaux ou locaux, des organismes privés peuvent aussi être contrôlés par la Cour ou les CRTC sous certaines conditions définies par la loi. Le contrôle de la gestion peut aussi être exercé de manière transversale sur une activité ou une politique conduite par une ou plusieurs entités.

A - Le contrôle de la gestion exercé sur des entités

Tableau n° 6 : répartition des compétences entre la Cour des comptes et les chambres régionales et territoriales des comptes, en 2015

Cour des comptes	État, sécurité sociale		Fonds européens
	Établissements publics nationaux (<i>sauf délégation aux CRTC</i>)		
	Entreprises publiques		
	Organismes privés bénéficiant de concours publics nationaux		
	Organismes faisant appel à la générosité publique ou bénéficiant de dons ouvrant droits à un avantage fiscal		
Chambres régionales et territoriales des comptes	Collectivités territoriales et organismes liés	Régions, départements, communes	
		Établissements publics de coopération intercommunale (EPCI – intercommunalités) et syndicats mixtes	
		Autres établissements publics locaux : établissements publics locaux d'enseignement, etc.	
		Sociétés d'économie mixte locales et sociétés détenues à + 50 % par les collectivités territoriales	
		Organismes privés bénéficiant de concours publics locaux	
	Établissements publics nationaux (par délégation)	Chambres de commerce et d'industrie et chambres des métiers et de l'artisanat	
		Certains établissements d'enseignement (écoles d'architecture, notamment)	
		Établissements publics fonciers et certains établissements publics d'aménagement	
		Centres de ressources, d'expertise et de performance sportives (CREPS)	
		Établissements publics de santé (hôpitaux)	

Source : Cour des comptes

1 - Les entités relevant de la compétence de la Cour des comptes

Le champ de compétence de la Cour des comptes en matière de contrôle de la gestion n'a cessé de s'élargir, tout particulièrement ces dernières décennies.

La Cour contrôle la gestion des services de l'État (services centraux et déconcentrés des ministères) et celle de l'ensemble des organismes de sécurité sociale.

Un exemple de services de l'État contrôlés par la Cour des comptes : la fonction de police judiciaire dans la police et la gendarmerie

L'exercice de la fonction de police judiciaire mobilise d'importants moyens humains, logistiques et techniques, au sein de différents services centraux et territoriaux de la police nationale et dans les unités opérationnelles de la gendarmerie. Les dépenses de personnel des services d'enquête pouvaient être estimées en 2013 à 2,42 Md€ dans la police et 1,76 Md€ dans la gendarmerie, pour respectivement 40 845 et 24 292 équivalents temps plein travaillés (ETPT). Cependant, la mobilisation de ces moyens ne permet pas un exercice efficace de cette fonction.

Dans un référé rendu public le 11 mars 2015, la Cour des comptes constatait ainsi :

- une coopération encore insuffisante entre services de police et entre ceux-ci et unités de gendarmerie ;
- une grande disparité entre ces services dans l'élucidation des crimes et des délits ;
- une répartition territoriale déséquilibrée des effectifs par rapport au nombre et à la gravité des faits à traiter.

La Cour formulait, en conséquence, six recommandations. Elle recommandait, notamment, de développer l'échange de renseignements opérationnels entre les services d'enquêtes de la police et les unités d'enquêtes de la gendarmerie, d'arrêter un protocole cadre national sur une répartition indicative des compétences judiciaires entre les services et d'améliorer la répartition territoriale des effectifs entre police et gendarmerie nationales.

La Cour est aussi compétente pour contrôler la gestion de tous les établissements publics nationaux, comme les universités et autres établissements d'enseignement supérieur (cf. chapitre III - troisième

partie - tome I pour ceux qui relèvent du ministère de l'agriculture) ou les théâtres nationaux (cf. chapitre II - troisième partie - tome I).

**Un exemple d'établissements contrôlés par la Cour des comptes :
les universités**

Les contrôles réalisés par la Cour sur les universités, établissements publics à caractère scientifique, culturel et professionnel, ont donné lieu, en 2015, à un rapport au Parlement sur le bilan de leur autonomie financière et à un référé sur l'allocation des moyens de l'État à celles-ci.

Le référé, rendu public en janvier 2015, mettait en lumière qu'en dépit de la progression des moyens alloués aux universités par l'État, celui-ci n'avait toujours pas mis en place de procédure de consolidation et de suivi de ses financements budgétaires et extrabudgétaires. La Cour constatait également que l'État n'avait fait évoluer que très tardivement son organisation pour l'adapter au contexte d'autonomie et que les modes d'allocation des moyens ne lui permettaient pas d'assurer un pilotage stratégique de l'enseignement supérieur.

Le rapport remis à la commission des finances du Sénat, rendu public le 30 septembre 2015, faisait le bilan de l'autonomie financière des universités instaurée par la loi du 10 août 2007 relative aux libertés et responsabilités des universités. Le rapport mettait en évidence une situation financière globalement stable et équilibrée à l'issue de l'exercice 2014. La Cour constatait que l'élargissement de leurs compétences et de leur autonomie constituait un réel facteur de modernisation de leur gestion. Elle soulignait toutefois que la consolidation et la poursuite du processus d'autonomie étaient notamment subordonnées à un renouvellement profond du cadre de leurs relations avec l'État.

Relève également de la compétence de la Cour des comptes le contrôle de la gestion des entreprises publiques : établissements publics à caractère industriel et commercial (comme, par exemple, la SNCF), sociétés nationales, sociétés d'économie mixte et sociétés anonymes dans lesquelles l'État possède la totalité ou la majorité du capital social (comme, par exemple, la Française des jeux). La Cour des comptes est aussi compétente pour le contrôle de personnes morales de droit public *sui generis*, comme la Banque de France et la Caisse des dépôts et consignations, plus communément appelée « Caisse des dépôts », ou encore l'Institut de France et les cinq académies.

Les contrôles de la Caisse des dépôts par la Cour des comptes en 2015 : l'activité de banquier du service public de la justice

Créée par la loi du 28 avril 1816 en remplacement de l'ancienne « Caisse d'amortissement », la Caisse des dépôts (CDC) est régie par les articles L. 518-2 du code monétaire et financier qui la définit avec ses filiales comme un « groupe public au service de l'intérêt général et du développement économique du pays », pouvant également exercer des activités concurrentielles. Placée sous le contrôle d'une commission de surveillance composée notamment de parlementaires, la CDC est soumise au contrôle de la Cour des comptes.

Après avoir contrôlé en 2014 deux filiales de la Caisse des dépôts, CDC Entreprises (cf. rapport public 2015⁴⁹) et Icade (cf. rapport particulier rendu public le 30 mars 2015⁵⁰), la première chambre de la Cour a contrôlé en 2015 à la fois l'activité de banquier du service public de la justice de la CDC et la participation de celle-ci dans Transdev (cf. chapitre II – troisième partie - tome I).

Mission historique de la CDC, l'activité de banquier du service public de la justice a été progressivement étendue par l'institution de nouvelles consignations et par la consolidation de monopoles sur les dépôts obligatoires de certaines professions juridiques (notaires, notamment) qui s'ajoutent aux dépôts volontaires de ces professions. Dans un référé rendu public le 11 juin 2015, la Cour a relevé quatre points d'attention principaux. Le premier porte sur le niveau du taux d'intérêt versé par la CDC aux professions juridiques, le second sur des défaillances dans le reversement des intérêts dus aux tiers par les notaires. Ce constat l'a conduite à examiner les moyens d'améliorer la traçabilité des flux grâce à une généralisation des comptes par affaire. La Cour relève, enfin, que les modalités des partenariats entre la CDC et les professions juridiques devraient faire l'objet d'un réexamen.

⁴⁹ Cour des comptes, *Rapport public annuel 2015*, Tome I, volume 2. Les attributions gratuites de CDC Entreprises, filiale de la Caisse des dépôts et consignations : les dérives d'un dispositif d'actionnariat salarié public, p. 419-440. La Documentation française, février 2015, 456 p., disponible sur www.ccomptes.fr

⁵⁰ Cour des comptes, *Rapport particulier : Les comptes et la gestion d'Icade. Exercices 2006 à 2013*. La Documentation française, mars 2015, 87 p., disponible sur www.ccomptes.fr

Le contrôle de la Cour en 2015 de l'Institut de France et des cinq académies

L'Institut de France et les cinq académies (Académie française, Académie des sciences, Académie des beaux-arts, Académie des inscriptions et belles-lettres et Académie des sciences morales et politiques), sont, depuis la loi du 18 avril 2006 de programme pour la recherche, placées sous le seul contrôle de la Cour des comptes.

Celle-ci a rendu compte de leur contrôle dans un rapport thématique rendu public en avril 2015. La Cour y constatait que leur gestion, malgré quelques progrès par rapport aux précédentes enquêtes, manquait de rigueur et que leur patrimoine, exceptionnel, était mal valorisé. Elle formulait 19 recommandations, portant sur l'organisation générale de l'Institut et des académies, la réforme des modes de gestion et la mise en place d'un contrôle interne, ainsi que sur la clarification des règles de droit applicables.

En plus du contrôle de toutes les entités qui, du fait de leur statut public national, sont obligatoirement soumises au contrôle de la Cour des comptes, celle-ci peut aussi contrôler les organismes privés bénéficiaires de concours financiers publics, ceux habilités à recevoir des taxes parafiscales, des impositions de toute nature et des cotisations légalement obligatoires, ou ceux habilités à percevoir des versements libératoires d'une obligation légale de faire, comme les éco-organismes (cf. chapitre II – deuxième partie - tome I). La loi du 26 janvier 2016 de modernisation de notre système de santé prévoit en outre l'extension du champ du contrôle de la Cour aux établissements privés sociaux et médico-sociaux, ainsi qu'aux établissements de santé privés, d'intérêt public comme à but lucratif.

Enfin, le législateur a aussi donné à la Cour la compétence pour vérifier l'emploi des dons versés à des organismes faisant appel à la générosité publique (loi du 7 août 1991) ou celui de dons ouvrant droit à un avantage fiscal (loi du 30 décembre 2009 de finances rectificatives pour 2009). Le chapitre VI du présent tome est consacré à cette activité.

2 - Les entités relevant de la compétence des chambres régionales et territoriales des comptes

Chacune des CRTC contrôle, dans son ressort géographique, la gestion des collectivités territoriales (régions, départements et communes), de leurs groupements (métropoles, communautés urbaines, communautés d'agglomération, communautés de communes, syndicats

intercommunaux etc.) et des établissements publics locaux qui dépendent d'elles (lycées, collèges, centres communaux d'action sociale, offices publics de l'habitat, etc.), ainsi que, par délégation de la Cour, des établissements publics nationaux dont des établissements publics de santé.

Un exemple de contrôle réalisé par les chambres régionales des comptes : la gestion de la « dette toxique » d'une grande collectivité

À l'occasion de l'examen de la gestion du département de la Seine-Saint-Denis depuis 2010, la chambre régionale des comptes d'Île-de-France, évaluant la qualité de l'information financière et comptable et analysant la situation financière de cette collectivité, a souligné, s'agissant particulièrement des risques liés aux emprunts structurés estimés à fin 2013 à plus de 43 M€, les progrès à accomplir. Malgré leurs incidences significatives, ces emprunts n'avaient pas donné lieu à constitution de provisions par le département dans les comptes clos en 2013.

Alors que la situation financière du département reste préoccupante, la chambre a relevé qu'il a fortement accru le recours à l'emprunt, sa dette ayant progressé de près de 20 % depuis 2010 et la capacité de désendettement étant encore en 2013 à un niveau limite (14,5 ans contre 4,7 années en moyenne pour les départements de métropole à la fin décembre 2013).

La chambre a souligné que le département avait poursuivi sa stratégie de sécurisation de la dette, engagée dès 2008, même si, en janvier 2014, 42 % de l'encours de dette restaient encore constitués d'emprunts « toxiques » (84 % en 2010). Si la stratégie du département a été mise à mal après la promulgation de la loi du 29 juillet 2014 relative à la sécurisation des contrats de prêts structurés souscrits par les personnes morales de droit public, un accord a toutefois été conclu avec la société de financement local à la fin de l'année 2014 qui a eu pour effet de réduire à 12 % l'encours structuré de la dette du département au 1^{er} janvier 2015.

Alors que les résultats de l'exercice 2014 mettent en lumière une amélioration apparente, la chambre a souligné que les efforts de gestion engagés devraient être poursuivis et accentués, qu'une revue approfondie de l'ensemble des politiques publiques de la collectivité était nécessaire, que des choix devraient être faits en matière d'investissements et qu'il devait en être de même en matière de gestion des ressources humaines pour mettre fin aux pratiques coûteuses et pour certaines, comme en matière de régime du temps de travail, irrégulières.

Ces contrôles peuvent porter sur tout type d'organisme sans aucune considération de taille ou de budget, la programmation de chaque chambre prenant en compte à la fois les enjeux locaux et la maîtrise des risques financiers, et s'inscrivent, le plus souvent, dans une démarche pluriannuelle. L'objectif est de formuler des recommandations concrètes et réalistes sur lesquelles les gestionnaires publics locaux peuvent s'appuyer pour faire évoluer leurs pratiques vers plus d'efficacité et d'efficacité.

Un exemple atypique d'examen de la gestion conduit par les CRTC : le contrôle d'une association syndicale autorisée (ASA)

Dans le cadre d'un signalement du préfet de la Vendée, la chambre régionale des comptes des Pays de la Loire a inscrit à son programme 2014 l'examen de la gestion de l'association syndicale autorisée (ASA) de la Vallée du Lay dont l'objet est notamment l'entretien des digues de défense contre la mer du littoral vendéen. Composé de 2 176 propriétaires fonciers, cet établissement public administratif a été un relais local important après la tempête Xynthia de 2010. Son budget a été en moyenne ces dernières années de 2,5 M€ en fonctionnement et de 1 M€ en investissement. Le contrôle de la chambre régionale des comptes a mis en évidence une véritable dérive de l'activité de l'ASA, transformée par ses dirigeants en une entreprise de travaux publics intervenant dans le secteur concurrentiel en dehors de toute conformité à son objet statutaire. Les revenus générés par cette activité commerciale ont permis, en outre, au président et au vice-président de s'octroyer des indemnités confortables pourtant expressément prohibées par l'assemblée générale des propriétaires.

Le directeur de l'ASA, initialement cadre B de l'État en détachement, bénéficiait également de primes très substantielles puisque sa rémunération atteignait plus de 100 000 € nets par an. Au surplus, de fausses déclarations de frais de déplacement lui permettaient, ainsi qu'au vice-président de l'époque, d'augmenter significativement ses revenus. Les autres salariés bénéficiaient d'avantages indus tels que des véhicules de services utilisés à des fins personnelles et de rémunérations d'heures supplémentaires forfaitaires importantes tout au long de l'année.

En 2012, le président a décidé la construction d'un nouveau siège de 300 m² pour près de 1 M€, bien que l'ASA ne compte que deux salariés administratifs travaillant *in situ*. En outre, pour cette opération, l'ASA n'a pas respecté les règles du code des marchés publics auxquelles elle est pourtant soumise.

En plus des entités soumises obligatoirement au contrôle des CRTC, ces dernières peuvent également procéder au contrôle de la gestion de certains organismes ayant un lien direct ou indirect avec les collectivités territoriales et leurs établissements publics. Il s'agit, notamment, des sociétés publiques locales, des associations subventionnées par les collectivités, et des groupements d'intérêt économique ou public locaux.

Un exemple de contrôle d'une association subventionnée par les chambres régionales ou territoriales des comptes

Le Levallois Sporting Club (LSC) est une association régie par la loi de 1901 et fondée en 1983 par le maire de la commune de Levallois-Perret. Dotée d'un budget annuel supérieur à 10 M€, dont plus de la moitié en provenance de la seule subvention de la commune (6,1 M€ pour la saison achevée au 30 juin 2014), l'association comptait en 2015 près de 17 000 adhérents répartis au sein de 33 sections, ce qui en fait l'une des plus importantes associations omnisports de France, malgré une nette diminution de ses effectifs depuis 2010.

Même s'il est tourné prioritairement vers la pratique sportive de loisirs, le LSC a consacré de longue date une partie de son activité au développement du sport de haut niveau, en particulier dans trois disciplines : l'escrime, le judo et le tennis de table, avec le recrutement de plusieurs athlètes professionnels et la constitution de sections « olympiques ».

Le contrôle de la chambre qui portait sur la période 2008-2013, a mis en évidence de nombreuses irrégularités et anomalies dans la gestion de l'association dont les instances dirigeantes sont constituées, pour une part importante, de représentants élus de la commune. Outre le fait que, de 2008 à 2012, le secrétaire général de l'association était dans le même temps l'adjoint au maire chargé des sports, l'étroitesse des liens unissant le LSC à la commune s'exprime de multiples façons.

Ainsi, l'ensemble des locaux administratifs et sportifs utilisés par l'association sont mis à disposition à titre gracieux par la commune, ce qui est irrégulier dès lors que l'association organise des manifestations sportives à caractère commercial, comme c'est le cas pour les galas de boxe professionnelle qui se sont tenus au palais des sports « Marcel Cerdan ».

L'association a, par ailleurs, bénéficié de manière ininterrompue de nombreuses mises à disposition d'agents communaux, dans des conditions insuffisamment détaillées par la convention liant le club à la commune, qui n'ont donné lieu à aucun remboursement.

Enfin, en dépit d'un soutien très significatif de la commune, la situation financière de l'association s'est dégradée entre 2008 et 2013 avec des fonds propres négatifs et de graves problèmes de trésorerie.

Cette détérioration trouve ses origines dans l'organisation de plusieurs événements sportifs de grande ampleur au budget mal maîtrisé et dans la forte progression des charges de personnel due, notamment, au recrutement d'un judoka professionnel de tout premier plan mondial.

B - Les enquêtes portant sur des politiques spécifiques

Plutôt que de porter sur une entité spécifique, le contrôle de la gestion peut aussi s'exercer sur une activité ou une politique conduite par une ou plusieurs entités. Pour la Cour des comptes, plusieurs contrôles ayant donné lieu à un rapport public thématique en 2015 ou à une insertion dans le tome I relèvent de cette catégorie, comme par l'exemple le suivi individualisé des élèves (rapport thématique rendu public le 4 mars 2015), les contrats de génération (cf. chapitre I – deuxième partie – tome I), ou la maintenance des centrales nucléaires (cf. chapitre II – deuxième partie – tome I).

Il en est de même pour les CRTC, comme le montrent les insertions relatives aux échecs de la filière de transformation de la pêche à Saint-Pierre-et-Miquelon et les liaisons avec certaines îles bretonnes du Ponant (cf. chapitre III – deuxième partie – tome I).

Quand l'activité ou la politique concernée est menée par plusieurs entités qui relèvent de la compétence de plusieurs CRTC, une formation commune aux chambres concernées est établie pour mener le contrôle. Tel fut notamment le cas pour l'enquête sur les systèmes éducatifs en Polynésie française et en Nouvelle-Calédonie, conduite par une formation commune aux chambres de ces deux territoires (cf. chapitre III – deuxième partie – tome I).

II - Un contrôle portant sur la régularité et la performance

Le contrôle de la gestion d'une entité ou d'une activité consiste à apprécier, de manière indépendante, objective et documentée la régularité et la performance de leur gestion. À travers leurs analyses, constats et recommandations, la Cour et les CRTC visent la mise en place d'une organisation plus respectueuse des règles et plus performante, permettant une meilleure maîtrise globale de la dépense.

A - L'appréciation de la régularité

Une gestion est considérée comme régulière si elle est conforme aux règles de droit la concernant, avec notamment une absence d'atteinte à la probité. La maîtrise des risques liés à la probité dans l'emploi des fonds publics constitue un axe prioritaire dans la conduite des contrôles de la Cour et des CRTC. Cette priorité répond à une attente légitime des citoyens attentifs à la bonne utilisation des deniers publics dans une période de ressources publiques plus contraintes.

Un exemple de contrôle d'une chambre régionale des comptes, mettant en évidence un montage complexe qui appelle des réserves compte tenu des incertitudes juridiques et financières qui le caractérisent

La commune de Cran-Gevrier (17 200 habitants), proche d'Annecy, a décidé de rénover son hôtel de ville en intégrant un objectif d'efficacité énergétique. Sans en avoir évalué préalablement et de manière indépendante tous les avantages et inconvénients, elle a confié l'opération à une société publique locale « opérateur de services énergétiques régional » (SPL OSER) qui, dans le cadre d'un bail emphytéotique administratif, réalise les travaux puis loue les locaux rénovés à la collectivité.

Ce choix n'est pas exempt de risques pour la commune. Faute d'une expertise technique suffisante, la SPL OSER a eu recours à un marché de conception, réalisation et exploitation ou maintenance avec un opérateur privé. En cas d'insuffisance des performances énergétiques, sur lesquelles la SPL ne s'engage que pour le quart de la durée du bail, mais aussi de vices affectant les travaux, la commune ne pourra exercer aucun recours direct contre l'entrepreneur de travaux.

Par ailleurs, les relations entre la commune et la SPL OSER reposent sur le principe qu'elles sont dans une relation intégrée (« *in house* »), qui les dispense d'avoir à procéder à la publicité et la mise en concurrence pour conclure des contrats entre elles. La chambre a souligné que la position d'actionnaire très minoritaire de la commune (0,34 % du capital) pourrait faire obstacle à ce qu'elle soit regardée comme exerçant sur la SPL, dont la région Rhône-Alpes est l'actionnaire principal, un contrôle analogue à celui qu'elle exerce sur ses propres services.

L'appréciation de la régularité des gestions publiques s'appuie également sur la capacité d'expertise des chambres régionales et territoriales des comptes pour apprécier le respect des équilibres budgétaires à travers la mission de contrôle budgétaire.

Après leur approbation, les actes budgétaires des collectivités territoriales et ceux des établissements publics locaux sont soumis à un contrôle qui leur est propre. Ce contrôle budgétaire, exercé *a posteriori* par le préfet, en liaison avec la chambre régionale ou territoriale des comptes compétente dont il peut solliciter l'avis, a pour but de faire respecter les règles suivantes : adoption du budget et du compte administratif dans les délais, équilibre réel du budget et déficit limité du compte administratif⁵¹.

Ces procédures, rendues nécessaires par le principe de libre administration des collectivités locales et la suppression de la tutelle, ont su montrer leur efficacité et leur célérité face à des situations pouvant entraîner le blocage du fonctionnement des services locaux, notamment en l'absence de vote du budget ou de l'apparition de déficits importants. Les chambres ont dû intervenir, quelquefois dans des situations délicates, de manière à rétablir la confiance de l'ensemble des acteurs locaux face à une situation financière très dégradée.

Le nombre d'avis rendus par les chambres dans le cadre de ce contrôle, après avoir diminué entre 2011 et 2014, est en progression en 2015. Il s'est ainsi élevé à 709, soit une augmentation de 22 % par rapport à 2014.

Exemple d'avis d'une chambre régionale des comptes en matière de contrôle budgétaire dans le domaine de la santé

Le directeur de l'agence régionale de santé (ARS) peut saisir la chambre régionale des comptes, en application de l'article L. 6143-3-1 du code de la santé publique, en vue de recueillir son avis sur la situation financière de l'établissement de santé et, le cas échéant, ses propositions de mesures de redressement. Contrairement aux saisines sur les budgets ou les comptes des collectivités territoriales, qui émanent des préfets, et qui ont un caractère prescriptif dès lors que des critères d'équilibre ne sont pas atteints, les saisines sur les établissements hospitaliers relèvent simplement d'une possibilité offerte aux directeurs d'ARS, notamment lorsque un plan de redressement préalablement décidé n'est pas mis en œuvre ou ne permet pas de redresser la situation de l'établissement.

⁵¹ La chambre peut également être saisie par le préfet, le comptable ou un créancier en cas de non-inscription au budget d'une dépense obligatoire.

La chambre régionale des comptes de Bretagne a rendu les 28 avril et 29 avril 2015 deux avis budgétaires sur deux saisines simultanées du directeur de l'ARS. Elles concernaient les centres hospitaliers de Lannion et de Guingamp, situés sur un même territoire de santé.

Ces deux établissements sont à bien des égards comparables. Ils offrent des activités étendues de court, moyen et long séjour qui couvrent l'ensemble des spécialités de médecine, chirurgie et obstétrique, mais aussi de soins de suite et réadaptation et comprennent un établissement d'hébergement pour personnes âgées dépendantes. Ils regroupent chacun plus de 600 lits et places.

La chambre, dans ses avis, a analysé la situation financière de chacun de ces deux établissements, satisfaisant ainsi à l'obligation fixée par la loi. Elle a également formulé des propositions destinées à redresser ces situations financières, qui se sont avérées fortement dégradées.

Dans les deux cas, les déficits sont apparus depuis plusieurs années et, en dépit de mesures d'économie récemment engagées par les établissements et des aides qui ont pu être apportées par l'ARS, ils n'ont fait que croître, les charges augmentant plus rapidement que les recettes. L'évolution des dépenses est principalement due à la progression de la masse salariale et à celle des dépenses d'équipement, qui ont engendré de lourdes charges de remboursement d'emprunt.

L'analyse de procédures internes et la comparaison d'indicateurs d'activité avec des établissements de même catégorie a permis de diagnostiquer des points de faiblesse, tenant notamment à la productivité des services, qu'ils soient ou non médicaux. Les constats ont conduit à recommander de nombreuses mesures destinées à maîtriser l'évolution des charges et à valoriser les recettes.

Cependant, la mise en œuvre de ces recommandations, qui relève de la gestion interne de l'établissement (par exemple, selon le cas, adaptation des moyens en personnel à l'activité des services, révision des circuits de facturation, adoption de l'avancement à la durée moyenne, mutualisation des services de direction et des achats, développement de l'ambulatoire, etc.) ne suffit pas à restaurer l'équilibre financier. En outre, la plupart des mesures préconisées ne pourraient produire des effets qu'à moyen ou long terme.

Aussi, dans ses avis, en particulier à partir de la situation des services de maternité et de chirurgie qui n'est pas satisfaisante, la chambre incite au développement de la coopération entre les établissements, les solutions pérennes et suffisantes ne pouvant faire l'économie d'une réflexion au niveau du territoire de santé.

Les dispositions du code général des collectivités territoriales relatives au contrôle budgétaire n'ont été que récemment et progressivement étendues aux communes de la Polynésie française⁵².

Exemple d'avis d'une chambre territoriale des comptes en matière de contrôle budgétaire dans le domaine communal en outre-mer

Les communes de Polynésie française ne disposent que d'une très faible marge de manœuvre en termes de fiscalité. Leurs recettes de fonctionnement ne sont en effet constituées que de 21 % d'impôts et taxes contre 61 % pour les autres communes métropolitaines. La différence, soit 40 % des recettes communales, est constituée de transferts provenant de la collectivité polynésienne au titre du Fond intercommunal de péréquation (FIP), sur lesquels les communes n'ont donc aucune prise.

Cette particularité oriente et contraint l'analyse et les propositions de la chambre dans les cas de saisines au titre de budgets ou de comptes administratifs en déséquilibre. La chambre territoriale des comptes de Polynésie française est ainsi régulièrement amenée à mettre en œuvre des plans pluriannuels de retour à l'équilibre des comptes, en agissant principalement sur la partie « dépense » des budgets communaux, faute d'action vraiment possible sur les recettes.

La commune de Hitia'a O Te Ra, sur la côte est de Tahiti, a fait l'objet d'une première saisine en juillet 2013, le Haut-Commissaire de la République en Polynésie française détectant un vote intervenu sur la base d'écritures insincères. Le déficit budgétaire a alors été évalué par la chambre à 229 millions de francs CFP (1,92 M€), représentant plus de 30 % des recettes de fonctionnement de la commune.

Le retour à l'équilibre budgétaire devait à la fois prendre en compte les marges de manœuvre presque inexistantes en recettes mais aussi la rigidité des dépenses, les charges de personnel représentant, en 2013, plus de 75 % des recettes de fonctionnement de la commune.

Le plan pluriannuel de retour à l'équilibre, qui a été établi sur cinq ans, met en œuvre l'ensemble des leviers identifiés et fait, depuis 2013, l'objet d'un suivi annuel par la chambre, sur saisine du Haut-Commissaire. En 2015, la chambre a pu constater que la commune respectait la trajectoire définie en 2013 et actualisée en 2014 et que le retour à l'équilibre réel du budget restait envisagé pour 2018.

⁵² Ordonnance du 5 octobre 2007, applicable à compter de l'exercice 2009.

Si les marges de manœuvre sont étroites, la méthode, incluant un accompagnement au fil de l'eau de la commune par les équipes de la chambre territoriale des comptes, a prouvé son efficacité. En effet, plusieurs autres communes de Polynésie française, au terme de plans de redressement similaires, ont retrouvé des marges de manœuvre financières ainsi que leur pleine autonomie budgétaire.

L'externalisation des services publics constitue un enjeu très important dans la réflexion des collectivités locales qui sont soumises, actuellement, à une contrainte forte sur l'évolution de leurs recettes de fonctionnement, alors même que la demande de services adressée par la population est toujours aussi forte.

Les chambres régionales et territoriales des comptes peuvent, dans le cadre des contrôles des comptes de l'autorité délégante, vérifier auprès des délégataires de services publics les comptes qu'ils ont produits aux autorités délégantes.

Un exemple de contrôle des comptes produits par un délégataire de service public

La chambre régionale des comptes de Basse-Normandie, Haute-Normandie a examiné pour la troisième fois la gestion du syndicat mixte pour la promotion de l'activité transmanche (SMPAT), chargé de la ligne maritime commerciale Dieppe-Newhaven.

Les précédents contrôles avaient conduit la chambre à formuler de nombreuses observations concernant à la fois l'application des règles de droit, la complexité du montage juridique et le financement particulier de la flotte porteur d'importants risques futurs. Compte tenu des remarques antérieures, les travaux ont porté tant sur la gestion interne que sur le pilotage de la délégation de service public (DSP) avec un examen des comptes produits par le délégataire.

Ce contrôle a montré des insuffisances importantes. Le délégataire s'est ainsi toujours soustrait à son obligation de présenter des comptes séparés pour la délégation. L'évolution de la société porteuse de la DSP, initialement *ad hoc* pour isoler les flux de la délégation, vers une entreprise multiservices pour le compte de sa maison-mère, combinée à une absence persistante de comptabilité analytique, a rendu les résultats présentés peu fiables et leur lecture difficile.

Les différends sur les comptes se sont multipliés entre les parties, les demandes de rectification émanant du délégant ont peu été suivies d'effets.

Les travaux de la chambre sur la comptabilité de la délégation soulèvent nombre d'observations. Le contrôle interne est insuffisant, voire défaillant sur un certain nombre de points-clés concourant à l'information financière et opérationnelle. La garantie de l'exhaustivité du chiffre d'affaires enregistré n'a pas été apportée. De plus, les charges imputées à la DSP contiennent des éléments étrangers aux obligations de service public dues à la porosité et à la mutualisation entre les diverses lignes gérées par le délégataire, non tempérée par un suivi analytique rigoureux. La chambre questionne, par ailleurs, certaines pratiques constatées et leur retranscription dans les comptes.

B - L'appréciation de la performance

Une gestion est considérée comme performante si elle est conforme aux principes d'efficacité, d'efficience et d'économie. Pour l'apprécier, le contrôle de la gestion doit répondre aux questions suivantes :

- les résultats obtenus sont-ils conformes aux objectifs fixés ? (principe d'efficacité) ;
- les résultats obtenus sont-ils proportionnés aux ressources mobilisées ? (principe d'efficience) ;
- les ressources mobilisées sont-elles les moins consommatrices possibles des deniers publics ? (principe d'économie).

Plusieurs contrôles de la Cour et des CRTC ayant donné lieu à des rapports rendus publics en 2015 ou à une insertion dans le tome I du présent rapport public annuel ont eu pour objectif d'apprécier la performance d'une entité ou d'une politique donnée. Peuvent être cités, à titre d'exemples, le rapport thématique sur le logement en Île-de-France, rendu public le 8 avril 2015, celui intitulé « Pôle emploi à l'épreuve du chômage de masse », rendu public le 2 juillet 2015, ainsi que les insertions portant sur l'enseignement supérieur agricole et le parc Terra Botanica (cf. chapitre III – troisième partie – tome I).

Deux exemples d'examen de la performance : les dépenses de soins infirmiers et de masso-kinésithérapie et la prise en charge de l'insuffisance rénale chronique terminale

Le rapport sur l'application des lois de financement de la sécurité sociale rendu public par la Cour en septembre 2015 a mis en exergue deux domaines pour lesquels des gains d'efficience devaient être réalisés, sans remettre en cause, voire en améliorant dans certains cas la qualité des prises en charge⁵³.

La Cour a constaté qu'au-delà du vieillissement de la population et de l'extension des maladies chroniques, la dynamique (+ 5,7 % par an en euros constants depuis 2000) des dépenses d'assurance maladie liées aux soins infirmiers et de masso-kinésithérapie en exercice libéral (10,7 Md€ en 2014) procédait d'une organisation inadaptée des soins, caractérisée par une forte croissance démographique et une répartition territoriale très déséquilibrée de ces professions. Afin de réduire le rythme d'augmentation des dépenses, la Cour a recommandé de fixer des objectifs quantifiés d'évolution des dépenses et d'en assurer la réalisation par une régulation rigoureuse des effectifs de professionnels au niveau local comme national, une véritable politique de gestion du risque, la fixation de forfaits par patient pour certaines pathologies et l'instauration d'une enveloppe de prescriptions par médecin en fonction des caractéristiques de sa patientèle.

De même, la Cour a relevé que les dépenses d'assurance maladie liées à la prise en charge de l'insuffisance rénale chronique terminale (3,8 Md€ en 2015), en hausse de 4 % à 5 % au cours des années récentes, s'inscrivaient par patient traité à un niveau nettement plus élevé en France que chez nos voisins, sous l'effet notamment de la prépondérance des modes de prise en charge les plus lourds et du recul des modes moins contraignants pour les patients et moins onéreux (auto-dialyse et dialyse à domicile). Afin de réduire le coût des dialyses, la Cour a recommandé d'instaurer un tarif unique par patient dialysé intégrant l'ensemble des dépenses qui lui sont liées et de réduire significativement les tarifs des séances de dialyse en centres lourds et en unités de dialyse médicalisée.

⁵³ Cour des comptes, *La sécurité sociale : Rapport sur l'application des lois de financement de la sécurité sociale*. Chapitre IX : Les dépenses de soins infirmiers et de masso-kinésithérapie en exercice libéral : une progression non maîtrisée, des mesures de régulation à prendre sans délai, p. 301-344 et Chapitre X : L'insuffisance rénale chronique terminale : favoriser des prises en charges plus efficaces, p. 345-378. La Documentation française, septembre 2015, 756 p., disponible sur www.ccomptes.fr

III - La programmation, la réalisation et les suites des contrôles

Le contrôle de la gestion est exercé selon les trois principes qui régissent tous les travaux de la Cour et des chambres régionales et territoriales des comptes : indépendance, collégialité et contradiction.

A - La programmation

La Cour et les chambres régionales et territoriales des comptes arrêtent chacune librement leurs programmes annuels de contrôle selon leurs priorités stratégiques triennales, et les risques et enjeux qu'elles ont identifiés.

Ainsi, la Cour élabore son programme de contrôle de manière indépendante, en trois étapes :

- des priorités stratégiques de contrôle précisent les domaines sur lesquels la Cour entend porter une attention particulière au cours des années ultérieures ;
- une programmation pluriannuelle définit chaque année, sur la base des priorités stratégiques de contrôle, les principaux thèmes de travail au cours des trois années à venir ;
- le programme annuel, arrêté comme la programmation pluriannuelle par le Premier président de la Cour, fixe les contrôles que chacune des chambres effectuera au cours de l'année et organise l'activité des rapporteurs.

À ces contrôles déterminés chaque année par la Cour, s'en ajoutent une quinzaine demandés par le Parlement et le Gouvernement (cf. chapitre III).

Par ailleurs, en fonction des risques et enjeux, la périodicité de contrôle peut varier de manière importante selon les entités. Celles présentant des enjeux importants, pas seulement financiers, compte tenu notamment de leur taille, de leurs moyens et de la nature de leurs missions, ont vocation à être contrôlées plus fréquemment.

Pour la Cour des comptes, c'est notamment le cas des entreprises publiques comme la Poste, la RATP et la SNCF, qui possèdent toutes de nombreuses filiales et interviennent dans plusieurs domaines. Chaque année ou presque, la chambre compétente de la Cour (la première pour la Poste et la septième pour la RATP et la SNCF) contrôle une ou plusieurs filiales ou activités spécifiques, comme en témoignent les insertions du présent rapport (cf. chapitre II – troisième partie - tome I pour celle relative aux facteurs et à la lutte contre la fraude dans les transports urbains en Île-de-France qui concerne la RATP et la SNCF).

S'agissant des opérateurs de l'État, beaucoup plus nombreux que les entreprises publiques, la quasi-totalité d'entre eux a été contrôlée au moins une fois depuis 2005. Les plus importants opérateurs en termes de financements de l'État et d'emplois, comme l'Agence de services et de paiement (ASP), Pôle emploi et le Centre national de la recherche scientifique, l'ont été à plusieurs reprises, comme en témoigne notamment l'insertion de suivi sur le bilan de la fusion des offices et la création de l'ASP (cf. chapitre III – troisième partie).

Les opérateurs de l'État

La notion d'opérateur de l'État est née avec la mise en œuvre de la loi organique relative aux lois de finances du 1^{er} août 2001 (LOLF). Un organisme peut être qualifié d'opérateur de l'État s'il remplit les trois critères suivants :

- une activité de service public, qui puisse explicitement se rattacher à la mise en œuvre d'une politique définie par l'État et se présenter dans la nomenclature par destination selon le découpage en mission-programme-action ;
- un financement assuré majoritairement par l'État, directement sous forme de subventions ou indirectement via des ressources affectées, notamment fiscales. Ceci n'exclut pas la possibilité pour l'opérateur d'exercer des activités marchandes à titre subsidiaire ;
- un contrôle direct par l'État, qui ne se limite pas à un contrôle économique ou financier mais doit relever de l'exercice d'une tutelle ayant capacité à orienter les décisions stratégiques, que cette faculté s'accompagne ou non de la participation au conseil d'administration.

Des organismes ne répondant pas à tous les critères ci-dessus peuvent également être qualifiés d'opérateur de l'État s'ils sont porteurs d'enjeux importants pour l'État. En 2015, 570 organismes étaient considérés comme des opérateurs de l'État⁵⁴. Pour l'essentiel, ils ont le statut d'établissement public national. Les autres opérateurs peuvent être des groupements d'intérêt public, voire des associations de droit privé. C'est dans le secteur de l'enseignement supérieur et de la recherche que les opérateurs sont les plus nombreux (universités, autres écoles et établissements d'enseignement supérieur, organismes de recherche).

À l'instar de la Cour des comptes, les chambres régionales et territoriales des comptes peuvent être amenées à contrôler très régulièrement certaines des collectivités territoriales qui relèvent de leur compétence. La chambre régionale d'Île-de-France procède ainsi, en ce qui concerne le département et la ville de Paris, sous forme de contrôles thématiques.

Les contrôles de la ville de Paris par la chambre régionale des comptes d'Île-de-France en 2015

Au regard de leur importance financière et en gestion publique locale, la chambre régionale des comptes d'Île-de-France examine chaque année différents aspects des comptes et de la gestion de la ville de Paris et de la région Île-de-France, comme de leurs opérateurs, dans le cadre d'une section spécialement dédiée à ces deux collectivités.

Ainsi en 2015, la chambre a examiné la gestion du centre de santé municipal Marcadet (18^{ème} arrondissement), de l'association du théâtre musical de Paris - théâtre du Châtelet, de l'Association pour la gestion des œuvres sociales du personnel des administrations parisiennes, de l'association Laboratoire Paris Région Innovation, de l'opération Paris Plages et du département de Paris, sur le périmètre de son contrôle de gestion.

⁵⁴ Le nombre d'opérateurs a été réduit à 504 selon le projet de loi de finances pour 2016, la réduction étant due à la mise en œuvre de la réforme territoriale (le nombre d'agences régionales de santé est ainsi passée de 26 à 17), et aux fusions intervenues notamment dans le monde universitaire.

Ce dernier rapport rappelle que la ville de Paris, collectivité spécifique au sein des collectivités territoriales française, présente la particularité d'être à la fois une commune et un département pour administrer plus de 2,25 millions d'habitants. Près de 40 ans après le vote de la loi du 3 décembre 1975 portant réforme du régime administratif de la ville de Paris et plus de 30 ans après les lois du 31 décembre 1982⁵⁵, cette organisation sans équivalent dans l'administration territoriale française montre ses limites.

La ville de Paris cumule les compétences de ces deux types de collectivités, sous l'égide d'une seule assemblée délibérante, le Conseil de Paris, et d'un seul exécutif élu.

Dans son rapport, la chambre constate que, dans les faits, cette particularité disparaît et perd de son intérêt car la gouvernance et l'organisation des services sont, désormais, communs et intégrés sur de nombreux plans : gestion partagée des ressources humaines, imbrication des compétences, notamment en matière sociale, croisement des financements.

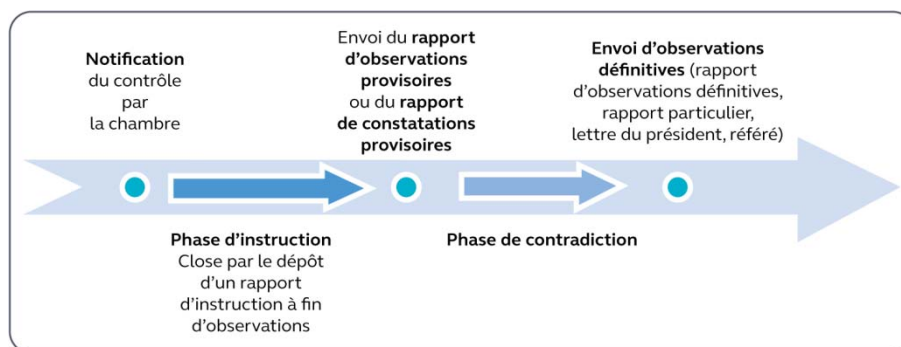
Constatant que le département de Paris n'a plus de réalité dans les faits, la chambre relève que le cadre juridique ne correspond plus à la gouvernance, désormais unifiée, de la capitale. Dans le cadre d'une adaptation devenue nécessaire et dans un contexte de profonde réforme territoriale et institutionnelle, qui prendra corps avec la mise en place de la Métropole du Grand Paris dès janvier 2016, la chambre préconise d'étudier avec attention l'hypothèse d'une fusion de la commune et du département de Paris.

Si le contrôle de la gestion porte sur une entité dotée d'un comptable public (tous les établissements publics à caractère administratif et certains établissements à caractère industriel et commercial, notamment), il est généralement programmé de manière concomitante au contrôle juridictionnel des comptes.

⁵⁵ Loi du 31 décembre 1982 relative à l'organisation administrative de Paris, Marseille et Lyon, dite « loi PML » et loi du 31 décembre 1982 relative à l'élection des membres du conseil de Paris et des conseillers municipaux de Lyon et de Marseille.

B - La réalisation du contrôle

Schéma n° 2 : les principales étapes du contrôle



Source : Cour des comptes

Chaque contrôle de la gestion est confié à un ou plusieurs rapporteurs chargés de produire, au terme de son instruction, un rapport. La ou les entités sur lesquelles porte le contrôle et, le cas échéant, leurs autorités de tutelle sont informés de l'ouverture du contrôle et de ses modalités.

Les rapporteurs de la Cour et des chambres régionales et territoriales des comptes bénéficient de droits de communication et d'accès larges pour mener les investigations qu'ils jugent utiles, sur pièces et sur place.

À la Cour, un contre-rapporteur, choisi parmi les conseillers maîtres, veille à la qualité des travaux. Dans le respect de l'indépendance de l'instruction, il s'assure qu'elle a été conduite conformément aux procédures et aux méthodes appropriées. Il fait connaître son avis écrit à la formation délibérante sur les propositions des rapporteurs.

Le rapport d'instruction est en règle générale transmis au ministère public qui formule des conclusions communiquées à la formation délibérante.

Il est examiné par une formation collégiale préconstituée, dénommée formation délibérante⁵⁶, qui statue, dans un premier temps, sur des observations provisoires assorties de projets de recommandations.

Les dirigeants des entités ou les responsables des activités contrôlées et les tiers mis en cause, font connaître leurs remarques sur les observations et recommandations provisoires qui leur ont été adressées. Les personnes concernées par cette procédure contradictoire répondent à la Cour ou à la chambre régionale ou territoriale des comptes dans les délais qui leur sont fixés et qui ne peuvent être inférieurs à un mois. Elles ont, par ailleurs, le droit d'être entendues par la formation délibérante avant que celle-ci ne statue définitivement, au vu d'un rapport d'analyse de leurs réponses.

À chaque stade de ses délibérations (observations provisoires ou définitives), la formation délibérante se prononce après que le ministère public (Procureur général à la Cour ou procureur financier dans les CRTC) a rendu ses conclusions. Celles-ci analysent les irrégularités relevées par les rapporteurs au regard du droit et de la jurisprudence applicables lors de leurs contrôles, recommandent la procédure contradictoire à suivre et se prononcent sur l'importance relative des différentes observations, notamment au regard des suites envisagées et en fonction de la qualité des diligences effectuées.

La durée d'un contrôle de la gestion varie selon les caractéristiques de l'entité ou de l'activité examinées. Du fait de la procédure contradictoire qui induit un double examen par la formation délibérante, elle est en moyenne supérieure à un an. Les contrôles particulièrement complexes, ou portant sur un périmètre large, peuvent avoir une durée plus longue.

La Cour et les CRTC se sont fixé un indicateur de performance, avec un délai moyen de contrôle, de 16 à 18 mois pour la Cour, et de 13 à 15 mois pour les CRTC entre la notification du contrôle et la date d'envoi des observations définitives.

⁵⁶ À la Cour des comptes, cette formation délibérante est composée, dans chaque chambre, des conseillers maîtres et conseillers maîtres en service extraordinaire de la chambre. Dans les CRTC, l'ensemble des magistrats font partie de la formation délibérante.

Tableau n° 7 : délai moyen pour le contrôle de la gestion

<i>En mois</i>	2013	2014	2015	
	Réalisation	Réalisation	Prévision PAP 2015	Réalisation
Cour des comptes	17	18	16-18	16
CRTC	16	15	13-15	15

Source : Cour des comptes

C - Les suites

Les suites données au contrôle de la gestion prennent la forme d'observations définitives assorties, le cas échéant, de recommandations. Lorsque des irrégularités ont été relevées, d'autres suites, à portée contentieuse, peuvent être décidées. La Cour et les CRTC décident en toute indépendance des suites données à leurs contrôles, notamment de leur publication, lorsque celle-ci n'est pas de droit⁵⁷.

Si la totalité des rapports d'observations définitives des CRTC sont rendus publics, la publication est de plus en plus fréquente pour la Cour. Au-delà du rapport public annuel, des rapports publics thématiques et des rapports sur les finances publiques et finances sociales, les référés sont publiés depuis 2012 et le Premier président peut décider, depuis 2014, de la publication des rapports particuliers consacrés aux entreprises publiques (26 rapports particuliers ont ainsi été publiés en 2015) dans la limite des secrets protégés par la loi.

1 - Les communications de la Cour et des chambres régionales et territoriales des comptes

Les observations définitives sont communiquées aux destinataires arrêtés par la formation délibérante sous des formes variées, en fonction notamment de leur contenu.

⁵⁷ Par exemple, tous les rapports d'observations définitives émis par les chambres régionales et territoriales des comptes sont systématiquement publiés.

Pour les CRTC, les observations définitives prennent la forme de rapports d'observations définitives et de communications du président de la chambre ou du procureur financier près la chambre régionale ou territoriale des comptes aux autorités déconcentrés et aux comptables supérieurs, pour faire part d'observations essentiellement juridiques. Par ailleurs, les CRTC peuvent demander au Procureur général près la Cour des comptes de communiquer aux services et organismes de l'État les observations définitives qu'elles ont arrêtées, les concernant.

Tableau n° 8 : nombre et forme des observations définitives des chambres régionales et territoriales des comptes

	2013	2014	2015
Rapports d'observations définitives	661	551	601
Communications administratives du président de la chambre ou du procureur financier près la chambre	264	360	319

Source : Cour des comptes

Pour la Cour des comptes, les observations définitives sont communiquées sous la forme notamment de référés du Premier président, de lettres de présidents de chambre, de communications du Procureur général, de rapports publics et de rapports particuliers.

Tableau n° 9 : nombre et forme des observations définitives de la Cour des comptes

	2013	2014	2015
Référés	41	25	24
Communications du Procureur général	40	42	33
<i>dont à la demande de la Cour des comptes</i>	30	31	23
<i>dont à la demande de chambres régionales et territoriales des comptes</i>	10	11	9
<i>dont à l'initiative du Procureur général</i>	0	0	1
Rapports particuliers	25	36	26
Rapports sur les organismes bénéficiant de dons	3	1	3

Source : Cour des comptes. Référés et rapports particuliers notifiés (dont certains non publiés).

Les référés sont adressés par le Premier président à un ou plusieurs ministres, voire au Premier ministre, pour leur faire part d'observations définitives sur des entités ou des activités placées sous leur responsabilité. Les référés sont transmis, avec les réponses ministérielles, aux commissions concernées de l'Assemblée nationale et du Sénat et, depuis 2012, rendus publics sur le site internet de la Cour.

Tableau n° 10 : référés publiés en 2015

	Date de publication
<i>L'Institut national de la propriété industrielle</i>	13/01/2015
<i>La Cité de la musique, la salle Pleyel et la Philharmonie de Paris</i>	19/01/2015
<i>L'allocation des moyens de l'État aux universités</i>	27/01/2015
<i>La subvention pour travaux divers d'intérêt local</i>	12/02/2015
<i>La fonction de police judiciaire dans la police et la gendarmerie nationales</i>	11/03/2015
<i>Les écoles de formation du ministère de la justice</i>	18/03/2015
<i>Bilan de la politique immobilière de l'État</i>	19/03/2015
<i>La gestion publique de la mutation industrielle du bassin de Lacq</i>	09/04/2015
<i>La formation continue des enseignants</i>	14/04/2015
<i>La gestion des carrières dans la police et la gendarmerie nationales</i>	20/04/2015
<i>Le pilotage et le suivi des allègements généraux de cotisations sociales patronales sur les bas salaires</i>	21/04/2015
<i>Les investissements de la direction générale de l'aviation civile</i>	13/04/2015
<i>La gestion des impôts dus en France par les non-résidents</i>	12/05/2015
<i>L'agence nationale pour la garantie des droits des mineurs</i>	01/06/2015
<i>La Caisse des dépôts et consignations, banque du service public de la justice</i>	11/06/2015
<i>La gestion des agences de l'eau</i>	16/07/2015
<i>La fonction d'inspection au ministère de la justice</i>	20/07/2015
<i>Le compte d'emploi des ressources des organismes faisant appel à la générosité publique</i>	21/07/2015
<i>Les concours financiers de l'État aux collectivités territoriales</i>	01/09/2015
<i>La fonction restauration dans les armées</i>	04/09/2015
<i>L'accueil et l'hébergement des demandeurs d'asile</i>	20/10/2015
<i>Les minimas sociaux</i>	26/11/2015

Source : Cour des comptes

Les lettres du président sont adressées par le président d'une des sept chambres de la Cour ou d'une formation commune à plusieurs chambres pour notifier aux entités contrôlées et à leurs autorités de tutelle la fin du contrôle, et, le cas échéant, leur transmettre les observations définitives. Elles ne sont pas rendues publiques, mais seulement communiquées, sur demande, aux commissions concernées de l'Assemblée nationale et du Sénat. Par ailleurs, les présidents de chambre ou de formation commune à plusieurs chambres peuvent demander au Procureur général près la Cour des comptes d'adresser des observations définitives qu'elles ont arrêtées, quand elles concernent des irrégularités ou des questions juridiques.

Les rapports particuliers concernent les entreprises publiques. Ils sont adressés par le Premier président aux responsables de ces entreprises et à leurs tutelles, ainsi qu'aux commissions parlementaires compétentes. Depuis 2014, ils peuvent être mis en ligne sur le site internet de la Cour (14 rapports mis en ligne en 2015).

Tableau n° 11 : rapports particuliers publiés en 2015

	Date de publication
<i>Les trains d'équilibre du territoire</i>	13/02/2015
<i>La rémunération des cadres dirigeants dans le Groupe La Poste</i>	16/03/2015
<i>Les comptes et la gestion d'Icade</i>	30/03/2015
<i>L'Établissement public d'aménagement Plaine de France</i>	15/04/2015
<i>L'Établissement public d'aménagement Orly-Rungis-Seine Amont</i>	15/04/2015
<i>L'activité, la gestion et les comptes de la Cité d'architecture et du patrimoine</i>	16/04/2015
<i>Le grand port maritime de Rouen</i>	23/04/2015
<i>Le bureau de recherches géologiques et minières</i>	27/04/2015
<i>La gestion du groupe Électricité de Strasbourg</i>	20/05/2015
<i>Les comptes et la gestion de l'Imprimerie nationale</i>	07/07/2015
<i>L'Office national d'études et de recherches aérospatiales</i>	07/09/2015
<i>Les activités sociales et culturelles destinées aux agents de la Poste</i>	27/10/2015
<i>Les comptes et la gestion de l'Agence française des investissements internationaux (AFII)</i>	12/11/2015
<i>Les comptes et la gestion d'Ubifrance</i>	12/11/2015

Source : Cour des comptes

Les rapports publics de la Cour des comptes, qui contribuent à l'information des citoyens et du Parlement, sont soit prévus par la loi (c'est le cas du rapport public annuel, des rapports sur les finances publiques et du rapport sur la sécurité sociale), soit publiés à son initiative (les rapports thématiques). Les publications visent à permettre l'information des citoyens et à contribuer ainsi à la transparence de l'action publique.

La publication de la Cour des comptes la plus connue des citoyens est le rapport annuel, qui fut d'abord remis au seul chef de l'État avant d'être transmis au Parlement en 1832 et enfin rendu public en 1938. Dans sa forme actuelle, le rapport annuel présente les résultats de 15 à 20 contrôles de la gestion achevés l'année précédente par la Cour ou les CRTC. Ils sont sélectionnés en fonction de critères tels que l'enjeu financier, l'exemplarité, la gravité des irrégularités ou des manquements à la performance, et la sensibilité du sujet pour l'opinion et les pouvoirs publics. Depuis 2006, une partie du rapport annuel est consacré aux suites données par les responsables publics concernés aux observations et recommandations formulées antérieurement par la Cour et les CRTC (cf. troisième partie).

La Cour rend publics également des rapports sur les finances publiques et sur la sécurité sociale (cf. chapitre III *infra*).

Le rapport sur les finances publiques locales est, *a contrario*, une initiative récente. Le rapport rendu public le 13 octobre 2015 n'est que le troisième rapport que la Cour consacre aux finances publiques locales et le premier au titre des nouvelles dispositions législatives⁵⁸. Fruit d'un travail commun de la Cour et des CRTC (au sein d'une formation interjuridictions spécifique), il vise à analyser la situation financière des collectivités territoriales et de leurs groupements, ainsi que les enjeux qui s'y attachent.

D'autres observations issues des contrôles de la Cour ou des CRTC peuvent également être rendues publiques dans des rapports particuliers ou thématiques.

⁵⁸ L'article L. 132-7 introduit dans le code des juridictions financières par la loi du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République prévoit que la Cour des comptes établit chaque année un rapport portant sur la situation financière et la gestion des collectivités territoriales et de leurs établissements publics. Ce rapport est remis au Gouvernement et au Parlement.

Tableau n° 12 : les rapports publics thématiques publiés en 2015

	Date de publication
<i>Le suivi individualisé des élèves, une ambition à concilier avec l'organisation du système éducatif</i>	mars 2015
<i>Radio France : une entreprise à rénover</i>	avril 2015
<i>Le logement en Île-de-France : donner de la cohérence à l'action publique</i>	avril 2015
<i>L'Institut de France et les cinq académies : un patrimoine exceptionnel, une gestion manquant de rigueur</i>	avril 2015
<i>Pôle emploi à l'épreuve du chômage de masse</i>	juillet 2015
<i>Le coût du lycée</i>	septembre 2015
<i>Le programme d'investissements d'avenir : une démarche exceptionnelle, des dérives à corriger</i>	décembre 2015

Source : Cour des comptes

2 - Les transmissions du Procureur général

Lorsque le contrôle de la gestion a révélé des faits pouvant constituer des irrégularités ou infractions, la formation délibérante transmet au Parquet de la Cour, qui est également Parquet de la Cour de discipline budgétaire et financière (CDBF), les faits présumptifs de ces irrégularités ou infractions (cf. première partie chapitre I sur le rôle du Parquet et la CDBF).

Le Parquet peut alors saisir la CDBF, ou transmettre les éléments relatifs à des présomptions d'infractions pénales aux autorités judiciaires, et procéder à un signalement auprès d'autres autorités détentrices d'un pouvoir de sanction⁵⁹.

**Tableau n° 13 : transmissions du Procureur général
près la Cour des comptes et la CDBF**

	2013	2014	2015
Transmissions - présomptions d'infraction pénale	37	50	56
Saisines - CDBF	6	22	23
Transmissions - Tracfin	3	11	1

Source : Cour des comptes

⁵⁹ Les chambres de la Cour ne saisissent jamais directement la CDBF ou les juridictions judiciaires : le Parquet est systématiquement l'intermédiaire.

Chapitre III

L'assistance au Parlement et au Gouvernement

La révision constitutionnelle du 23 juillet 2008, en insérant un article 47-2 dans la Constitution, a consacré le lien entre la Cour et le Parlement, sans remettre en cause une indépendance garantie par son statut de juridiction et indispensable à la qualité de ses travaux.

En effet, si le Parlement s'est toujours saisi des rapports publiés par la Cour, et notamment du rapport public annuel, il est aujourd'hui destinataire d'un certain nombre de publications, prévues par la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (LOLF) et la loi organique du 2 août 2005 relative aux lois de financement de la sécurité sociale (LOLFSS) et inscrites dans le calendrier budgétaire et social, dont l'objet est de lui permettre d'exercer pleinement ses missions de contrôle des comptes et de la gestion publique.

Le Parlement, et en particulier les commissions des finances et des affaires sociales, ont également la faculté de demander à la Cour de réaliser des enquêtes sur des thèmes relevant de leurs compétences. Elles peuvent par la suite servir de base à des propositions de loi et à des amendements parlementaires. Enfin, l'article L. 132-5-1 du code des juridictions financières dispose que le Premier ministre peut demander à la Cour la réalisation de toute enquête relative à l'exécution des lois de finances et à l'application des lois de financement de la sécurité sociale, ainsi que toute enquête sur la gestion des services ou organismes relevant de sa compétence ou de celle des CRTC. La Cour a ainsi réalisé quatre enquêtes au titre de cet article, la dernière consacrée au dispositif des certificats d'économies d'énergie remise le 16 octobre 2013 – qui a fait en 2015 l'objet d'un contrôle de suivi (cf. troisième partie – chapitre II)⁶⁰.

⁶⁰ En 2015 comme en 2014, le Gouvernement n'a en revanche pas demandé d'enquête à la Cour.

I - Les rapports sur les finances publiques

La remise au Parlement des rapports de la Cour des comptes s'insère dans le calendrier d'examen des différents textes budgétaires et sociaux : loi de règlement, débat d'orientation des finances publiques, loi de finances, loi de financement de la sécurité sociale, loi de finances rectificative de fin d'année. Les publications de la Cour permettent ainsi aux parlementaires de disposer d'une expertise indépendante approfondie.

L'examen du projet de loi de règlement du budget de l'exercice antérieur par le Parlement peut s'appuyer sur le rapport de la Cour des comptes sur le budget de l'État (résultats et gestion), prévu par l'article 58-4 de la LOLF, et sur son acte de certification des comptes de l'État, prévu par l'article 58-5 de la LOLF. Ces deux documents ont été transmis le 27 mai 2015.

Le rapport sur le budget de l'État analyse la formation de ses résultats et l'évolution de ses recettes et de ses dépenses. Il comporte aussi une appréciation d'ensemble de la gestion budgétaire. Il est accompagné d'analyses détaillées de l'exécution des crédits par mission et par programme : ces notes d'analyse de l'exécution budgétaire sont publiées sur le site internet de la Cour concomitamment au rapport. L'acte de certification présente la position de la Cour sur les comptes de l'État avec ses motivations détaillées et le compte-rendu de ses vérifications.

Le rapport de la Cour sur la situation et les perspectives des finances publiques, prévu par l'article 58-3 de la LOLF, est déposé conjointement à un rapport du Gouvernement en vue du débat d'orientation des finances publiques qui se tient en juin ou juillet. Il comprend une analyse de la situation d'ensemble des finances publiques pour l'année passée et l'année en cours ainsi que de leurs perspectives pour les années à venir. Il présente aussi des comparaisons internationales, des analyses des outils de programmation et de pilotage des finances publiques ainsi que des pistes de réflexion en vue de réformes structurelles. Il a été transmis le 24 juin 2015.

L'examen par le Parlement du projet de loi de financement de la sécurité sociale est pour sa part précédé par le rapport de certification des comptes du régime général de la sécurité sociale, établi par la Cour en application des articles LO. 132-2-1 du code des juridictions financières et LO. 111-3 du code de la sécurité sociale, qui porte sur les comptes annuels des organismes nationaux et sur les comptes combinés des quatre branches et de l'activité de recouvrement du régime général. Il a été transmis le 22 juin 2015.

Avant la discussion de ce projet de loi, le Parlement est également destinataire du rapport de la Cour sur l'application des lois de financement de la sécurité sociale, prévu par les articles LO. 132-3 du code des juridictions financières et LO. 111-3 alinéa VIII du code de la sécurité sociale. Ce rapport présente un tableau d'ensemble de la situation et des perspectives financières de la sécurité sociale, et des analyses par branche et régime, ainsi que les observations et recommandations de la Cour sur de nombreux aspects des dépenses et des recettes des organismes sociaux. Il a été transmis le 15 septembre 2015.

À travers l'article liminaire de la loi de finances, le Parlement se prononce sur les comptes de l'ensemble des administrations publiques, qui comprennent les collectivités territoriales et leurs regroupements. Pour éclairer ses débats, la Cour publiait, depuis 2013 et de sa propre initiative, un rapport public thématique consacré à la situation des finances publiques locales. La remise de ce rapport au Gouvernement et au Parlement est désormais obligatoire en application de l'article L. 132-7 du code des juridictions financières instauré par la loi du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République. Le rapport de 2015, le premier au titre de ces nouvelles dispositions législatives, a été publié le 13 octobre. Il comprend notamment une analyse de la contribution des collectivités locales au redressement des comptes publics en 2014 et de l'évolution de leur situation financière au cours de cette première année de baisse des dotations de l'État. Il étudie également l'impact sur l'investissement local de cette baisse, ainsi que celui des « normes » sur leurs finances.

Enfin, en application de l'article 58-6 de la LOLF, les projets de loi de finances rectificatives, notamment celui qui est traditionnellement déposé en fin d'année, sont accompagnés d'un rapport de la Cour présentant une analyse des crédits de l'État ouverts par décrets d'avances depuis la dernière loi de finances.

La Cour apporte donc son concours au Parlement tout au long de la procédure d'examen des textes relatifs aux finances publiques.

De son côté, en application de la loi organique du 17 décembre 2012 relative à la programmation et à la gouvernance des finances publiques, le Haut Conseil des finances publiques, organisme indépendant placé auprès de la Cour des comptes, rend des avis sur les prévisions économiques et sur les soldes structurels, c'est-à-dire corrigés de l'effet des fluctuations de la conjoncture, de l'ensemble des administrations publiques qui sont associés aux projets de loi de règlement, de programmation des finances publiques, de finances et de financement de la sécurité sociale.

Tableau n° 14 : calendrier des rapports sur les finances publiques

Rapport	Référence	Date de publication en 2015
Rapport sur les résultats de la gestion budgétaire de l'État	Article 58-4 de la LOLF	27 mai
Acte de certification des comptes de l'État	Article 58-5 de la LOLF	27 mai
Rapport sur la situation et les perspectives des finances publiques	Article 58-3 de la LOLF	24 juin
Rapport de certification des comptes du régime général de la sécurité sociale	Article LO. 132-2-1 du code des juridictions financières	22 juin
Rapport sur l'application des lois de financement de la sécurité sociale	Article LO. 132-3 du code des juridictions financières	15 sept.
Rapport sur la situation financière et la gestion des collectivités territoriales et de leurs établissements publics	Article LO. 132-7 du code des juridictions financières	13 octobre
Rapport sur les crédits du budget de l'État ouverts par décrets d'avance	Article 58-6 de la LOLF	1 ^{er} décembre

Source : *Cour des comptes*

II - Les communications

A - Les demandes d'enquête

Le Parlement a la faculté d'adresser à la Cour des comptes des demandes d'enquêtes ou d'évaluation sur des sujets spécifiques : les commissions des finances (article 58-2 de la LOLF), les commissions d'enquête (article L. 132-4 du code des juridictions financières), les commissions des affaires sociales (article LO. 132-3-1 du même code) et les présidents des assemblées (article L. 132-5 du même code). Dans ce dernier cas, les enquêtes ont été jusqu'à présent destinées au Comité d'évaluation et de contrôle (CEC) de l'Assemblée nationale et portent sur des évaluations de politiques publiques (cf. chapitre V).

La définition du sujet et de son champ fait l'objet d'une concertation entre la Cour et l'instance à l'origine de la demande. La

Cour publie sur son site sa communication avec l'accord de l'assemblée concernée.

En 2015, 13 rapports réalisés à la demande du Parlement ont été publiés, et deux autres rapports remis fin décembre 2015 et début 2016 ont été publiés en janvier 2016.

Tableau n° 15 : enquêtes réalisées à la demande des commissions des finances publiées en 2015

Assemblée nationale	Les contributions internationales de la France, 2007-2014
	Le transfert de services de l'INSEE à Metz : bilan d'étape
	Bilan des conventions de revitalisation
Sénat	La protection judiciaire de la jeunesse
	Le recours par l'État aux conseils extérieurs
	Les soutiens à la filière forêt-bois
	Les aides personnelles au logement
	Le fonds de financement de la protection complémentaire de la couverture universelle du risque maladie
	L'autonomie financière des universités : une réforme à poursuivre
	La masse salariale de l'État : enjeux et leviers
	Le Crédit immobilier de France

Tableau n° 16 : enquête réalisée à la demande des commissions des affaires sociales publiée en 2015

Sénat	Les maternités
--------------	----------------

Tableau n° 17 : enquête réalisée à la demande des Présidents des assemblées publiée en 2015

Comité d'évaluation et de contrôle de l'Assemblée nationale	L'action de la douane dans la lutte contre les fraudes et trafics
--	---

B - La communication des autres travaux

L'article L. 143-6 du code des juridictions financières précise que le rapport public annuel est adressé au Président de la République et présenté devant le Parlement. À l'occasion de sa publication, le Premier président est invité à venir s'exprimer dans l'hémicycle de l'Assemblée nationale et du Sénat. Cette session solennelle peut être complétée par des auditions sur des sujets évoqués dans le rapport public.

En application de l'article L. 143-5 du code des juridictions financières, les référés du Premier président au Premier ministre ou aux ministres, ainsi que les réponses qui y sont apportées, sont transmises aux commissions des finances et aux autres commissions dans leurs domaines de compétence, dans un délai de deux mois.

En application du même article, les rapports particuliers établis à la suite des contrôles d'entreprises publiques sont également transmis dans un délai d'un mois aux membres du Parlement désignés à cet effet.

En outre, les commissions des finances et, dans leur domaine de compétence, les autres commissions permanentes et les commissions d'enquête peuvent demander la transmission des autres constatations et observations définitives de la Cour.

Les rapports sur les organismes faisant appel à la générosité publique sont transmis aux présidents des commissions des finances en application de l'article L. 143-2 du code des juridictions financières.

En 2015, 18 référés, 19 rapports particuliers, 4 relevés d'observations et trois rapports sur un organisme bénéficiant de la générosité publique ont été transmis.

III - Les auditions devant le Parlement

Chaque année, une cinquantaine d'auditions se déroulent devant les différentes commissions et délégations du Parlement.

Les rapports issus de demandes du Parlement sont systématiquement présentés devant la commission ou l'instance à l'origine de la demande. Ces auditions sont l'occasion pour la Cour de préciser ses constats.

À titre d'exemple, le CEC de l'Assemblée nationale a auditionné le Premier président sur le rapport d'évaluation relatif à la politique des douanes en matière de lutte contre la fraude et les trafics le 19 février 2015⁶¹. La commission des finances du Sénat a entendu le Premier président, le président de la première chambre et les rapporteurs sur l'enquête effectuée au titre de l'article 58-2 de la LOLF consacrée aux enjeux et leviers de la masse salariale de l'État le 16 septembre 2015⁶². Les commissions parlementaires permanentes, les commissions d'enquête et les rapporteurs des différents projets et propositions de loi auditionnent très régulièrement des magistrats de la Cour, dans le cadre des travaux qu'ils ont pu mener. La commission d'enquête de l'Assemblée nationale relative à la gestion par les mutuelles des prestations maladie obligatoires a ainsi entendu le 24 juin 2015⁶³ le président de la sixième chambre et plusieurs magistrats.

*

**

D'une manière générale, la collaboration entre la Cour et le Parlement s'est fortement intensifiée ces dernières années, notamment en application des dispositions de la LOLF et dans le prolongement de la révision constitutionnelle de 2008.

⁶¹ Le compte rendu de cette audition est disponible sur <http://www.assemblee-nationale.fr/14/rap-info/i2839.asp>

⁶² Le compte rendu est disponible sur <http://www.senat.fr>

⁶³ Le compte rendu est disponible sur <http://www.assemblee-nationale.fr/14/cr-mecss/14-15/c1415013.asp>

Chapitre IV

La certification des comptes

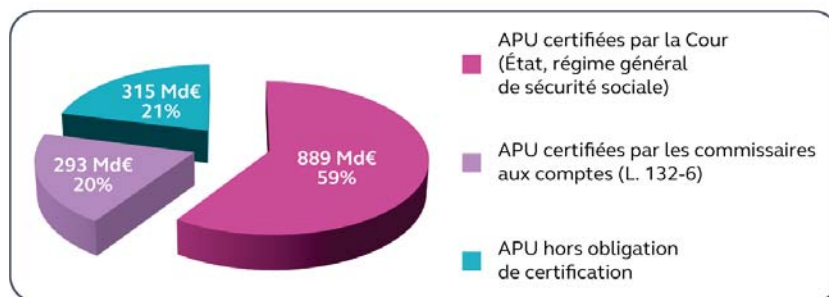
Aux termes de la Constitution, « les comptes des administrations publiques sont réguliers, sincères et donnent une image fidèle de leur gestion, de leur patrimoine et de leur situation financière ».

Suivant l'article L. 111-3-1 A du code des juridictions financières, la Cour s'assure de la qualité des comptes des administrations publiques, soit en les certifiant elle-même, dans le cas de l'État, du régime général de la sécurité sociale, soit en rendant compte des certifications assurées par les commissaires aux comptes de certaines administrations publiques.

Pour l'exercice 2014, 79 % des 1 497 Md€ de charges brutes globales des administrations publiques ont été auditées, soit par la Cour (889 Md€ de charges brutes⁶⁴), soit par un commissaire aux comptes (293 Md€).

⁶⁴ 473 Md€ au titre des comptes de l'État et 676 Md€ au titre des charges brutes relevant du régime de sécurité sociale.

Graphique n° 1 : champ d'application de la certification des comptes des administrations publiques



Source : Cour des comptes. Total de 1 497 Md€ correspondant au cumul des charges brutes. Ce cumul est supérieur au total des dépenses des administrations publiques, calculé par l'INSEE (1 226 Md€) pour les besoins de la comptabilité nationale

La certification est une opinion écrite et motivée sur les comptes d'une entité que la Cour formule sous sa propre responsabilité. Elle consiste à collecter les éléments nécessaires à l'obtention d'une assurance raisonnable – et non pas absolue – sur la conformité des comptes, dans tous leurs aspects significatifs, à un ensemble de règles et de principes.

À cette fin, dans le cadre des missions de certification qui lui sont confiées, la Cour des comptes met en œuvre une démarche d'audit qui, en application des normes internationales (normes ISA) et de ses normes professionnelles⁶⁵, est notamment fondée sur une approche par les risques et sur le concept de caractère significatif des éventuelles anomalies ou incertitudes relevées (cf. encadré).

Pour exprimer son opinion, la Cour se fonde sur son jugement professionnel et se conforme aux modalités de présentation généralement applicables en matière d'audit d'états financiers, qui prévoient notamment qu'une certification assortie d'une ou plusieurs réserves, voire une impossibilité ou un refus de certifier, est formulée si des difficultés significatives – désaccords avec le producteur des comptes ou limitations dans l'étendue des vérifications – sont identifiées et non résolues à l'issue de l'audit.

⁶⁵ Recueil des normes professionnelles, § V.3. « La Cour des comptes applique les dispositions des normes ISA et de la norme ISQC 1 dans la mesure de leur compatibilité avec la nature particulière de ses missions de certification ainsi qu'avec les dispositions du code des juridictions financières. ». Cf. également encadré première partie chapitre II.

Au-delà, la Cour s'attache par ses observations et recommandations à accompagner l'amélioration permanente de la fiabilité et de la sincérité des comptes des entités dont elle a pour mission de certifier les comptes.

La démarche d'audit de la Cour

La Cour applique une démarche d'audit homogène, qui se concentre sur quatre enjeux principaux :

1- l'évaluation du risque, de la fréquence et de l'incidence financière des erreurs dans l'application des règles de gestion, ou dues à des écarts des règles de gestion par rapport aux règles de droit ;

2- l'existence d'un chemin de révision entre les opérations de gestion effectuées par l'entité et leur enregistrement en comptabilité générale ;

3- la conformité des états financiers aux référentiels comptables qui leur sont applicables, la permanence des méthodes, l'exhaustivité du recensement des actifs, passifs et engagements et la correcte évaluation des actifs, passifs et des estimations comptables, afin de s'assurer notamment de l'exactitude du résultat de l'exercice ;

4- l'évaluation de la fiabilité de l'information financière procurée par les états financiers, y compris leurs annexes.

Une part significative des vérifications de la Cour se concentre sur l'évaluation du contrôle interne. En effet, au regard du nombre des opérations effectuées, la fiabilité des comptes est subordonnée à la mise en place de dispositifs de contrôle interne permettant de prévenir, de détecter et de corriger en temps voulu une anomalie de portée significative affectant les opérations effectuées et comptabilisées (notamment les contrôles embarqués dans les systèmes d'information, les procédures de gestion, les supervisions internes aux services ordonnateurs et les contrôles des agences comptables). La Cour examine également l'audit interne, qui doit permettre de vérifier l'efficacité du contrôle interne.

La Cour accompagne par ses constats l'amélioration des dispositifs mis en place par les entités certifiées. Elle évalue les progrès accomplis et l'importance des chantiers engagés, ainsi que les évolutions encore nécessaires pour fiabiliser les états financiers.

La certification des comptes est ainsi un levier de modernisation de la gestion, en termes de fiabilité des procédures, de maîtrise des risques financiers et d'amélioration du service rendu aux citoyens et aux assurés sociaux.

Au-delà du champ des organismes dont les comptes sont certifiés par la Cour, celle-ci est chargée d'un rôle plus général d'appréciation de la qualité des comptes des administrations publiques, par l'avis qu'elle donne tous les trois ans (la prochaine fois en 2017 pour l'exercice 2016), concernant les administrations dont les comptes sont soumis à certification par un commissaire aux comptes. En effet, la qualité de ces comptes ne s'appréciant que sur plusieurs exercices, la Cour, par souci d'optimisation des procédures de certification, entend désormais accomplir cette mission qui lui est confiée par l'article L. 132-6 dans un cadre pluriannuel.

I - La certification des comptes de l'État

A - Le fondement et le périmètre de la certification

La loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (LOLF) a introduit une profonde réforme comptable pour l'État. Jusqu'alors, celui-ci tenait essentiellement une comptabilité budgétaire, largement fondée sur un système de caisse et retraçant uniquement ses recettes et ses dépenses. Depuis le 1^{er} janvier 2006, il tient également une comptabilité générale fondée sur le principe de la constatation des droits et des obligations, et sur des règles qui ne se distinguent de celles applicables aux entreprises qu'en raison des spécificités de son action.

Ainsi, l'État publie désormais chaque année un bilan, un compte de résultat, un tableau des flux de trésorerie et des notes annexes présentant notamment ses principaux engagements hors bilan.

Ces états financiers retracent les opérations des services, établissements ou institutions de l'État non dotés de la personnalité juridique. Ce périmètre comprend les pouvoirs publics au sens de la Constitution (principalement les assemblées parlementaires, la présidence de la République et le Conseil constitutionnel), les administrations centrales et déconcentrées de l'État, mais aussi les budgets annexes, les comptes de commerce et tous les fonds qui n'ont pas la personnalité juridique mais sur lesquels l'État détient des droits.

Fin 2014, cet ensemble représentait :

- 966 Md€ d'actifs, 1 778 Md€ de dettes financières et 3 400 Md€ d'engagements hors bilan ;
- 473 Md€ de charges et 396 Md€ de produits (montants bruts) ;
- près de 130 millions d'enregistrements comptables ;
- au moins 300 applications informatiques de gestion, dont une vingtaine alimente directement le progiciel comptable de l'État qu'utilisent environ 55 000 agents.

C'est dans ce contexte que le 5° de l'article 58 de la LOLF a confié à la Cour des comptes la mission de certifier la régularité, la sincérité et la fidélité des comptes de l'État, afin d'assurer la transparence des comptes publics qui est due aux citoyens et d'éclairer le Parlement chargé d'approuver les comptes de l'État.

La réalisation de cette mission à partir de 2006 a conduit la Cour à s'organiser pour disposer de procédures adaptées et de compétences spécialisées en audit financier.

Chaque année, elle exprime de manière indépendante sa position sur les comptes de l'État dans un document appelé « acte de certification », selon les modalités de présentation généralement applicables en matière de certification d'états financiers.

B - Les résultats depuis 2006

La position de la Cour sur les premiers comptes de l'État produits sous l'empire de la LOLF, relatifs à l'exercice 2006, comportait 13 réserves, regroupant chacune de manière conventionnelle de nombreux points d'audit. Toutes ces réserves étaient qualifiées de substantielles, de manière à souligner tout à la fois l'importance des problématiques soulevées et leur caractère durable. Ce choix d'une certification initiale assortie d'un nombre élevé de réserves – plutôt que celui d'un refus ou d'une impossibilité de certifier – s'inscrivait dans la perspective d'accompagner de manière constructive une réforme comptable ambitieuse mais fragile, reposant sur une mobilisation considérable et inédite des services de l'État.

Par la suite, au travers d'un dialogue constant entre la Cour et les services de l'État, des progrès significatifs ont été réalisés chaque année dans la tenue d'une comptabilité générale de l'État en droits constatés, dans le cadre d'une trajectoire exigeante de fiabilisation.

Ainsi, le nombre de réserves formulées est passé de 13 sur les comptes de l'exercice 2006 à 12 sur ceux des exercices 2007 et 2008, puis à 9 sur ceux de l'exercice 2009, et à 7 sur ceux de l'exercice 2010. Ce nombre est resté inchangé sur les comptes des exercices 2011 et 2012, témoignant d'une pause dans la dynamique d'amélioration. En effet, la mise en place progressive à partir de 2009 du progiciel de gestion intégré Chorus, en remplacement des anciennes applications comptables dites, et le passage de la comptabilité générale de l'État dans ce nouvel environnement au 1^{er} janvier 2012, ont fortement mobilisé l'administration au cours de cette période.

La mise en place de Chorus s'étant achevée avec succès en 2012, la dynamique de progrès qui avait été constatée dans les premières années de la certification a pu être relancée et en mai 2014, la Cour a certifié les comptes de l'État pour l'exercice 2013 en formulant cinq réserves substantielles, contre sept un an auparavant.

Le nombre de réserves est resté inchangé sur les comptes de l'exercice 2014, mais des avancées ont été constatées dans tous les domaines, certaines ayant permis d'apporter une réponse satisfaisante à des constats qui étaient relevés depuis plusieurs exercices.

De par son incitation forte et continue à l'amélioration des comptes, au travers d'un dialogue constant et nourri entre certificateur et producteur des comptes, la certification des comptes est un facteur de modernisation de l'action de l'État.

Tableau n° 18 : la position de la Cour sur les comptes de l'État des exercices 2006 à 2014

	2006	2007	2008	2009 à 2012	2013	2014
Exercices comptables						
	Le système d'information financière					
	Le contrôle interne et l'audit interne ministériels					
	Les produits régaliens					
	Les actifs et passifs du ministère de la défense					
	Les immobilisations financières					
	Le patrimoine immobilier					
	Les passifs non financiers					
	Le réseau routier					
	Les autres immobilisations et stocks des ministères civils					
	Le compte des opérations de la COFACE					
	Les immobilisations spécifiques					
	Les fonds d'épargne centralisés à la Caisse des dépôts financiers					
	Les contrats d'échanges de taux					
	Les comptes des Pouvoirs publics					
	Les provisions pour risques					
	Exercice 2006 : comptes de l'État établis pour la première fois et certifiés avec treize réserves.					
Réserves maintenues	Exercice 2006-2012 : préparation et passage au 1 ^{er} janvier 2012 de la comptabilité générale dans le progiciel Chorus.					
Réserves progressivement levées	<p>Depuis l'entrée en vigueur de la LOLF en 2006, des progrès significatifs ont été régulièrement réalisés dans la tenue d'une comptabilité des opérations de l'État en droits constatés.</p> <p>Ces progrès ont conduit, en huit ans, à la levée de treize réserves. Les comptes de 2014 sont ainsi certifiés avec cinq réserves substantielles, maintenues depuis la première certification.</p> <p>Plus largement, la Cour s'attache à accompagner l'amélioration continue de la fiabilité et de la sincérité des comptes de l'État en identifiant dans son acte de certification les axes sur lesquels des progrès doivent être réalisés par l'administration pour que cette dernière parvienne, par étapes successives, à une certification sans réserve.</p>					
	Depuis l'exercice 2013, la dynamique d'amélioration de la fiabilité des comptes est relancée.					

Source : Cour des comptes

II - La certification des comptes du régime général de la sécurité sociale

A - Le fondement et le périmètre de la certification

En application des dispositions de l'article LO. 132-2-1 du code des juridictions financières, la Cour établit chaque année un rapport de certification des comptes du régime général de sécurité sociale, dans lequel elle exprime neuf opinions distinctes, portant sur :

- les comptes combinés de chacune des quatre branches du régime général (maladie, accidents du travail et maladies professionnelles (AT-MP), famille et vieillesse) et de l'activité de recouvrement ;
- les comptes annuels des quatre établissements publics nationaux têtes de réseaux des branches et de l'activité de recouvrement précitées.

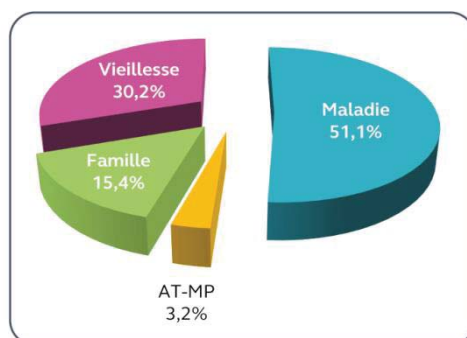
Les réseaux des quatre branches et de l'activité de recouvrement regroupent les quatre établissements publics nationaux et 275 organismes de base.

Avec environ 60 millions de bénéficiaires, le régime général est caractérisé, du point de vue de l'audit financier, par l'importance des masses financières en jeu et la volumétrie des opérations effectuées et comptabilisées, qui se chiffrent chaque année à plusieurs centaines de millions.

L'activité du régime général comprend le recouvrement de cotisations et de contributions sociales et d'impositions pour son compte et pour le compte d'autres tributaires (autres régimes de sécurité sociale et de protection sociale, État, Unédic, etc.) et la gestion des prestations financées par lui-même et par des tiers (État et collectivités territoriales).

Les masses financières entrant dans le champ de la mission de certification de la Cour ont ainsi atteint, en 2014, 523,3 Md€ pour les ressources affectées aux branches du régime général et à d'autres tributaires et 427,0 Md€ pour les charges des branches du régime général, y compris celles financées par des tiers, soit respectivement 24,5 % et 20,0 % du PIB.

Graphique n° 2 : répartition des dépenses du régime général par branche en 2014 (en % des charges)



Source : Cour des comptes

B - L'audit des comptes 2014

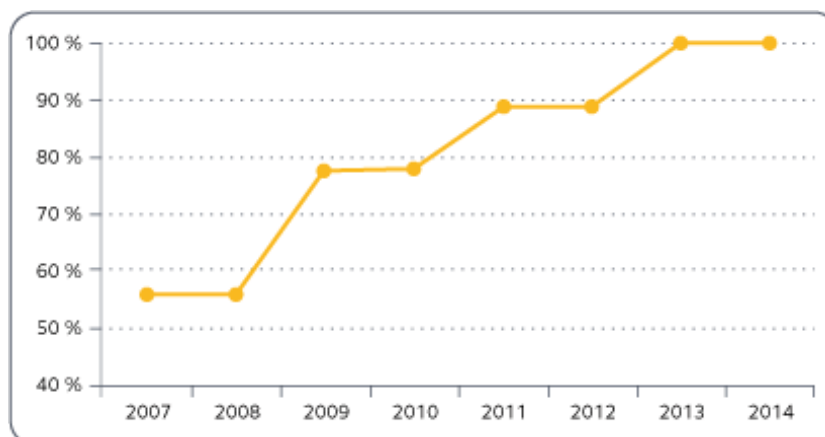
La campagne de certification des comptes de l'exercice 2014 s'est inscrite à nouveau dans le cadre d'un calendrier d'arrêté des comptes de résultats et des bilans des organismes nationaux et des régimes de sécurité sociale réduit de deux semaines par rapport aux exercices 2012 et antérieurs, en application désormais de l'arrêté du 24 décembre 2014 fixant le calendrier d'établissement des comptes annuels et les modalités d'élaboration des balances mensuelles des organismes de sécurité sociale.

La Cour a effectué ses travaux dans les organismes nationaux, en leur double qualité d'établissement dont elle certifie les comptes et de têtes des réseaux dont elle certifie les comptes combinés. Elle a également réalisé des vérifications dans 18 organismes de base des différents réseaux.

À l'issue des demandes d'ajustement acceptées par les organismes nationaux et leurs autorités de tutelle, le régime général de sécurité sociale a dégagé un résultat déficitaire, toutes branches confondues, de - 9,7 Md€ (contre - 12,5 Md€ pour 2013).

Comme en 2013, la Cour a certifié avec réserves les états financiers de la totalité des entités du régime général.

Graphique n° 3 : pourcentage de comptes ayant obtenu la certification



Source : Cour des comptes

En raison de progrès limités en 2014, la Cour a maintenu le même nombre de réserves qu'en 2013 (soit 33 réserves), dont certaines sont accentuées, sur les comptes des quatre branches et de l'activité de recouvrement.

Graphique n° 4 : évolution des positions de la Cour



Source : Cour des comptes

La Cour s'inscrit dans une démarche d'accompagnement des progrès des branches du régime général en matière de maîtrise des risques et de fiabilité de leurs comptes. La certification des comptes contribue à la qualité du service rendu aux assurés, à la sécurisation de la gestion des organismes de sécurité sociale et à la sauvegarde des intérêts financiers de la sécurité sociale. Comme pour l'État, elle constitue un puissant levier de modernisation.

III - La certification des comptes des assemblées

La mission de certification des comptes des assemblées s'organise dans un cadre *ad hoc* qui découle des dispositions fixant la compétence de la Cour et le régime juridique des assemblées⁶⁶. Ce cadre est formalisé dans une convention signée avec le président de chaque assemblée, qui en définit les modalités.

Les comptes de l'Assemblée nationale et du Sénat sont distincts de ceux de l'État mais sont destinés à y être intégrés. Cela induit pour le teneur des comptes de veiller à ce que les retraitements nécessaires soient effectués de telle manière qu'ils répondent aux exigences du référentiel comptable de celui-ci. Cela justifie aussi que l'audit annuel dont ils font l'objet soit mis en œuvre dans des conditions comparables. La mission comporte dès lors, comme les autres travaux de certification conduits par la Cour, une phase préliminaire consacrée à l'examen du contrôle interne, c'est-à-dire des procédures et opérations qui interviennent en amont des comptes, et une phase finale, à l'issue de laquelle les tests pratiqués sur les états financiers mettent la Cour en mesure de formuler une opinion globale sur les comptes.

Pour la deuxième année, la Cour a réalisé en 2015 deux audits en vue de la certification des comptes de l'exercice 2014. Elle a apprécié la conformité des états financiers aux référentiels comptables des assemblées, qui ne se distinguent que sur des points très limités du plan comptable général et des normes applicables à l'État.

⁶⁶ Sur la base de l'article 47-2 de la Constitution, de l'ordonnance du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires, de l'article 58-5° de la LOLF et du règlement de l'Assemblée nationale et de celui du Sénat.

Deux documents ont conclu l'audit des comptes de 2014 :

- le Premier président de la Cour des comptes a adressé en avril 2015, respectivement au Président de l'Assemblée nationale et au Président du Sénat, le rapport de certification par lequel la Cour a constaté qu'aucune des observations faites pendant l'audit n'avait mis en lumière un risque ou une incertitude de nature à affecter la régularité, la sincérité et la fidélité des comptes. Comme elle l'avait fait à l'issue de l'exercice précédent, elle a certifié ces comptes sans réserve. Cette opinion est assortie, comme c'est l'usage en matière de certification, d'observations sur les corrections apportées aux comptes et sur les éléments les plus significatifs portés dans l'annexe, notamment ceux relatifs aux engagements sociaux à moyen et long terme ;
- le président de la quatrième chambre de la Cour a par ailleurs transmis au secrétaire général de la Questure de chacune des assemblées une synthèse, de nature plus technique, formulant un certain nombre de recommandations (25 pour l'Assemblée nationale, 34 pour le Sénat) relatives aux comptes ou au contrôle interne. La Cour a notamment confirmé la nécessité de poursuivre le travail engagé de formalisation des procédures et d'actualisation du montant des immobilisations. Pour l'une et l'autre assemblées, la moitié des recommandations adressées en 2014, portant sur l'examen des comptes de 2013, ont été levées au cours du présent audit, compte tenu des progrès réalisés.

**

Nouveauté instaurée par la LOLF qui lui imposait de développer un nouveau métier, de nature très différente de ses anciennes missions de juger et contrôler, la certification des comptes de l'État et du régime général de sécurité sociale est une mission dont la Cour a su se servir pour contribuer à la modernisation de la gestion publique.

Si le nombre de réserves est demeuré inchangé en 2014, tant en ce qui concerne les comptes de l'État que ceux des quatre branches du régime général de sécurité sociale et de l'activité de recouvrement, la levée de certaines parties de réserve témoigne ainsi d'améliorations dans la fiabilité des comptes.

Réalisée en 2014 pour la deuxième année, la certification des comptes des assemblées, qui s'inscrit dans un cadre juridique différent, a également permis de constater les progrès réalisés.

Par ailleurs, la loi du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République prévoit, en son article 110, que la Cour des comptes conduit, en liaison avec les chambres régionales des comptes, une expérimentation de dispositifs destinés à assurer la régularité, la sincérité et la fidélité des comptes des collectivités territoriales et de leurs groupements.

En liaison avec les ministères chargés des collectivités territoriales et des comptes publics qui se prononcent sur les candidatures des collectivités intéressées sur avis du Premier président de la Cour des comptes, cette dernière s'attache maintenant à préparer la mise en place du cadre de cette expérimentation. Celle-ci est ouverte au terme d'une phase préparatoire de trois ans suivant la promulgation de la loi, pour une période de cinq ans.

Il en sera rendu compte régulièrement par la Cour des comptes, à qui il appartient de préparer un bilan intermédiaire puis un bilan final de l'expérimentation.

Chapitre V

L'évaluation

L'évaluation est la plus récente des missions de la Cour. Elle a été introduite dans le code des juridictions financières par son article L. 111-3-1 : « la Cour des comptes contribue à l'évaluation des politiques publiques dans les conditions prévues par le présent code ». Cette nouvelle disposition découle de la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008 qui l'ajoute aux missions de la Cour dans le cadre de son assistance au Parlement et au Gouvernement.

L'évaluation d'une politique publique par la Cour des comptes a pour objet d'en apprécier les résultats et les impacts, ainsi que les raisons qui les expliquent. Cette ambition d'estimer la pertinence des politiques aux regards de leurs objectifs va au-delà des seuls aspects comptables et budgétaires d'un contrôle de gestion. La publication systématique des évaluations participe à la mission que confère la Constitution à la Cour de « contribuer à l'information des citoyens ». Cette démarche, qui associe les principales parties prenantes, traduit l'adaptation de la Cour aux nouvelles attentes de la société civile.

Après une période d'expérimentation avec des évaluations demandées par l'Assemblée nationale ou sur autosaisine, la Cour a progressivement amélioré sa méthodologie, pour aboutir en décembre 2014 à la publication de normes professionnelles applicables aux évaluations⁶⁷. Celles conduites en 2015 sont les premières à les appliquer intégralement.

⁶⁷ Les normes professionnelles des juridictions financières sont présentées en première partie, chapitre I.

I - La Cour, acteur institutionnel de l'évaluation

A - Une mission d'assistance au Parlement et au Gouvernement

La révision constitutionnelle du 23 juillet 2008 a ajouté l'évaluation des politiques publiques aux deux attributions traditionnelles du Parlement, le vote de la loi et le contrôle de l'action du Gouvernement (article 24 de la Constitution). L'Assemblée nationale a créé en son sein un organe spécifique, le comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques (CEC). Les missions de la Cour s'en sont trouvées modifiées : ainsi, aux termes de l'article 47-2 de la Constitution : « La Cour des comptes assiste le Parlement dans le contrôle de l'action du Gouvernement. Elle assiste le Parlement et le Gouvernement dans le contrôle de l'exécution des lois de finances et de l'application des lois de financement de la sécurité sociale ainsi que dans l'évaluation des politiques publiques. Par ses rapports publics, elle contribue à l'information des citoyens ».

La loi du 3 février 2011⁶⁸ précise les conditions de cette assistance au Parlement : la Cour doit être saisie par les Présidents des assemblées parlementaires ; elle est invitée à produire son rapport écrit dans les 12 mois suivant sa saisine. Cette disposition a été intégrée dans les articles L. 111-3-1 (« La Cour des comptes contribue à l'évaluation des politiques publiques ») et L. 132-5 du code des juridictions financières.

En application de ce texte, l'article 4 de la loi du 3 février 2011 précise les conditions de saisie de la Cour par le Parlement pour cette nouvelle mission. L'article L. 111-3-1 du code des juridictions financières dispose que « la Cour des comptes contribue à l'évaluation des politiques publiques dans les conditions prévues par le présent code ». Cette évaluation peut être réalisée à la demande du Parlement, en application de l'article L. 132-5 du code des juridictions financières, ou l'être à l'initiative de la Cour.

⁶⁸ Loi du 3 février 2011 tendant à renforcer les moyens du Parlement en matière de contrôle de l'action du Gouvernement et d'évaluation des politiques publiques.

B - La place particulière de la Cour

Les acteurs de l'évaluation sont de plus en plus nombreux. Outre le Parlement, le Gouvernement diligente également des évaluations de politiques publiques. La démarche de « modernisation de l'action publique » y fait largement appel. Les administrations centrales pratiquent aussi de plus en plus l'évaluation, notamment grâce à leurs inspections générales. Au niveau territorial, les collectivités conduisent de même leurs propres évaluations. Enfin, le nombre d'organismes indépendants qui effectuent des évaluations de politiques publiques est en augmentation. Ce sont des universités, des établissements publics de recherche, des associations ou encore des cabinets privés.

Dans ce contexte, la Cour occupe une place particulière à trois titres : son positionnement institutionnel et notamment les garanties d'indépendance qu'il procure ; sa connaissance des acteurs et des activités publics ; les interactions de sa mission générale d'appréciation du bon emploi des fonds publics avec l'évaluation des politiques publiques.

Il n'en demeure pas moins que la Constitution, tout en faisant de l'évaluation des politiques publiques une attribution distincte du contrôle de l'action du Gouvernement, et en reconnaissant en même temps une mission propre d'assistance à ce titre à la Cour des comptes, ne la définit pas, mais reprend la distinction communément admise entre évaluation et contrôle. Dès lors, les questions de définition et de méthodes ont dû être clarifiées, l'un des enjeux pour la Cour étant de distinguer les audits de performance qui se rattachent encore aux logiques de contrôle de la bonne gestion (voir art. L. 111-3 du code des juridictions financières) et l'évaluation des politiques publiques qui met en jeu la discussion des objectifs et la dimension sociétale.

II - Une méthodologie nouvelle

A - L'évaluation, outil de la transparence

L'évaluation des politiques publiques permet de comparer l'impact des instruments de politiques publiques aux objectifs variés que les pouvoirs publics cherchent à poursuivre. Le but final de l'évaluation est de pouvoir éclairer le débat public sur les principaux arbitrages en jeu et ainsi faciliter les choix démocratiques. Elle se différencie en cela et

complète les contrôles de la Cour qui examinent principalement la régularité, l'efficacité et l'efficience⁶⁹ des dépenses d'une entité administrative ou d'un programme.

L'évaluation d'une politique publique par la Cour des comptes a pour objet d'en apprécier les résultats et les impacts ainsi que les liens de causalité les expliquant. L'appréciation porte sur la cohérence, l'efficience, la pertinence et l'utilité⁷⁰ de la politique publique. L'évaluation est conduite de manière indépendante, objective et documentée ; elle associe les principales parties prenantes⁷¹.

Le développement de l'évaluation ne va pas de soi : il suppose un changement des pratiques et des mentalités. Le fonctionnement des administrations demeure en effet encore marqué par une culture qui met trop l'accent sur les moyens et s'intéresse moins aux résultats. Il est ainsi fréquent de constater que la France consacre des moyens équivalents voire supérieurs à ses voisins pour une politique publique donnée, sans que les résultats obtenus soient à la hauteur des moyens investis – comme la Cour l'a montré en 2015, par exemple, dans son rapport relatif au coût du lycée⁷². Parmi les tout premiers pays de l'OCDE pour le niveau de la dépense publique rapportée à la richesse nationale, 57 % du PIB en 2013 contre environ 45 % en moyenne dans les pays de l'OCDE, la France est bien plus rarement parmi les premiers, lorsque les résultats sont mesurés.

L'évaluation pose des questions méthodologiques exigeantes. Afin d'établir un lien causal entre un dispositif et un résultat, elle doit se prémunir des erreurs d'interprétation, des biais de sélection, des causalités inverses, des interactions de la politique étudiée avec d'autres, ainsi que des effets multiples, directs et indirects, de la politique en question. Ces difficultés peuvent pour partie être surmontées par le recours à des techniques économétriques, statistiques et de sciences sociales parfois complexes, afin d'étudier ces causalités. La mise en œuvre de ces

⁶⁹ Efficacité (efficience) : rapport entre les résultats obtenus et les objectifs affichés (les moyens mobilisés).

⁷⁰ Pertinence (utilité) : rapport entre les objectifs (les résultats) d'une politique publique et les besoins auxquels elle a vocation à répondre.

⁷¹ Ce terme n'est pas un concept juridique aux contours précis. Sont « parties prenantes », d'après l'OCDE, les individus, groupes ou organisations qui ont un intérêt particulier dans la façon dont la politique fonctionne ou dans son évaluation.

⁷² Cour des comptes, *Rapport public thématique : Le coût du lycée*. La Documentation française, septembre 2015, 133 p., disponible sur www.ccomptes.fr

méthodes pose toutefois des questions différentes suivant les institutions qui s'engagent dans l'évaluation.

La notion d'évaluation des politiques publiques

Le milieu universitaire entend l'évaluation des politiques publiques comme une démarche scientifique d'amélioration des connaissances sur la façon dont les instruments des politiques publiques atteignent - ou n'atteignent pas - leurs objectifs initiaux. Une politique peut en effet avoir de multiples effets, parfois loin du champ initialement ciblé. Les évaluations sont réalisées à partir de mesures quantitative de l'impact d'une politique publique sur ceux qui sont initialement visés mais aussi sur ceux qui peuvent être touchés sans le vouloir. Cette détermination repose sur des analyses statistiques pour remonter à la causalité entre la politique et ses effets, par exemple en les comparant à ce qui se serait passé en l'absence de la politique considérée (appelé aussi scénario contrefactuel). Cela peut être réalisé à partir d'expérimentations réelles, à l'image de ce qui est fait dans le domaine médical, ou dans le cadre d'expériences dites naturelles, c'est-à-dire quand il est possible, ex post, de comparer deux groupes d'individus semblables, séparés de manière non intentionnelle et dont l'un seulement a subi la politique. En général ces analyses d'impacts sont complétées par des analyses socio-économiques (dites aussi coût-bénéfice) afin de savoir si, pour la société, les bénéfices l'emportent sur les coûts.

Sauf à réaliser des analyses quantitatives d'impact sur des points restreints d'une évaluation, l'approche précédente exige, quand elle est faisable, de grandes bases de données validées, des outils mathématiques élaborés et un long délai de réalisation, ce que la Cour ne peut que difficilement envisager à l'heure actuelle, sauf à y consacrer beaucoup de moyens. Elle peut la sous-traiter, toutefois dans les limites de ses capacités financières.

Comme nombre de praticiens de l'évaluation, la Cour utilise principalement l'approche qualitative pour estimer les relations de causalité entre les actions d'une politique et les effets pour ses bénéficiaires. Cette approche, héritée des sciences sociales, ne repose pas autant sur les méthodes statistiques que la précédente mais fait appel à une forte implication des parties prenantes. De ce seul point de vue, les évaluations se différencient nettement de la méthodologie des contrôles et enquêtes habituelles de la Cour.

Les besoins sur les bases de données et les outils statistiques ou de sondage restent cependant importants et dépendent des sujets et de la méthode choisie pour les évaluations qui seront conduites à la Cour. La méthodologie vis-à-vis des parties prenantes est spécifique elle aussi car elle repose sur des méthodes des sciences sociales pour le choix des représentants, la transparence initiale vis-à-vis de leur rôle, et les outils utilisés : sondage, conférence de consensus, « focus group », diagnostics partagés, etc. La Cour s'appuie aussi assez systématiquement sur des experts pour ses évaluations⁷³.

Quelle que soit l'approche utilisée, une évaluation implique une publication des résultats et l'indépendance de ceux qui la font vis-à-vis des commanditaires de la politique évaluée et de ceux qui la mettent en œuvre. C'est à ces conditions d'indépendance et de partage des connaissances que les évaluations constituent une démarche efficace, la responsabilité des politiques publiques restant aux citoyens et aux décideurs publics.

B - Une méthodologie s'appuyant sur les parties prenantes de la politique

Le retour d'expérience des premières évaluations conduites à la Cour à partir de 2011 a donné lieu le 10 juillet 2013 à une instruction du Premier président formalisant les évaluations. Outre leur définition, l'instruction exposait le cadre procédural de ces évaluations, les modalités de leur réalisation et de leur valorisation. À partir de 2015, les travaux

⁷³ L'article L. 141-4 du code des juridictions financières indique que « La Cour des comptes peut recourir, pour des enquêtes de caractère technique, à l'assistance d'experts désignés par son premier président (...) ». La loi du 12 mars 2012 l'a complété par la création d'un statut ad-hoc : « Lorsque l'expérience des experts mentionnés au premier alinéa est susceptible d'être utile aux activités d'évaluation des politiques publiques de la Cour des comptes, cette dernière conclut une convention avec les intéressés (...). Ils bénéficient alors des mêmes prérogatives et sont soumis aux mêmes obligations que les magistrats de la cour. Le cas échéant, ils ont vocation à être affectés en chambre par le premier président, devant lequel ils prêtent le serment professionnel. Ils prennent alors le titre de conseiller expert ». Le premier « conseiller expert » a été recruté en 2015 et affecté à la 6^{ème} chambre pour une évaluation sur les politiques de lutte contre les consommations nocives d'alcool.

d'évaluation sont menés à la Cour dans le cadre de normes professionnelles⁷⁴ spécifiques à cette mission.

La Cour considère que toute politique n'est pas forcément évaluable par ses soins. Pour elle, l'intérêt d'évaluer une politique publique s'apprécie à la lumière du jugement professionnel, exercé collectivement par référence aux enjeux et aux risques qui s'attachent à la conduite de la politique et à ses caractéristiques : objectifs, effets mesurables, dimension, ancienneté, environnement réglementaire, complexité institutionnelle. C'est pourquoi, une politique publique en vue de son évaluation donne lieu à l'inscription au programme de la Cour des comptes d'une note de faisabilité afin de confirmer son caractère évaluable et d'identifier ses principales parties prenantes.

Les politiques publiques sont souvent multisectorielles, ce qui implique des expertises pluridisciplinaires au sein de la Cour. Aussi, très souvent la formation délibérante pour une évaluation est une formation interchambres (FIC), ou interjuridictions (FIJ) s'il est aussi fait appel aux chambres régionales et territoriales des comptes (CRTC).

La conduite des évaluations (instruction, délibéré et contradiction) ne diffère pas fondamentalement de celles des autres travaux de la Cour. Elle s'en distingue toutefois par deux aspects : la systématisation des comparaisons internationales sur les résultats des politiques et le rôle donné aux parties prenantes, les principales d'entre elles étant associées, dans toute la mesure du possible, aux travaux d'instruction.

À cet effet, une instance consultative, le « *comité d'accompagnement* », est constitué par le président de la formation compétente et associe certaines parties prenantes ainsi que des experts extérieurs. Ce comité est constitué d'un échantillonnage suffisamment représentatif des différents intérêts et opinions en jeu, afin de permettre des échanges et une information réciproque aux différents stades de l'instruction.

La présence du comité d'accompagnement ne dispense pas de la procédure contradictoire habituelle des contrôles de la Cour, permettant aux principales parties prenantes de faire connaître leurs remarques sur les observations provisoires de la Cour. Elle fait l'objet d'échanges écrits et éventuellement d'auditions. Les rapports d'évaluation sont complétés

⁷⁴ Les normes professionnelles dont le recueil a été publié le 15 décembre 2014, complètent et précisent le déroulement de l'ensemble des travaux de la Cour. Ces normes publiées sont opposables (cf. première partie chapitre I).

par l'exposé des opinions des principales parties prenantes recueillies au cours des travaux.

Les rapports réalisés à l'initiative de la Cour des comptes sont ensuite examinés par le comité du rapport public et des programmes avant d'être arrêtés par la chambre du conseil en formation ordinaire ou plénière, puis publiés.

Les rapports d'évaluation réalisés à la demande du Parlement sont examinés par le comité du rapport public et des programmes avant d'être communiqués à l'assemblée à l'origine de la demande.

La Cour des comptes assure un suivi des recommandations formulées dans ses rapports d'évaluation (cf. *infra*).

III - Les différentes évaluations conduites par la Cour

Du fait de leur complexité et de la mobilisation importante de ressources nécessaires à leur réalisation, les évaluations pouvant être réalisées par la Cour sont limitées en nombre. Le Comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques (CEC) demande annuellement l'assistance de la Cour des comptes pour réaliser deux évaluations, en application de l'article L. 132-5 du code des juridictions financières (CJF). De plus, deux évaluations sont programmées cette année sur autosaisine.

Le caractère large des politiques publiques implique une approche pluridisciplinaire de telle sorte que très souvent les évaluations sont conduites non par une chambre seule mais par une FIC ou une FIJ qui permettent de réunir les compétences nécessaires.

A - Évaluations engagées à la demande de l'Assemblée nationale

Selon l'article L. 132-5 du CJF « la Cour des comptes peut être saisie d'une demande d'évaluation d'une politique publique par le président de l'Assemblée nationale ou le président du Sénat, (...) pour procéder à l'évaluation de politiques publiques dont le champ dépasse le domaine de compétence d'une seule commission permanente. (...)

L'assistance de la Cour des comptes prend la forme d'un rapport. Ce rapport est communiqué à l'autorité qui est à l'origine de la demande, dans un délai qu'elle détermine après consultation du premier président de la Cour des comptes et qui ne peut excéder douze mois à compter de la saisine de la Cour des comptes. (...) »

Dans ce cas des évaluations sur demande du Parlement ou du Premier ministre, la Cour s'assure que la demande est compatible avec ses moyens et son programme de travail, y compris au regard des exigences d'équilibre qui s'y attachent⁷⁵, et qu'elle est réalisable dans le délai imparti. La note de faisabilité est préparée dès réception de la demande. Elle permet notamment de convenir avec les parlementaires du périmètre et des modalités précis de l'évaluation. Dans le cas où la note conclut à une impossibilité de réaliser une évaluation dans le respect des normes professionnelles, la Cour propose de lui substituer une enquête.

La remise du rapport donne lieu à une audition du Premier président. Sa publication intervient à cette occasion, simultanément par la Cour et l'assemblée parlementaire concernée. Les magistrats de la Cour se tiennent ensuite à la disposition de l'instance permanente compétente de l'assemblée parlementaire qui exploite le rapport, le comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques (CEC) pour l'Assemblée nationale.

L'évaluation de la politique de lutte contre le tabagisme

Conduite à la demande du CEC de l'Assemblée nationale, cette enquête remise en décembre 2012⁷⁶ qui a mobilisé trois rapporteurs pendant un an, a été l'une des premières de la Cour qui ait respecté les principaux critères d'une évaluation. Les travaux ont été ainsi appuyés par un comité d'accompagnement comprenant des parties prenantes et des experts : médecins, économiste, sociologue, inspecteur des affaires sociales, militant anti-tabac, etc.

⁷⁵ En application de la décision du Conseil constitutionnel n° 2001-448 DC du 25 juillet 2001.

⁷⁶ Cour des comptes, *Rapport d'évaluation, Les politiques de lutte contre le tabagisme*, décembre 2012, 332 p., disponible sur www.ccomptes.fr

S'agissant d'un sujet déjà fortement traité, la Cour a mené un travail préliminaire de documentation important, conduisant à une note de faisabilité délibérée à la mi-janvier 2012 et un envoi d'un état des lieux aux administrations en février 2012. De nombreuses analyses spécifiques ont été conduites pour éclairer certains aspects du sujet : il a été fait appel à une expertise juridique pour une revue de jurisprudence, un sondage a été commandé, un organisme extérieur a été chargé de réaliser une revue de la littérature scientifique internationale. Une mission a été effectuée en Angleterre et des contacts ont été pris aux États-Unis et au Canada.

Sur le fond, la Cour concluait, dans un diagnostic partagé, sur un constat préoccupant, avec un regain de la prévalence tabagique, des résultats médiocres par rapport aux autres pays européens et une réglementation restrictive sévère mais pas respectée. Elle constatait la timidité des dispositifs déployés pour le sevrage et l'aide à la sortie du tabac, le manqué de continuité dans la politique poursuivie en matière de prix et de fiscalité et la grande faiblesse des dispositifs de collecte des données et de suivi des effets des mesures prises. Elle recommandait de mettre en œuvre une politique d'ensemble conduite dans la durée, appuyée sur un dispositif de pilotage, d'action et de suivi des résultats de la lutte contre le tabagisme, efficace et politiquement identifiable et d'inscrire la lutte contre le tabagisme dans un cadre international.

Trois ans après, la Cour a réalisé en 2015 une enquête de suivi sur ce sujet pour mesurer les évolutions intervenues (cf. chapitre II – deuxième partie).

Le tableau suivant indique les différentes demandes du CEC de l'Assemblée nationale et la façon dont la Cour y a répondu : évaluation⁷⁷ ou enquête.

⁷⁷ Celles engagées à partir de 2015 sont les premières à suivre intégralement les normes professionnelles propres aux évaluations des politiques publiques.

Tableau n° 19 : évaluations demandées par l'Assemblée nationale

<i>Date de publication</i>	Évaluation demandée par l'Assemblée nationale – CEC (ou enquête)
<i>Sept. 2011</i>	La politique de médecine scolaire (enquête)
<i>Nov. 2011</i>	La politique publique de l'hébergement des personnes sans domicile (évaluation)
<i>Déc. 2012</i>	Les politiques de lutte contre le tabagisme (évaluation)
<i>Déc. 2012</i>	Les dispositifs de soutien à la création d'entreprises (évaluation)
<i>Sept. 2013</i>	L'évaluation du réseau culturel de la France à l'étranger (enquête)
<i>Déc. 2013</i>	La mise en œuvre en France du paquet « énergie-climat » (enquête)
<i>Juillet 2014</i>	Le développement des services à la personne (enquête)
<i>Janv. 2015</i>	L'action de la Douane dans la lutte contre les fraudes et trafics (enquête)
<i>Janv. 2016</i>	Les politiques publiques de lutte contre la pollution de l'air (enquête)
<i>Fév. 2016</i>	Relations aux usagers et modernisation de l'État, vers une généralisation des services publics numériques (enquête)
<i>Prévue fin 2016</i>	Les aides à l'accession à la propriété (enquête)
<i>Prévue fin 2016</i>	La régulation des jeux d'argent et de hasard (enquête)

B - Les évaluations à l'initiative de la Cour

Les approches évaluatives ne sont pas une nouveauté pour la Cour. Depuis la loi organique relative aux lois de finances (LOLF), l'appréciation des résultats des politiques publiques et l'analyse des causes de ces résultats occupent une place importante dans les contrôles et les enquêtes. Pour autant, la Cour s'attache à distinguer évaluation et contrôle, quand bien même les contrôles peuvent comporter des volets d'appréciation de l'efficacité et de l'efficience⁶⁹ d'une action publique. L'application des normes professionnelles, qui introduisent les notions d'utilité et pertinence⁷⁰ des politiques publiques, permet d'encore mieux différencier les évaluations des autres missions de la Cour.

Les évaluations à l'initiative de la Cour sont choisies en fonction de leur valeur ajoutée. Celle-ci dépend à la fois des enjeux de la politique évaluée, de l'intérêt de la soumettre à une évaluation et de l'apport spécifique attendu de la réalisation de cette évaluation par la Cour. La liste des évaluations achevées ou prévues est indiquée ci-dessous.

Tableau n° 20 : évaluations à l'initiative de la Cour

<i>Date de publication</i>	Politique évaluée
<i>Janv. 2012</i>	La politique d'aide aux biocarburants
<i>Janv. 2012</i>	La politique de l'assurance-vie
<i>Févr. 2012</i>	Les relations de l'administration fiscale avec les particuliers et les entreprises
<i>Déc. 2012</i>	La politique de sécurité des navires
<i>Prévue en juin 2016</i>	Les politiques de lutte contre les consommations nocives d'alcool
<i>Prévue fin 2016/début 2017</i>	La politique publique du logement social

Deux évaluations ont été engagées en 2015, avec des notes de faisabilité qui ont permis d'en délimiter le sujet et d'identifier les principales parties prenantes. L'évaluation des politiques de lutte contre l'alcoolisme devrait être achevée au premier semestre 2016, alors que celle sur le logement social devrait l'être à la fin de 2016.

C - Les suites des recommandations

Une attention particulière est portée au suivi des recommandations formulées dans les rapports d'évaluation. Trois ou quatre ans après la publication du rapport, la Cour examine le degré de réalisation de ses recommandations et les effets de celles qui ont été appliquées⁷⁸.

⁷⁸ Les suites des évaluations réalisées par la Cour dans le cadre de l'article L. 132.5 du CJF peuvent aussi faire l'objet d'une enquête de suivi par l'assemblée qui l'a demandée. Le CEC a ainsi décidé d'une enquête qu'il conduira en 2016 sur le suivi de l'évaluation de la mise en œuvre du paquet « énergie climat » qu'il a réalisée en 2014 à partir du rapport que la Cour lui a remis et publié sur son site le 16 janvier 2014.

Le rapport de suite est publié dans la série consacrée aux évaluations de la Cour. Il peut également faire l'objet d'une insertion de suivi dans le rapport public annuel. Le présent tome du rapport public annuel comporte ainsi dans sa troisième partie deux insertions de suivi, respectivement consacrées aux politiques de lutte contre le tabagisme (cf. chapitre III – deuxième partie) et à l'aide aux biocarburants (cf. chapitre II – deuxième partie).

Chapitre VI

Le contrôle des organismes bénéficiant de dons

La loi du 7 août 1991⁷⁹ impose aux organismes qui font appel à la générosité publique, dans le cadre de campagnes nationales, d'en faire la déclaration préalable auprès de la préfecture du département de leur siège social, et d'établir un compte d'emploi annuel des ressources collectées auprès du public, précisant notamment l'affectation des dons par type de dépenses.

Depuis sa création, le compte d'emploi des ressources est un instrument de transparence financière qui peut être contrôlé par la Cour des comptes afin de mettre les adhérents de l'organisme qui le produit, ainsi que ses donateurs⁸⁰, en mesure de s'assurer de la conformité des dépenses engagées aux objectifs poursuivis par l'appel à la générosité du public. À l'occasion de la publication, en mars 1996, des deux premiers

⁷⁹ Loi relative au congé de représentation en faveur des associations et des mutuelles et au contrôle des comptes des organismes faisant appel à la générosité publique.

⁸⁰ Dans une insertion au rapport public annuel 2011 sur « les organismes faisant appel à la générosité publique », la Cour rappelait qu'elle avait « toujours eu pour priorité le contrôle du respect de la volonté du donateur », et qu'elle avait « toujours considéré le donateur (...) comme le premier destinataire » de ses travaux « en matière de générosité publique ». Cour des comptes, *Rapport public annuel 2011*, tome II. Les organismes faisant appel à la générosité publique, pp.51-61. La documentation française, février 2011, 414 p., disponible sur www.ccomptes.fr

rapports fondés sur ses dispositions nouvelles⁸¹, le Premier président de la Cour rappelait en effet que ces contrôles devaient permettre de préserver la confiance du public dans des structures qui, faute de surveillance, pouvaient dériver et abuser de la crédulité de leurs donateurs.

Vingt ans après les premiers rapports publiés au titre de cette compétence, la Cour a souhaité présenter la doctrine suivie dans les contrôles qu'elle a conduits depuis 1996, et récapituler par ailleurs les principales observations et réserves formulées dans le cadre des rapports publiés entre 2008 et 2015.

I - Le contrôle de la Cour sur les organismes faisant appel à la générosité publique

A - Une compétence reconnue à la Cour en 1991

Au début des années 1990, le constat de carences dans la tenue des comptes, la gestion et le contrôle des organismes faisant appel à la générosité publique a conduit le législateur à instituer un contrôle externe indépendant sur l'emploi des ressources collectées par ceux-ci.

1 - Le constat d'une absence de contrôle des organismes faisant appel à la générosité publique

En mai 1989, le Premier président de la Cour des comptes a transmis au ministre de l'économie, des finances et du budget un « projet de loi relatif au contrôle par la Cour des organismes qui, pour des raisons scientifiques, humanitaires ou sociales font appel à la générosité publique ». Cette proposition s'appuyait sur un triple constat :

- la croissance rapide des dons en France depuis le début des années 1990, liée à la professionnalisation des techniques de démarchage

⁸¹ Rapports sur l'Association pour la recherche contre le cancer (ARC) et sur l'Association française contre les myopathies (AFM). Les références de l'ensemble de ces rapports sont données dans le tableau *infra*.

des donateurs et à une fréquence accrue d'évènements médiatiques destinés à susciter les dons⁸² ;

- le développement concomitant des malhonnêtetés et les premières condamnations du fait d'utilisations frauduleuses des dons collectés ;
- l'insuffisance des dispositifs existants : aucune structure administrative ou juridictionnelle n'était alors habilitée à contrôler les organismes faisant appel à la générosité du public, alors que le secteur caritatif avait pourtant lui-même ressenti le besoin de se doter de ses propres règles de déontologie⁸³.

Après cinq tentatives d'origine parlementaire et l'interruption, par le tribunal administratif de Paris⁸⁴, du contrôle de l'ARC par l'inspection générale des affaires sociales, la compétence de contrôle de la Cour sur les organismes faisant appel à la générosité du public a été instaurée par le législateur en 1991. Les débats parlementaires montrent que cette intervention était alors justifiée par la nécessité d'assurer la transparence financière de ces organismes, pour permettre leur développement tout en redonnant confiance au donateur⁸⁵, et par l'existence de déductions fiscales : « Le fait que ces dons fassent l'objet de déductions fiscales constitue (...) une raison suffisante à l'appel à la Cour des comptes. En effet, l'État subit ainsi une diminution de ses ressources fiscales (...) »⁸⁶.

Afin de ne pas porter atteinte au principe à valeur constitutionnelle de liberté d'association, la compétence d'attribution confiée à la Cour a été cependant circonscrite au contrôle de la conformité des dépenses aux objectifs des appels à dons.

⁸² Le Téléthon est organisé pour la première fois sur Antenne 2 en 1987 par l'AFM.

⁸³ Le comité de la Charte de déontologie des organisations sociales et humanitaires faisant appel à la générosité publique a été créé le 20 novembre 1989.

⁸⁴ Une mission de contrôle de l'ARC avait été diligentée à la demande du ministre des affaires sociales et de la solidarité. Le tribunal administratif de Paris a prononcé dans un premier temps, sur requête de l'ARC, dans le cadre d'une procédure de référé, le sursis à exécution de ladite décision puis, dans un second temps, son annulation.

⁸⁵ Une députée précise que « cette disposition (...) n'entend pas soumettre les organisations humanitaires (...) à des contrôles tatillons (...), mais simplement, leur permettre d'engranger en toute confiance les fruits de la générosité publique. Les dispositifs existants (...) se sont révélés insuffisants ». (*Journal officiel* du 26 juin 1991, compte rendu intégral des débats, Assemblée nationale, p. 3580-3581).

⁸⁶ Jean-Pierre Bequet, député, rapporteur de la commission des affaires culturelles, familiales et sociales, Assemblée nationale, séance du 25 juin 1991 (*Journal officiel* du 26 juin 1991, compte rendu intégral des débats, p. 3580).

2 - Une compétence d'attribution précisée par le Conseil constitutionnel

Le dispositif de contrôle institué par les articles 3 à 7 de la loi du 7 août 1991⁸⁷ repose sur trois composantes :

- l'obligation d'une déclaration préalable auprès de la préfecture du département du siège social de l'organisme, précisant « les objectifs poursuivis par l'appel à la générosité publique » afin de soutenir une ou plusieurs des causes énumérées par la loi⁸⁸, « dans le cadre d'une campagne menée à l'échelon national soit sur la voie publique, soit par l'utilisation de moyens de communication » ;
- l'établissement, par les organismes tenus d'effectuer cette déclaration, d'un compte d'emploi annuel des ressources collectées auprès du public, précisant notamment l'affectation des dons par type de dépenses ;
- la possibilité ouverte à la Cour de contrôler ce compte d'emploi des ressources.

Ces obligations ont été précisées par plusieurs textes :

- un arrêté du 30 juillet 1993 a défini les rubriques devant obligatoirement figurer dans le compte d'emploi des ressources ;
- le règlement du 16 février 1999 a arrêté les modalités d'établissement des comptes annuels des associations et des fondations et précisé la notion de collecte affectée ;
- une ordonnance du 28 juillet 2005⁸⁹ et son décret d'application⁹⁰ ont fait entrer le compte d'emploi des ressources dans le périmètre de la certification des commissaires aux comptes, en l'intégrant dans l'annexe des comptes annuels des associations et fondations ;

⁸⁷ Loi du 7 août 1991 relative au congé de représentation en faveur des associations et des mutuelles et au contrôle des comptes des organismes faisant appel à la générosité publique.

⁸⁸ Cf. article 3 : « cause scientifique, sociale, familiale, humanitaire, philanthropique, éducative, sportive, culturelle ou concourant à la défense de l'environnement ».

⁸⁹ Ordonnance du 28 juillet 2005 portant simplification du régime des libéralités consenties aux associations, fondations et congrégations, de certaines déclarations administratives incombant aux associations, et modification des obligations des associations et fondations relatives à leurs comptes annuels.

⁹⁰ Décret du 11 mai 2007 relatif aux associations, fondations, congrégations et établissements publics du culte et portant application de l'article 910 du code civil.

- le règlement comptable CRC du 7 mai 2008 afférent à l'établissement du compte d'emploi annuel des ressources des associations et fondations a modifié le règlement comptable de 1999 en instituant un tableau normalisé et en précisant les notions de missions sociales, de dépenses opérationnelles, ainsi que les modalités de suivi de l'emploi des ressources collectées et non utilisées des campagnes antérieures.

Appelé à se prononcer sur la constitutionnalité de la loi du 7 août 1991, le Conseil constitutionnel a jugé⁹¹ que ses dispositions n'entravaient pas le respect du principe à valeur constitutionnelle de la liberté d'association, qu'il s'agisse :

- de l'instauration de la formalité de déclaration préalable ayant pour objet de porter à la connaissance de l'autorité administrative « les objectifs poursuivis par l'appel à la générosité publique », afin de permettre l'exercice ultérieur d'un contrôle sur l'emploi des dons ;
- de l'obligation pour les organismes d'établir un compte d'emploi annuel des ressources collectées auprès du public ;
- de l'attribution d'une mission de contrôle à la Cour, dans la mesure où « ses modalités d'exercice résulteront, non de l'ensemble des prérogatives conférées à cette institution par la loi du 22 juin 1967⁹², mais des règles spécifiques édictées par décret en Conseil d'État, dans le respect de la liberté d'association »⁹³.

Ces dispositions ont ensuite été complétées par la loi du 24 juin 1996 portant diverses mesures en faveur des associations, qui a instauré, au profit de la Cour, un « droit de suite » auprès des organismes recevant d'autres organismes faisant appel à la générosité publique des ressources collectées dans le cadre de campagnes d'appel à dons⁹⁴.

⁹¹ Décision n° 91-299 DC, 2 août 1991, J.O. du 6 août 1991, p. 10473.

⁹² Cette loi détaille le statut, l'organisation et les compétences de la Cour.

⁹³ Avec la loi du 28 mai 1996 portant diverses mesures d'ordre sanitaire, social et statutaire, le législateur a reconnu à l'inspection générale des affaires sociales une compétence identique à celle de la Cour dans le champ des affaires sociales. Cette compétence a également été reconnue à l'Inspection générale de l'administration de l'éducation nationale et de la recherche depuis 1999.

⁹⁴ Ce droit, codifié dans le second alinéa de l'article L. 111-8 du code des juridictions financières, a été utilisé pour la première fois pour contrôler l'association Généthon lors du second contrôle de l'AFM - Téléthon (rapport publié en juillet 2004).

B - L'élargissement récent de la compétence de la Cour

L'article 20 de la loi de finances rectificative pour 2009⁹⁵ a élargi le champ de compétence de la Cour au contrôle de l'emploi des dons ouvrant droit à avantage fiscal. Le 3^{ème} alinéa de l'article L. 111-8 du code des juridictions financières dispose désormais que la Cour peut contrôler la « conformité entre les objectifs des organismes bénéficiant de dons ouvrant droit à un avantage fiscal et les dépenses financées par ces dons, lorsque le montant annuel de ceux-ci excède un seuil fixé par un décret en Conseil d'État »⁹⁶.

Le fait que les dons adressés à un organisme puissent faire bénéficier leur auteur d'une réduction d'impôt n'est pas lié à l'existence d'un appel à la générosité publique, mais à un ensemble de critères prenant en compte son activité et son mode de gestion (il doit répondre à trois conditions qui définissent la notion d'intérêt général : poursuivre un but non lucratif, être géré de façon désintéressée et ne pas fonctionner au profit d'un nombre restreint de personnes).

L'article 20 de la loi du 30 décembre 2009 de finances rectificative pour 2009 a également précisé la procédure à suivre, si la Cour, à l'issue d'un contrôle réalisé au titre de l'article L.111-8, conclut à la non-conformité des dépenses : dans ce cas, elle doit assortir son rapport d'une « déclaration explicite en ce sens », qui est transmise au ministre chargé du budget et aux présidents des commissions des finances des assemblées⁹⁷. Lorsqu'il reçoit une telle déclaration, le ministre chargé du budget peut suspendre de tout avantage fiscal les dons, legs et versements effectués au profit de l'organisme visé dans la déclaration. S'il décide de ne pas le faire, il doit adresser un rapport motivé aux autres destinataires.

⁹⁵ La loi du 1^{er} août 2003 relative au mécénat, aux associations et aux fondations avait prévu une extension de la mission de la Cour aux organismes délivrant des attestations fiscales. Le décret d'application de cette loi n'ayant jamais été publié, cette disposition a été remplacée par le texte de 2009.

⁹⁶ Ce seuil a été fixé à 153 000 € par an par le décret du 23 septembre 2010.

⁹⁷ La forme et les conditions de publicité de cette déclaration de non-conformité sont précisées par l'article D. 144-5 du code des juridictions financières.

C - Les contrôles effectués depuis 1996

Depuis ses premiers rapports sur l'ARC et l'AFM, la Cour a systématiquement rendu compte des contrôles effectués sur les organismes faisant appel à la générosité publique en publiant :

- quarante-trois rapports sur des comptes d'emploi des ressources d'organismes⁹⁸ ;
- trois rapports de synthèse sur les comptes d'emploi des ressources d'organismes dans le cadre de collectes exceptionnelles, intervenues à la suite du tsunami de décembre 2004 en Asie du Sud-Est⁹⁹ et du séisme à Haïti en janvier 2010¹⁰⁰ ;
- un contrôle transversal sur les comptes d'emploi des ressources d'organismes facilitant les parrainages internationaux ;
- un rapport sur la qualité de l'information financière communiquée aux donateurs par les organismes faisant appel à la générosité publique ;
- et un référé sur le compte d'emploi des ressources (mai 2015), rédigé à la suite du contrôle des dix organismes faisant le plus appel à la générosité publique (sept associations et trois fondations), dont le but était d'identifier les points sur lesquels les pratiques et la réglementation comptable pouvaient être améliorés, afin de donner au compte d'emploi des ressources toute la portée voulue par le législateur de 1991.

Elle a également rendu compte de l'accomplissement de cette mission dans cinq rapports publics annuels (1998, 2002, 2004, 2005, 2011).

⁹⁸ Sur les trente-quatre organismes contrôlés, huit l'ont été deux fois et un trois fois.

⁹⁹ Le premier rapport sur « l'aide française aux victimes du tsunami du 26 décembre 2004 », publié en décembre 2006, faisait suite aux contrôles menés sur les conditions d'intervention des services de l'État et de 32 organismes caritatifs. Le second rapport, publié en janvier 2011, portait sur l'emploi des fonds collectés par 29 organismes sur la période 2005-2008.

¹⁰⁰ Dans le cadre de ce contrôle, qui a donné lieu à la publication d'un rapport en janvier 2013, la Cour a vérifié l'action et les comptes de sept organisations humanitaires regroupant près de 78 % des dons versés en faveur d'Haïti en 2010.

1 - Un périmètre de contrôle pleinement investi

Si la compétence attribuée à la Cour est strictement définie par la loi, son périmètre d'application est large. Le bilan des contrôles menés permet en effet de constater, s'agissant du statut juridique des organismes, de la diversité des causes des appels à dons ou du montant des ressources collectées, que la Cour a pleinement investi son périmètre de contrôle.

Bien que des associations ou des fondations soient le plus souvent à l'origine des appels à la générosité publique, le statut juridique de l'organisme n'a pas constitué un frein à la compétence de la Cour, qui a ainsi pu contrôler une structure sans personnalité juridique¹⁰¹ ou plus récemment encore une mutuelle¹⁰².

Les différents contrôles menés retracent également la prise en compte de la grande diversité des causes qui sont invoquées à l'appui des appels à la générosité publique. Ceux-ci ont ainsi porté sur des appels à dons en faveur de la recherche médicale, de la solidarité internationale, de la protection de l'enfance, de la défense des droits, de la protection de l'environnement, de la lutte contre la pauvreté, de la recherche contre le sida, etc.

Depuis 1996, 32 des 40 organismes qui sont les plus importants collecteurs de ressources issues de l'appel à la générosité publique¹⁰³ ont été contrôlés au moins une fois et quatre sont en cours de contrôle. Ces organismes concentrent à eux seuls une très grande part des ressources de la générosité publique collectées en France. L'emploi des fonds par des organismes dont les collectes sont plus modestes ont fait par ailleurs l'objet de contrôles transversaux de la Cour, comme en témoignent la diversité des 32 organismes contrôlés pour préparer le rapport sur l'aide aux victimes du tsunami du 26 décembre 2004 ou le contrôle de 14 organismes cités dans le rapport sur le parrainage international¹⁰⁴.

¹⁰¹ L'Œuvre nationale du Bleu de France, mai 2000.

¹⁰² L'Orphelinat mutualiste de la Police nationale-Assistance (Orphéopolis), rapport publié en juillet 2015.

¹⁰³ Classement à partir des comptes d'emploi des ressources publiés en annexe des comptes annuels des associations et fondations sur le site du *Journal officiel*.

¹⁰⁴ Pour l'avenir, l'article 9 de l'ordonnance du 23 juillet 2015, portant simplification du régime des associations et des fondations, fixe un seuil de collecte en deçà duquel la production d'un CER n'est pas obligatoire, mais prévoit que « les corps de contrôle peuvent demander aux organismes ayant fait appel public à la générosité une communication de leurs comptes, afin de s'assurer du montant des ressources collectées ».

La programmation des contrôles sur les comptes d'emploi des ressources des organismes faisant appel à la générosité publique s'inscrit aussi dans l'ensemble des travaux de la Cour. En raison du rôle majeur joué par les opérateurs associatifs, notamment dans le champ des politiques sociales, la Cour a choisi, à plusieurs reprises, de programmer l'examen des comptes d'emploi d'organismes dont les activités relevaient des thématiques de certaines enquêtes générales sur des politiques publiques, comme par exemple celles portant sur « les personnes sans domicile¹⁰⁵ » en 2007 ou « la protection de l'enfance » en 2009.

La Cour a également pu choisir de contrôler un organisme à la fois au titre de ses appels à la générosité publique, des dons reçus hors appel à la générosité publique (mais ouvrant droit à avantage fiscal) et des concours financiers publics qui lui sont octroyés. Ce fut notamment le cas de la Fondation Nicolas Hulot pour la nature et l'homme, ainsi que de l'Institut Curie (février 2015).

2 - Une fonction d'information des donateurs

Le premier objectif de la Cour est d'informer les donateurs passés et potentiels, qu'elle considère comme les premiers destinataires de ses travaux. À cette fin, au-delà des transmissions prévues par la réglementation¹⁰⁶, la Cour a choisi de publier systématiquement le résultat de ses investigations.

À huit reprises, la Cour a décidé de contrôler les suites qui avaient été données à ses observations, la publication d'un premier rapport étant suivie d'un second contrôle. La Ligue nationale contre le cancer et l'AFM-Téléthon ont même fait l'objet d'un troisième contrôle engagé en 2014.

Enfin, la Cour a décidé de publier en 2007, après une enquête menée auprès de dix organismes, un rapport sur la qualité de l'information financière communiquée aux donateurs, dans lequel elle a présenté des recommandations destinées à l'améliorer. Elle a ensuite adressé, en décembre 2007, un référé au Premier ministre qui appelait à

¹⁰⁵ Sont annexées à ce rapport thématique les observations sur la Banque alimentaire de Paris et de l'Île de France.

¹⁰⁶ Présidents des organismes contrôlés, ministres concernés par les objectifs poursuivis par l'appel à dons, présidents des commissions des finances de l'Assemblée nationale et du Sénat.

une évolution de la réglementation comptable applicable au compte d'emploi des ressources afin de :

- mieux distinguer, dans les missions sociales, la part des dépenses financées par la seule générosité du public ;
- permettre le suivi, sur plusieurs exercices, des ressources collectées non utilisées.

Par la suite, le Conseil national de la vie associative (CNVA)¹⁰⁷ a saisi le Conseil national de la comptabilité¹⁰⁸ afin qu'il se prononce sur les modalités d'établissement du compte d'emploi des ressources. Les travaux du groupe de travail constitué à cette occasion¹⁰⁹ ont abouti à la publication de l'avis du Conseil national de la comptabilité du 3 avril 2008. Cet avis a été ensuite approuvé par le Comité de la réglementation comptable le 7 mai 2008 et homologué par arrêté interministériel du 11 décembre 2008¹¹⁰ (cf. *supra*).

Un nouveau référé a été adressé au Premier ministre le 21 juillet 2015¹¹¹ à la suite d'une enquête ayant établi qu'en dépit de certains progrès, le compte d'emploi des ressources, tel que défini par l'arrêté de 2008, demeurait peu compréhensible pour un donateur non spécialiste. Il a appelé de ses vœux une simplification du compte d'emploi des ressources et, de manière générale, une plus grande rigueur des documents d'information du donateur.

¹⁰⁷ Devenu par la suite Haut conseil de la vie associative (HCVA, décret du 28 juin 2011).

¹⁰⁸ Les attributions du Conseil national de la comptabilité et du Comité de la réglementation comptable ont été transférées à l'Autorité des normes comptables, créée par l'ordonnance du 22 janvier 2009.

¹⁰⁹ Groupe de travail composé de membres de la Cour des comptes et de l'IGAS, des représentants désignés par le Conseil national de la vie associative, le Comité de la charte, les ministères de la justice, de l'intérieur, de la jeunesse, des sports et de la vie associative, de la compagnie nationale des commissaires aux comptes et du conseil supérieur de l'ordre des experts comptables.

¹¹⁰ Arrêté interministériel du 11 décembre 2008 portant homologation du règlement du 7 mai 2008 du Comité de la réglementation comptable.

¹¹¹ Cour des comptes, *Référé, Le compte d'emploi des ressources des organismes faisant appel à la générosité publique*. 21 juillet 2015, 13 p., disponible sur www.ccomptes.fr

II - Une doctrine de contrôle constante depuis le premier rapport « générosité publique »

La doctrine de contrôle appliquée par la Cour depuis le premier rapport « générosité publique » sur l'ARC peut être résumée de la façon suivante : le fait de vérifier la conformité des dépenses engagées aux objectifs poursuivis par les campagnes implique de contrôler, en amont, l'information donnée aux donateurs potentiels sur l'utilisation des fonds collectés, et, en aval, la nature des actions menées, leurs modalités de réalisation, la mesure de leurs résultats, ainsi que la cohérence de la communication destinée aux donateurs avec les objectifs des appels à dons et la réalité des actions entreprises. Il s'agit en définitive, dans un souci de transparence, de confronter les actions qui sont annoncées au public et celles qui sont effectivement réalisées.

A - Le contrôle du respect de la volonté du donateur

L'identification des objectifs de l'appel à dons est déterminante pour fixer la portée du contrôle de la Cour. Un organisme pouvant faire appel à la générosité publique pour des objectifs plus restreints que son objet social, la Cour a indiqué dès l'origine que la cause soutenue par un appel à la générosité publique ne se confondait pas nécessairement avec les orientations affichées dans celui-ci. Ainsi, une organisation à vocation confessionnelle, qui paraît donc se situer hors du champ de la loi de 1991, peut y entrer dès lors qu'elle fait appel à la générosité publique pour une cause que mentionne la loi.

En conséquence, la Cour cherche tout d'abord à identifier l'objectif spécifique des appels à la générosité publique. Dans le cas d'un projet déterminant *ex ante* l'emploi des dons¹¹² (ce qui induit des conséquences particulières sur le plan comptable, en application de la réglementation sur les fonds dédiés), la Cour s'assure notamment que les dépenses servent effectivement la cause mentionnée dans l'appel à dons, et pas une autre.

¹¹² Le règlement comptable du 16 février 1999 relatif aux modalités d'établissement des comptes annuels des associations et fondations donne la définition suivante d'une collecte affectée : « Dans le cadre de leurs appels à la générosité du public, les dirigeants des associations ou fondations sollicitent dans certaines circonstances leurs donateurs, pour la réalisation de projets définis préalablement à l'appel par les instances statutairement compétentes. Les sommes ainsi reçues sont considérées comme des produits perçus et affectés aux projets définis préalablement ».

Les objectifs de l'appel à dons et les objectifs de l'organisme peuvent toutefois se confondre dans le cas d'un organisme recourant, pour faire appel à la générosité publique, à des formulations si générales qu'elles ne fournissent aucune indication sur l'emploi qui sera fait des fonds collectés, hormis la poursuite de ses objectifs généraux.

Pour rendre possible une vérification de la conformité entre les dépenses effectuées et les objectifs annoncés, la loi a imposé une obligation comptable particulière aux organismes faisant appel à la générosité publique : ils doivent identifier dans un document normalisé (compte d'emploi) les ressources issues de la générosité publique et transposer les dépenses par nature, issues de la comptabilité générale, en dépenses par destination, en respectant les rubriques du compte d'emploi.

Ainsi, la Cour s'assure que l'organisme :

- a comptabilisé avec exactitude et conformément à la réglementation comptable les recettes issues de la générosité publique ;
- a restitué, en cas de pluralité de financements, l'affectation des seules ressources collectées auprès du public, et rendu compte des ressources issues de la générosité publique restant à utiliser sur les exercices ultérieurs ;
- a respecté la distinction des emplois entre missions sociales, frais de collecte et frais de fonctionnement, sans majorer indûment les premières ;
- a appliqué les dispositions du règlement comptable sur le contenu des missions sociales ;
- a correctement informé les donateurs et les adhérents, sans que sa communication puisse être considérée comme contraire aux données du compte d'emploi des ressources ou bien à la réalité de ses actions.

B - Un contrôle dépassant le cadre d'un simple audit comptable

La vérification du respect des obligations comptables rappelées ci-dessus n'épuise pas le contrôle de la conformité des dépenses engagées aux objectifs poursuivis. Dès ses premiers contrôles, la Cour ne s'en est pas tenue à une simple vérification comptable du compte d'emploi annuel des ressources. Pour accomplir sa mission et s'assurer que l'organisme informait convenablement ses donateurs, elle a vérifié si l'action effective

de l'organisme était conforme aux objectifs de l'appel à dons et s'il existait un dispositif adapté de pilotage / mesure des résultats.

La Cour examine tout d'abord le contenu des emplois rattachés aux missions sociales, dans la mesure où les organismes les mettent généralement en avant dans leurs appels à dons.

La Cour vérifie par ailleurs que l'organisme présente suffisamment de garanties en termes de gouvernance, de formalisation des procédures et de contrôle. Dans le premier rapport consacré à l'ARC, la Cour indiquait ainsi que « vérifier la conformité des dépenses engagées aux objectifs poursuivis par l'appel à la générosité publique (...), implique notamment de s'assurer que les procédures par lesquelles les ressources collectées sont affectées à ces objectifs donnent toutes garanties de respect de l'intention des donateurs. S'agissant des aides de l'ARC, la Cour s'est attachée par conséquent à vérifier que les procédures suivant lesquelles les aides ont été allouées garantissaient que les projets et opérations aidés revêtaient bien le caractère d'actions de recherche sur le cancer »¹¹³.

La Cour s'assure de la réalité matérielle des actions financées, notamment en se rendant sur place, comme elle l'a fait pour les rapports tsunami et Haïti. La Cour vérifie également la mise en place par l'organisme d'un dispositif adapté de mesure des résultats des actions qu'il finance.

Les rapports sur Haïti et sur le parrainage international¹¹⁴, par exemple, ont non seulement présenté les actions des organismes, mais aussi porté une appréciation sur le suivi et l'évaluation de leurs projets, sans pour autant discuter le choix des types d'action ni s'immiscer dans la définition et la conduite par les organismes de leurs missions sociales.

Le contrôle exercé par la Cour est ainsi un instrument de transparence financière qui vise à confronter les actions annoncées au public et celles qui sont concrètement réalisées¹¹⁵.

¹¹³ Cour des comptes. *Rapport sur des organismes faisant appel à la générosité publique. Association pour la recherche sur le cancer*, p. 29. La Documentation française, mars 1996, 46 p., disponible sur www.ccomptes.fr

¹¹⁴ Cour des comptes, *Rapport sur des organismes faisant appel à la générosité publique. Le parrainage international*. La Documentation française, mars 2012, 148 p.

¹¹⁵ Le cas échéant, lorsque la Cour constate des manquements graves aux lois et règlements, elle saisit la justice pénale : cf. exemple du premier contrôle de l'ARC en 1996.

1 - L'étendue et la nature des investigations de la Cour

Les exemples présentés ci-après illustrent la diversité des domaines sur lesquels portent ses observations dont l'objectif commun est d'offrir au donateur des éclairages et éventuellement des garanties, ou bien au contraire, si nécessaire, de faire apparaître des réserves sur la conformité de l'emploi des fonds versés aux objectifs de l'appel à dons.

Ces observations ont également pour objectif de fournir aux différents responsables de la gestion de l'organisme des éléments d'information, en leur laissant le soin d'en tirer eux-mêmes les conséquences.

Les constats ci-dessous illustrent l'étendue et la nature des investigations de la Cour. Lorsqu'ils sont critiques, ils ne préjugent pas des mesures correctrices qui ont pu être prises par les organismes par la suite, que la Cour n'a pas les moyens de contrôler, sauf lorsqu'elle programme des contrôles de suivi.

a) La gouvernance des organismes

Plusieurs des rapports récents de la Cour mettent en valeur les améliorations ou, au contraire, les difficultés persistantes dans la gouvernance des associations contrôlées.

Examinant en 2008 l'organisation de la section française d'Amnesty international, la Cour a ainsi observé les difficultés de fonctionnement de l'association, liées notamment à « l'absence d'un véritable conseil d'administration », et notait qu'une révision des statuts avait été décidée pour améliorer la gouvernance. En revanche, la Cour relevait la même année que le fonctionnement de la Société protectrice des animaux était « menacé de paralysie », que l'assemblée générale ne jouait « aucunement le rôle d'orientation stratégique qui devrait être le sien », que le conseil d'administration connaissait « des querelles internes violentes », pouvant aboutir « à des situations de blocage ».

b) Les déclarations de campagne d'appel à dons

Les organismes souhaitant faire appel à la générosité publique dans le cadre de campagnes nationales « sont tenus d'en faire la déclaration préalable auprès de la préfecture du département de leur siège social »,

déclaration qui précise « les objectifs poursuivis par l'appel à la générosité publique ». La Cour s'assure systématiquement du respect de cette obligation.

À titre d'exemple, dans un rapport relatif à Greenpeace (2012), la Cour notait que l'association « s'acquitt[ait] de cette obligation en envoyant chaque année une déclaration annuelle », mais que « la rubrique destinée à la description des campagnes envisagée n'[était] jamais remplie ».

De même, dans son rapport sur le parrainage international (2012), la Cour observait que « sur les quatorze organismes examinés (...), les deux tiers n'établissaient pas de déclaration préalable et près de la moitié n'établissaient pas de compte d'emploi des ressources collectées. Lors du contrôle, seules respectaient les deux obligations les associations Aide et Action, Enfants & Développement, Partage et Plan France. Les associations Assistance Médicale – Toit du Monde, Couleurs de Chine, Enfants du Mékong et Vision du Monde, établissaient des comptes d'emploi des ressources, mais n'effectuaient pas de déclarations de campagne. (...) Au moment de la publication du [rapport], (...) les organismes contrôlés ont, soit régularisé leur situation, soit engagé une démarche pour ce faire ».

c) Le contenu des appels à dons

Le contenu des appels à dons fait l'objet d'une vigilance particulière pour s'assurer de leur conformité avec la réalité de l'action de l'organisme. Dans son rapport sur la Fondation pour l'enfance (2010), la Cour notait ainsi que les messages d'appel à dons laissaient penser que la Fondation menait des actions directement auprès de l'enfance en danger, ce qui n'est pas le cas. À la suite de ces observations, les termes de l'appel à la générosité publique figurant sur le site de la Fondation ont été substantiellement modifiés pour mieux présenter la réalité de ses actions auprès des professionnels, des associations spécialisées et des familles.

La Cour constatait, au cours de la même année, que le Foyer de Cachan ciblait dans ses appels à la générosité publique l'aide « aux enfants en difficulté », alors qu'il accueillait en réalité un public « d'adolescents et de jeunes adultes ».

En 2015, à la suite du contrôle de l'Orphelinat mutualiste de la Police nationale-Assistance, la Cour a constaté que les appels à dons pour venir en aide aux orphelins de policiers manquaient parfois de clarté

quant à la caractérisation des bénéficiaires des actions : ils devraient mentionner explicitement qu'ils sont restreints aux seuls orphelins des adhérents de la mutuelle et lever par ailleurs toute ambiguïté sur la cause du décès, qui peut être ou non liée à l'exercice de la profession de policier, et sur le parent décédé, qui peut être le policier ou son conjoint.

d) Le coût de la collecte

Sans fixer de pourcentage optimal ou maximal, la Cour évalue le coût de la collecte des ressources dans chacun de ses rapports. Si certains organismes, en raison notamment de leur notoriété et de l'importance du bénévolat, ont des frais de collecte faibles, d'autres peuvent être conduits à engager des actions coûteuses, qu'il convient de rapprocher des résultats obtenus. Dans son rapport relatif au Comité Perce Neige (2009), la Cour notait ainsi que la rubrique « frais d'appel à la générosité du public » avait connu une évolution modérée sur la période et représentait, avec 0,3 M€ de frais d'appel pour 9 M€ de ressources issues de la générosité publique en 2007, un niveau « exceptionnellement modeste ».

En sens inverse, dans son rapport de 2009 sur la Société protectrice des animaux, la Cour observait une forte progression de ces frais qui atteignaient 43 % du montant collecté en 2007 : « le niveau particulièrement élevé de ces frais et leur forte progression doivent appeler une grande vigilance de l'association qui ne semble pas s'en être pour l'instant véritablement inquiétée ».

Plus récemment (2013), le contrôle de l'Union nationale des aveugles et déficients visuels (UNADEV) a révélé un pourcentage de frais de collecte représentant plus de la moitié de la collecte. Ce constat a contribué à motiver une déclaration de non-conformité, dans la mesure où l'appel à dons de l'organisme mettait en valeur l'importance de ses missions sociales, alors que leur part réelle était minoritaire dans l'emploi des dons.

e) Les procédures d'encaissement des dons et legs

Lors de ses contrôles, la Cour analyse les moyens mis en œuvre pour assurer la sécurité et la traçabilité de l'encaissement des fonds et du traitement des dossiers de legs.

S'agissant des procédures d'encaissement des ressources, la Cour notait ainsi, dans son rapport sur Greenpeace (2012), que pendant son enquête, « les procédures mises en place entre Greenpeace et son prestataire [avaient] été entièrement revues et [avaient] fait l'objet d'un nouveau recueil (...) qui abord[ait] avec précision toutes les étapes à accomplir par la société prestataire, depuis la réception du courrier contenant les dons ou formulaires de prélèvement automatique, jusqu'à la remise à la banque, la gestion des reçus fiscaux et l'édition de courriers automatiques ».

À l'inverse, la Cour constatait, dans le rapport de 2009 relatif à la Société protectrice des animaux, « un défaut persistant de professionnalisme dans le suivi des dossiers de legs (...). Pas moins de 745 dossiers, soit trois ans de dossiers entrants restaient en instance ».

f) La consommation des fonds collectés et la politique des réserves

En examinant la situation financière d'un organisme, la Cour vérifie les conditions de consommation des fonds, qu'il s'agisse des collectes ordinaires ou de fonds reçus à la suite d'événements exceptionnels, comme le tsunami du 26 décembre 2004 en Asie du Sud-Est.

Dans son rapport relatif au Comité Perce-Neige (2009), la Cour observait que « si les excédents annuels dégagés par l'association [étaient] affectés à un fonds de réserve pour projets associatifs (...), ces sommes [étaient] effectivement utilisées pour la réalisation de projets, qui [donnait] lieu à des ouvertures de maisons par « vagues » successives ».

A contrario, dans son rapport de 2011 relatif au tsunami, la Cour relevait que certains organismes continuaient, quatre années après la catastrophe et la collecte qui s'en est suivie, de disposer de ressources non engagées substantielles : « entre fin 2004 et fin 2008, la Croix-Rouge française aura eu à sa disposition plus de 122,3 M€, dont 80,1 M€ de dons de particuliers, mais n'en aura employé que 97,7 M€, dont 24,9 M€ pour des dépenses étrangères à l'objet de l'appel à dons (5,1 M€ pour des frais de siège et 19,8 M€ pour d'autres causes humanitaires). Les fonds dédiés « tsunami » s'élevaient encore à 24,6 M€ au 31 décembre 2008 ».

Concernant la Société protectrice des animaux, le rapport de 2009 notait également que ses réserves « représentaient presque trois années de ressources issues de la générosité publique » et que cette thésaurisation apparaissait « particulièrement anormale, tant au regard de la volonté des donateurs, que de la vétusté de nombreux refuges de la SPA et plus généralement des besoins de la cause animale ».

g) Le placement des disponibilités

La Cour estime que le placement des fonds disponibles ou mis en réserve ne doit pas revêtir de caractère spéculatif.

Dans son rapport relatif à la Fondation pour la recherche médicale (2013), elle notait ainsi que « la Fondation avait conservé jusqu'à l'été 2009 (...) des produits à rendement variable (...) présentant la double caractéristique d'objectifs de performance élevés et de risques de perte en capital. Ces produits ont été définitivement cédés en mai 2009 et la FRM déclare désormais posséder un portefeuille de produits sans risque ».

h) Le pilotage des actions et la sélection des projets financés

La Cour examine la manière dont les organismes pilotent leurs actions, soit dans leur activité de financement de projets, soit dans les opérations directes qu'ils mènent. Dans un rapport publié en 2010 concernant la Fondation Hôpitaux de Paris - Hôpitaux de France, la Cour constatait que cette dernière « subventionn[ait] des projets de toute taille selon un processus qui apparaît sélectif. En 2005, sur 713 dossiers reçus (...), 578 d'entre eux avaient été jugés recevables (...); au final, le comité d'orientation n'en a retenu que 322 ».

Le rapport consacré en 2013 à la Fondation pour la recherche médicale soulignait que « l'examen par la Cour des dossiers déposés pour les appels d'offres de 2008 et de 2009 montre que les candidats s'acquittent avec sérieux de ces formalités (...). Chaque dossier est examiné au fond par au moins deux experts (...) et au final le conseil scientifique délibère sur les projets retenus (...). En revanche, le fait que dans certaines disciplines, n'existent que quelques experts (...) comporte le risque que se reproduisent des mécanismes de cooptation (...). La fondation a rappelé à la Cour que pour minimiser ce risque, aucune demande n'émanant de l'équipe d'un membre du conseil scientifique ou d'un comité n'est éligible et qu'elle fait largement appel à des experts étrangers dans les procédures de sélection ».

Après avoir rappelé dans son rapport de 2009 que la Société protectrice des animaux s'était engagée, lors du précédent contrôle, à mettre en œuvre « un plan pluriannuel d'investissement pour la rénovation et la construction des refuges » afin d'« améliorer les conditions d'accueil des animaux et favoriser les conditions de travail des bénévoles et des salariés », la Cour relevait que cet engagement ne s'était

pas traduit par la mise en œuvre d'une politique d'investissement rigoureuse et professionnelle : « sans vision stratégique ni transparence, celle-ci n'a abouti qu'à des résultats modestes, mais coûteux. Contrairement à l'engagement pris d'organiser des appels d'offres pour tous les prestataires extérieurs, aucune procédure formalisée n'a été adoptée pour la réalisation des projets immobiliers (...) ».

i) La mesure et l'évaluation des résultats par l'organisme

Le dispositif de mesure des résultats des actions financées dans le cadre des missions sociales fait l'objet d'une attention particulière.

Dans son rapport de 2009 consacré aux Restaurants du Cœur - Les relais du Cœur, la Cour note ainsi que « l'engagement de l'association dans le développement des activités d'insertion se traduit sur le plan quantitatif, notamment en matière de logement (de 380 logements gérés en 2003-2004 à 501 en 2006-2007) et d'insertion socio-économique (de 1 153 salariés en contrats aidés en 2003-2004 à 1 481 en 2006-2007). (...) Le taux de retour vers l'emploi durable (CDI et CDD de plus de six mois) est de 26,3 %, le taux de « sorties positives » (CDI, ensemble des CDD et formation) étant de 58 % ».

Dans le rapport relatif à l'aide à Haïti (2012), la Cour soulignait que « la qualité globale du suivi des actions conduit par les organismes [avait] été satisfaisante, même si les audits et évaluations [n'étaient] pas encore systématiques ». Elle détaillait pour chacun des organismes contrôlés les mesures de suivi et d'évaluation mises en œuvre. Par exemple, « la totalité des interventions de la Croix-Rouge a été gérée sur place mais suivie et pilotée par le siège (...). Les procédures à mettre en œuvre sont codifiées et des audits internes ont été conduits pour s'assurer de la qualité de la gestion et en proposer l'amélioration ». De son côté, « La Fondation de France a élaboré un dispositif précis de suivi des dossiers depuis le siège, organisé des missions régulières de terrain pour faire le point de l'avancement des réalisations, et recruté une salariée sur place pour renforcer le suivi du programme ».

j) Le contrôle interne et la politique d'audit

Les observations de la Cour portent également sur les procédures de contrôle interne et, d'une manière générale, sur le dispositif de maîtrise des risques mis en place par l'organisme contrôlé.

Dans un rapport de 2009, la Cour constatait que « Sidaction [avait] confié à un cabinet externe (...) une mission annuelle d'audit portant sur une vingtaine de structures, pour moitié associatives et de recherche. La Cour a examiné les résultats de la mission de contrôle menée en 2007. Cet examen porte sur un trop faible nombre de cas pour que ses résultats puissent être extrapolés (...), mais l'existence de ces contrôles externes, qui utilisent un cadre normalisé d'audit, appelle une appréciation positive ».

En 2012, dans le rapport consacré au Secours Populaire, la Cour notait que « depuis une dizaine d'années, l'association nationale [avait] mis en œuvre un audit interne des structures locales, fédérations et conseils de région, exercé par des auditeurs comptables et financiers. Face à l'indépendance des structures locales très attachées à leur autonomie, ces auditeurs menaient à bien cette mission, sous l'appellation d'« animateurs de gestion », (...). Dans les faits, ce n'est que depuis l'exercice 2006 que ces sept auditeurs sont devenus des auditeurs comptables et financiers à part entière à la fois dans leurs activités, l'exercice d'un audit interne, et dans leur appellation. Leur domaine de compétence se limite aux structures locales ».

2 - L'information du donateur

Alors que les sites internet des organismes permettent immédiatement d'accéder aux messages d'appel à dons et aux formulaires correspondants, la Cour a constaté que les informations financières sur l'emploi des dons ne sont pas toujours aussi aisément accessibles.

Sans même évoquer les cas d'irrégularités manifestes¹¹⁶, la Cour a relevé des exemples de pratiques qui risquent d'induire en erreur les donateurs¹¹⁷ :

- l'agrégation des données financières du compte d'emploi des ressources avec les éléments de valorisation des ressources en nature (particulièrement le bénévolat) : ces dernières étant souvent considérées comme affectées à 100 % aux missions sociales, le ratio présentant la répartition des emplois entre ces dernières, les frais de

¹¹⁶ Cf. rapport sur l'UNADEV, janvier 2014.

¹¹⁷ Cf. référé sur le compte d'emploi des ressources des organismes faisant appel à la générosité publique publié en juillet 2015.

recherche de fonds et les frais de fonctionnement peut se trouver considérablement déformé ;

- la présentation de tableaux ou de ratios ne reprenant pas les éléments présentés dans le compte d'emploi des ressources du fait de divers retraitements, plus ou moins expliqués ;
- la communication partielle ou tronquée sur les rapports des corps de contrôle (Cour et inspection générale des affaires sociales – IGAS – en particulier) concernant l'organisme.

Sur ce dernier point, il serait souhaitable que ces rapports figurent en version intégrale téléchargeable sur les sites internet des organismes et soient mentionnés dans leur communication financière.

3 - L'appréciation finale sur la conformité des dépenses engagées par un organisme

L'appréciation finale de la Cour expose l'opinion à laquelle le contrôle a permis de parvenir quant à la conformité de l'emploi des dons aux objectifs formulés dans les appels à la générosité publique.

Depuis ses premiers contrôles, la Cour a choisi de formuler son appréciation finale de façon globale et synthétique en conclusion de ses rapports ou dans la synthèse préliminaire. La typologie des appréciations de la Cour s'échelonne, quand la Cour a la possibilité de se prononcer, de la conformité totale à la non-conformité. Dans ce dernier cas, depuis 2009, elle doit assortir son rapport d'une déclaration explicite en ce sens. L'avis de la Cour est donné dans les limites de ses diligences et de ses contrôles¹¹⁸.

a) L'impossibilité de se prononcer sur la conformité

La Cour est dans l'impossibilité de se prononcer sur la conformité de l'emploi des dons quand ceux-ci sont versés à une organisation internationale. Ainsi, à l'occasion du contrôle de l'emploi des dons de la collecte à la suite du séisme à Haïti, la Cour a déclaré être « dans l'impossibilité de se prononcer sur l'emploi des fonds versés par

¹¹⁸ Dans le cadre des collectes exceptionnelles (tsunami et Haïti), le contrôle n'a porté que sur le compte d'emploi des ressources de ces collectes.

UNICEF-France à l'UNICEF, qui représentent 84,5 % des sommes collectées auprès du public. En effet, l'action de l'UNICEF, organisation internationale, ne relève pas de son contrôle ».

b) Une conformité totale

La conformité de l'emploi des dons aux objectifs de l'appel à la générosité publique a été reconnue à l'issue de beaucoup de contrôles¹¹⁹, sans empêcher la Cour d'émettre par ailleurs des observations ou des recommandations destinées aux dirigeants de l'organisme afin qu'ils améliorent l'emploi des dons.

c) Une conformité partielle

La conformité partielle est déclarée quand la Cour a dû émettre des réserves, quand une part mineure des emplois est non conforme¹²⁰, ou bien quand une part des emplois échappe au contrôle (par exemple versement d'une partie des fonds à l'étranger).

La conformité peut être déclarée, à l'exception d'une part de l'emploi des dons estimée non conforme. Ainsi, dans le cadre des rapports sur les collectes exceptionnelles, certaines des dépenses engagées ne respectaient pas les annonces au donateur, que ce soit en raison de la zone géographique concernée, du fait générateur (fonds utilisés à l'occasion d'une autre catastrophe naturelle dans la zone sans

¹¹⁹ Médecins sans frontières (1998), ARC (2005), Fondation Abbé Pierre (2006), Aide à toute détresse (ATD Quart Monde) (2007), Fondation Hôpitaux de Paris- Hôpitaux de France (2010).

¹²⁰ Dans le rapport sur l'emploi des fonds collectés par les associations en faveur des victimes du tsunami du 26 décembre 2004 (publié en janvier 2011), le pourcentage des non-conformités partielles était d'importance variable : pour Secouristes sans frontières, la non-conformité partielle concernait 50,3 % des dépenses (27 800 € sur un total employé en 2006-2008 de 55 400 €) ; pour Action contre la faim, la non-conformité partielle concernait 10,4 % des dépenses (683 000 € sur un total de 6 556 000 €) ; pour la Croix-Rouge française, la non-conformité partielle représentait 5,9 % des dépenses (soit 4,6 M€ sur un total de 80,3 M€).

s'assurer de l'accord préalable des donateurs), de la population ciblée par l'appel, ou bien encore de la nature de l'aide annoncée¹²¹.

Plus récemment (juillet 2015), la Cour a conclu à la conformité aux objectifs poursuivis par l'appel à la générosité du public des dépenses engagées par l'Orphelinat mutualiste de la police nationale - assistance, sous trois réserves :

- les appels à dons pour venir en aide aux orphelins de policiers, qui ont parfois manqué de clarté quant à la caractérisation des bénéficiaires des actions, devraient mentionner qu'ils sont restreints aux seuls orphelins des adhérents de la mutuelle et lever toute ambiguïté sur la cause du décès, qui peut être ou non liée à l'exercice de la profession de policier, et sur le parent décédé, qui peut être le policier ou son conjoint ;
- le compte d'emploi des ressources rend imparfaitement compte des produits financiers issus du placement de ces ressources et du report des ressources non affectées et non utilisées en début d'exercice ;
- la mutuelle a conservé trois biens immobiliers pour élargir son offre de location saisonnière au profit de ses adhérents, ce qui ne correspondait pas à la volonté des testateurs.

Par ailleurs, compte tenu des dispositions applicables du code général des impôts, de la jurisprudence du Conseil d'État, des positions réitérées de l'administration fiscale et des risques fiscaux qu'elles entraînent pour les comptes de la mutuelle, la Cour a considéré qu'il appartenait aux responsables de la mutuelle de retirer la mention sur ses appels à dons de l'ouverture d'un droit à réduction fiscale et de cesser d'émettre des reçus fiscaux.

d) La non-conformité

La Cour a conclu à la non-conformité globale des actions menées par rapport aux objectifs de l'appel à dons dans les situations les plus graves révélées par ses contrôles. Ainsi, en 1996, le premier contrôle de l'ARC montrait une confusion entre engagements et réserves qui ne faisait pas ressortir clairement la part de la recherche dans l'utilisation des fonds collectés : « l'examen du compte d'emploi des ressources

¹²¹ Dans le cadre du contrôle sur la collecte en faveur des victimes du tsunami, pour sept organismes, une partie des actions ont été estimées non conformes.

collectées en 1993 (...) conduit, en définitive, la Cour à constater que la part des aides à la recherche, qui s'est établie à moins de 30 % des engagements de cette année-là, ne peut être considérée comme correspondant aux objectifs indiqués dans les campagnes d'appel à la générosité publique (...) ».

À d'autres occasions¹²², la Cour a enjoint les organismes d'améliorer la construction du compte d'emploi sans cependant estimer que leur construction masquait une utilisation non conforme des dons.

La Cour a également alerté les donateurs en cas d'absence de procédures financières rigoureuses. Lors du deuxième contrôle de la Société protectrice des animaux en 2009, la Cour a indiqué qu'« en s'abstenant de prendre les mesures nécessaires, ses responsables ont trahi par leur passivité générale la confiance des testateurs et plus généralement celle des donateurs ».

Enfin, en 2014, la Cour a déclaré, sur le fondement de la loi du 30 décembre 2009, la non-conformité des dépenses engagées par l'UNADEV aux objectifs de ses appels à dons pour les trois motifs suivants :

- les dépenses engagées par l'association ont été majoritairement des frais de recherche de fonds ;
- près du quart de la part, minoritaire, des dépenses consacrées aux missions sociales a été réservé par l'UNADEV à ses seuls adhérents personnes physiques, en dépit du fait qu'elle indiquait au public soutenir la cause de l'ensemble des déficients visuels ;
- l'information du public sur l'objet réel des dépenses engagées, tant par les comptes d'emploi des ressources que par la communication financière de l'association, était erronée.

**

Au cours des vingt dernières années, la Cour a contrôlé les comptes d'emplois des ressources collectées auprès du public élaborés par les organismes soumis à cette obligation, afin de permettre aux donateurs et aux adhérents de ces organismes de s'assurer de la conformité des dépenses engagées aux objectifs poursuivis par l'appel à la générosité publique.

En 2014, l'importance du compte d'emploi des ressources dans le dispositif de transparence mis en place par la loi du 7 août 1991 a incité la

¹²² Fondation de France (2002), Comité Perce-Neige (2003).

Cour à s'interroger, après un premier contrôle effectué en 2007, sur la capacité du nouveau compte d'emploi des ressources, tel qu'il est défini aujourd'hui par le règlement comptable du 7 mai 2008, à répondre aux objectifs fixés par le législateur.

Au terme de son enquête, la Cour a constaté les apports de ce nouveau cadre comptable : mise en œuvre d'un cadre normé par tous les organismes, meilleure implication des instances délibérantes en charge de l'arrêté des comptes, définition plus précise des missions sociales et du périmètre des ressources issues de la générosité publique. Elle a également mesuré ses limites, à commencer par sa complexité, qui rend le compte d'emploi des ressources peu compréhensible pour un donateur non spécialiste. Elle a conclu à la nécessité d'homogénéiser les pratiques comptables des organismes concernés. Aussi, dans un référé¹²³ rendu public en juillet 2015, la Cour a formulé plusieurs propositions afin de le simplifier et d'améliorer sa lisibilité pour les donateurs.

¹²³ Cour des comptes, *Référé, Le compte d'emploi des ressources (CER) des organismes faisant appel à la générosité publique*. 7 mai 2015, 13 p., disponible sur www.ccomptes.fr

Chapitre VII

Les missions internationales

Deux modèles principaux d'institutions supérieures de contrôle (ISC) cohabitent : un modèle non juridictionnel, souvent rattaché au Parlement, en vigueur dans les pays anglo-saxons, et un modèle juridictionnel, indépendant des pouvoirs exécutif et législatif, dont la Cour des comptes française est emblématique. L'activité internationale de la Cour a ainsi pour objet, notamment, de promouvoir ce modèle juridictionnel.

I - Le commissariat aux comptes d'organismes internationaux

En 2015, le Premier président de la Cour des comptes était commissaire aux comptes (auditeur externe) de quatre organisations internationales : l'Organisation des Nations unies pour l'éducation, la science et la culture (UNESCO), l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), la Commission préparatoire de l'Organisation du Traité d'interdiction complète des essais nucléaires (OTICE) et la Cour pénale internationale (CPI).

Les missions confiées à la Cour des comptes consistent à effectuer des audits financiers et des audits de gestion. Les audits financiers ont pour objet de permettre au Premier président d'émettre une opinion sur les comptes annuels de chaque organisation (l'équivalent de la certification des comptes de l'État ou du régime général de la sécurité sociale). Cette opinion est accompagnée, le cas échéant, d'observations

sur l'efficacité des procédures financières, sur le système comptable et sur les contrôles financiers internes. Parallèlement, les équipes de contrôle se livrent à l'examen de la gestion de ces organisations et réalisent à ce titre des audits de performance et de régularité sur tout sujet concernant leur administration. Les résultats des vérifications sont présentés chaque année par le Premier président devant les organes délibérants des institutions contrôlées.

La Cour retire de son activité d'auditeur international des avantages d'ordre externe (une présence internationale conforte ses capacités d'intervention en lui permettant de montrer son savoir-faire), ainsi que d'ordre interne (ces missions sont un outil de formation professionnelle du personnel de contrôle). De plus, la Cour est défrayée par les organisations des coûts engendrés par ces missions.

Les activités de contrôle se sont traduites par 32 missions en 2015, d'une durée d'une à trois semaines, aussi bien au siège des organisations internationales (Paris, Vienne, La Haye) que dans leurs bureaux régionaux, ce qui représente un total de 1 179 journées d'auditeur. Elles ont mobilisé 61 auditeurs, dont 54 magistrats, rapporteurs, experts et assistants de vérification de la Cour et des CRTC, et sept collègues étrangers ou personnels d'autres corps de contrôle français. Au total, 29 rapports ou lettres d'observations ont été adressés à ces organisations, assortis de recommandations sur la présentation de leurs comptes ou la gestion de leurs opérations.

<i>Année</i>	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
<i>Nombre de rapports produits</i>	28	38	50	90	40	36	43	36	29

Source : Cour des comptes

II - Les autres activités internationales de la Cour des comptes

La Cour et les Chambres régionales et territoriales des comptes (CRTC) ont consolidé, durant l'année 2015, leurs activités internationales grâce :

- aux nombreuses initiatives portées au sein des organisations professionnelles internationales, notamment l'organisation internationale des Institutions supérieures de contrôle des finances publiques (INTOSAI) ;

- à la contribution active au renforcement des capacités d'institutions supérieures de contrôle (ISC) partenaires.

1 - Une forte implication dans les organisations internationales : des enjeux de professionnalisation et de construction des normes internationales

En participant aux différents groupes de travail qui correspondent à ses priorités, la Cour conforte sa visibilité sur la scène internationale, renforce l'influence des juridictions financières et s'assure que les normes professionnelles édictées au plan international sont adaptées aux missions qui sont dévolues à la Cour des comptes et aux textes qui les encadrent.

Consciente des nouveaux enjeux représentés par la normalisation professionnelle, la Cour des comptes française a pris de nombreuses initiatives. En 2015, elle a ainsi :

- contribué, en tant que présidente du groupe de l'INTOSAI sur l'évaluation de programme, à la rédaction de lignes directrices sur l'évaluation des politiques publiques. Ces lignes directrices doivent être adoptées en 2016 et ont vocation à apporter une aide méthodologique aux ISC dans leurs travaux d'analyse des impacts des politiques publiques ;
- co-piloté à Paris, les 12 et 13 novembre 2015, avec l'ISC du Chili, le premier forum des institutions supérieures de contrôle juridictionnelles/réseau des procureurs, réunissant 10 ISC membres permanentes et 6 ISC observatrices. Ce forum a donné lieu à l'adoption d'une « déclaration de Paris » destinée à affirmer les spécificités des ISC à compétence juridictionnelle ;
- largement contribué à amender le projet concernant « les relations entre les institutions supérieures de contrôle (ISC) et les pouvoirs exécutif / législatif / judiciaire » du groupe de travail d'INTOSAI sur « la valeur ajoutée des ISC », sous présidence mexicaine ;
- participé activement à l'organisation de l'Assemblée générale de l'association des institutions supérieures de contrôle ayant en commun l'usage du français (AISCCUF) qui s'est tenue les 5 et 6 novembre 2015 à Bruxelles. Cette Assemblée générale, qui a connu une affluence record, a donné lieu à l'adoption d'une résolution relative aux 20 ans de l'association.

En 2016, la Cour continuera de s'impliquer dans ces initiatives et poursuivra son investissement dans de nombreuses autres thématiques qu'elle suit depuis plusieurs années comme par exemple la participation aux travaux normatifs comptables européennes (EPSAS) ou encore la participation au dispositif mondial de normalisation en cours de refonte au sein du Comité des normes professionnelles de l'INTOSAI.

La Cour des comptes continuera de se mobiliser au sein de l'initiative de développement de l'INTOSAI (IDI), qui est l'outil de coopération mis au point par l'INTOSAI et les bailleurs de fonds pour renforcer et maintenir les capacités des institutions supérieures de contrôle. L'IDI élabore un cadre de mesure de la performance des ISC (CMP ISC) qui devrait être adopté en 2016. Dans la mesure où ce cadre pourrait devenir la norme internationale en matière d'évaluation de la performance des ISC, la Cour des comptes française est très impliquée dans le suivi des travaux. Elle veille à ce que les caractéristiques des ISC juridictionnelles soient suffisamment prises en compte dans le CMP ISC. À ce titre, elle a reçu mandat de l'assemblée générale de l'AISCCUF, avec quatre autres ISC, de coordonner sur ces questions la position des ISC francophones.

En 2016, les juridictions financières françaises (représentées par les chambres régionales des comptes des Pays de la Loire et de Bretagne) présideront le comité directeur du projet de coopération entre les institutions régionales de contrôle externe des finances publiques en Europe (EURORAI) pour une durée de trois ans.

2 - Une contribution active au renforcement des capacités : un rôle moteur pour le partage de connaissance entre ISC

Les juridictions financières peuvent, grâce à l'expérience accumulée, contribuer au renforcement des capacités de jeunes ISC au moyen de nombreuses actions de coopération bilatérale et multilatérale. À ce titre, depuis 2012, la Cour des comptes ouvre la session de formation destinée à l'accueil des nouveaux arrivants dans le métier des juridictions financières aux membres des ISC étrangères. La session d'accueil de septembre 2015 a d'ailleurs permis d'accueillir un nombre important (15) de participants étrangers.

Pour contribuer activement au renforcement des capacités des ISC, la Cour s'appuie sur des protocoles d'accords de coopération (notamment avec le Brésil, le Niger, la Chine, le Chili, le Maroc, le Sénégal, etc.) et mène son action en collaboration étroite avec le ministère des affaires

étrangères et du développement international (MAEDI) et le réseau Expertise France. Ces coopérations permettent à la Cour de travailler à l'élaboration de programmes d'assistance technique financés par des bailleurs de fonds (la Banque mondiale, le Fonds monétaire international, la Commission européenne, etc.). À ce titre, la Cour mène des actions de jumelage, longs (en Tunisie, le jumelage est clos depuis décembre 2014, celui avec l'Algérie ayant débuté en décembre 2015) ou courts (Maroc), sous égide de l'Union européenne.

Les revues par les pairs, auxquelles la Cour est associée, ainsi que sa présence ponctuelle à des séminaires d'intérêt commun (comme la lutte contre la corruption, l'audit environnemental ou les mécanismes de régulation financière) contribuent également au partage de connaissance entre les ISC. L'implication sur la scène internationale sur des sujets émergents, tel que l'utilisation et la diffusion de données numériques (*l'open data*), est également un moyen pour la Cour de promouvoir son approche auprès de ses homologues.

Afin de renforcer ses voies de communication à l'international, la Cour des comptes a mis en ligne en 2015 un site internet en anglais sur lequel sont accessibles toutes les publications de la Cour disponibles en anglais ainsi que la présentation de son organisation et de ses missions.

Troisième partie

Le suivi des recommandations

Chargée de s'assurer du bon emploi des deniers publics, la Cour des comptes examine les gestions, les politiques et les comptes publics, et se prononce sur leur conformité aux règles et normes applicables, ainsi que sur l'efficacité et l'efficacités des actions conduites.

Au-delà de ce qui constitue ainsi le cœur de sa mission, elle a été amenée, notamment depuis le début des années 2000, à répondre également à deux attentes complémentaires et récurrentes : d'une part, proposer des solutions aux insuffisances qu'elle identifie ; d'autre part, veiller aux suites que les décideurs publics donnent à ses interventions.

Le législateur a érigé ces deux attentes en obligations que la Cour est désormais tenue de remplir.

Elle s'y attache en généralisant, dans ses travaux, la formulation de recommandations et en systématisant l'examen périodique des suites qui leur sont réservées. Les chambres régionales et territoriales des comptes se sont engagées dans la même voie en 2013.

L'examen par la Cour des suites données à ses interventions repose sur l'organisation suivante, dont les principes sont repris dans les normes professionnelles dont elle s'est dotée :

- au début de chaque contrôle, une analyse approfondie des suites auxquelles ont donné lieu les observations formulées à l'issue du contrôle précédent ;
- entre deux contrôles périodiques, si le besoin s'en fait sentir, la réalisation d'un contrôle dit de suite, circonscrit à l'examen des suites du contrôle précédent, ou l'anticipation du prochain contrôle approfondi ;
- enfin, le législateur a institutionnalisé le suivi des interventions de la Cour, en fixant dans le nouvel article L. 143-10-1, introduit dans le

code des juridictions financières par la loi de finances rectificative du 29 juillet 2011, des obligations à la charge des destinataires des observations et de la Cour elle-même :

- les destinataires des observations définitives de la Cour rendues publiques sont tenus de lui fournir des comptes rendus des suites qu'ils leur ont données ;
- pour sa part, la Cour présente ces suites dans son rapport public annuel, sur la base des comptes rendus fournis.

La présente partie comporte d'abord les résultats globaux du suivi effectué par la Cour de l'ensemble de ses recommandations rendues publiques au cours des années 2012 à 2014. Elle se poursuit par l'exposé détaillé de 14 enquêtes de suivi auxquelles elle a procédé, classées en trois chapitres : la Cour constate des progrès, la Cour insiste et la Cour alerte.

La formulation et le suivi des recommandations selon la norme ISSAI 300

Le suivi des recommandations et la publication des travaux de la Cour des comptes répondent aux normes professionnelles et directives de bonne pratique pour les auditeurs du secteur public approuvées par l'Organisation internationale des institutions supérieures de contrôle des finances publiques (INTOSAI), dont la Cour est membre.

À cet effet, la norme ISSAI 300 énonce pour les contrôles de performance des principes fondamentaux relatifs à la formulation et au suivi des recommandations.

Elle prévoit que « les auditeurs doivent veiller à formuler des recommandations constructives susceptibles de contribuer de façon significative à remédier aux faiblesses ou aux problèmes mis au jour lors de l'audit ». Les recommandations doivent « traiter les causes des problèmes et/ou des faiblesses », elles doivent être formulées « de façon à éviter les truismes et ne pas se contenter de renverser les termes des conclusions d'audit ». Le destinataire de chaque recommandation, de même que la personne chargée de prendre toute initiative, doivent être identifiés et cités. Il convient de mentionner le sens et la pertinence des recommandations, en indiquant « comment ces dernières vont contribuer à améliorer la performance ».

Cette norme a été transposée dans les normes professionnelles de la Cour des comptes.

Chapitre I

Le suivi des recommandations en 2015

Un rapport sur les résultats de la revue annuelle de suivi des recommandations est établi chaque année par les chambres de la Cour pour leurs domaines respectifs de compétences.

Ce rapport couvre l'ensemble des recommandations formulées par la Cour et ayant fait l'objet d'une publication au cours des trois dernières années, soit près de 1 800 recommandations à suivre chaque année, selon une procédure de suivi groupé expérimentée pour la première fois en 2013 avec les administrations et organismes concernés.

La Cour s'adresse principalement aux secrétaires généraux des ministères, désignés comme correspondants de la Cour pour le suivi de toutes les recommandations figurant dans les communications définitives adressées aux ministères de leur ressort. Par ailleurs, la transmission et la collecte d'informations sur le suivi des recommandations s'appuient désormais sur des plateformes d'échanges dématérialisées reliant la Cour aux ministères.

Les recommandations concernées par le suivi 2015 sont celles qui ont été formulées dans les communications définitives rendues publiques par la Cour au cours des trois dernières années, soit entre le 1^{er} mars 2012 et le 28 février 2015, le rapport public 2015 étant inclus.

Ainsi, le suivi 2015 des recommandations a porté sur 1 792 recommandations.

I - L'évolution de l'indicateur de suivi

Le degré de mise en œuvre des recommandations formulées par la Cour constitue le principal indicateur de performance du programme du budget de l'État (programme 164 – *Cour des comptes et autres juridictions financières*) relatif aux juridictions financières.

Cet indicateur synthétique rend compte des suites données par leurs destinataires aux recommandations les plus significatives formulées par la Cour dans ses communications publiées : les rapports publics annuels et thématiques et les rapports sur les finances et les comptes publics prévus par les lois organiques du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (LOLF) et du 2 août 2005 aux lois de financement de la sécurité sociale (LOLFSS), ainsi que dans ses communications au Parlement, au Premier ministre ou aux ministres (les référés).

Quant aux recommandations formulées par les chambres régionales et territoriales des comptes (CRTC), elles sont, depuis 2011, intégrées à ce suivi, lorsqu'elles ont figuré dans une publication de la Cour, et notamment dans son rapport public annuel. À l'avenir, elles y seront intégrées systématiquement. En effet, la loi du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République, confie aux CRTC la responsabilité de produire une synthèse annuelle des rapports de suivi de leurs observations définitives.

L'indicateur de suivi est défini comme la part, dans les recommandations les plus significatives formulées au cours de la période, de celles qui ont été suivies d'une mise en œuvre effective. Pour être considérée comme effective, elle peut être cotée, soit totalement suivie, soit partiellement suivie.

Tableau n° 21 : évolution de l'indicateur de suivi des recommandations pour les trois dernières années

	2013 (suivi des recommandations formulées en 2010, 2011 et 2012)	2014 (suivi des recommandations formulées en 2011, 2012 et 2013)	2015 (suivi des recommandations formulées en 2012, 2013 et 2014)
<i>Nombre de recommandations faisant l'objet d'un suivi</i>	1 671	1 924	1 792
<i>dont recommandations partiellement ou totalement mises en œuvre</i>	1 033	1 343	1 256*
<i>soit</i>	62 %	69,8 %	70 %

Source : Cour des comptes

*Dont mises en œuvre en cours et incomplètes.

Après une augmentation significative du nombre de recommandations formulées et suivies par la Cour jusqu'en 2014, ce nombre a baissé en 2015 (1 792 recommandation suivies en 2015, contre 1 924 en 2014). En effet, si les années 2012 et 2013 ont été marquées par un nombre particulièrement élevé de publications, ce qui a eu une forte incidence sur celui des recommandations à suivre en 2014, le nombre de publications a diminué depuis.

L'indicateur de suivi des recommandations est stable en 2015 : 70 % des recommandations sont totalement ou partiellement mises en œuvre, après une progression de 7,8 points entre 2013 et 2014. Ainsi, sur 1 792 recommandations suivies en 2015, 1 256 ont été partiellement ou totalement mises en œuvre.

II - La prise en compte des recommandations

Le suivi systématique assuré par la Cour permet de vérifier la mise en œuvre d'une recommandation sur une période de trois ans, un délai souvent nécessaire à la conduite de réformes.

Pour la campagne 2015 de suivi des recommandations, la Cour a décidé de mieux prendre en compte la variété des situations couvertes par la catégorie des recommandations partiellement mises en œuvre qui pouvaient aller d'une mise en œuvre effectivement partielle, voire très partielle (expérimentation) à une mise en œuvre en cours dans la perspective d'une mise en œuvre totale. Ainsi, cette année, les recommandations autrefois cotées « partiellement mises en œuvre » ont été classées sous deux nouvelles cotations :

- la cotation « mise en œuvre en cours » qui s'applique aux recommandations pour lesquelles une mise en œuvre a été engagée avec un calendrier de réalisation étalé dans le temps. La perspective est ici clairement la mise en œuvre totale ;
- la cotation « mise en œuvre incomplète » qui s'applique aux recommandations pour lesquelles la mise en œuvre n'est que partielle dans son contenu.

Ces deux nouvelles cotations permettent de refléter le plus étroitement possible la réalité du processus de mise en œuvre des recommandations par les administrations concernées et de mieux appréhender le degré de mise en œuvre de chaque recommandation au cours des trois années consécutives de suivi.

Tableau n° 22 : cotation des recommandations suivies en 2015

<i>Cotation</i>	Nombre de recommandations	En % du nombre de recommandations
<i>Totalement mise en œuvre</i>	491	27,4 %
<i>Mise en œuvre en cours</i>	461	25,7 %
<i>Mise en œuvre incomplète</i>	304	17,0 %
<i>Non mise en œuvre</i>	367	20,5 %
<i>Devenue sans objet</i>	27	1,5 %
<i>Refus de mise en œuvre</i>	142	7,9 %
Total	1 792	100 %

Source : Cour des comptes

Parmi les 1 256 recommandations totalement mises en œuvre ou dont la mise en œuvre est en cours ou incomplète et les 142 recommandations que les ministères ou les établissements ont refusé de mettre en œuvre, quelques exemples ayant une portée symbolique forte ou ayant donné lieu à des débats dans l'opinion publique peuvent être cités.

A - Des rythmes différents de mises en œuvre

Si les effets des interventions de la Cour sont généralement progressifs, le suivi fait apparaître que des évolutions sont parfois engagées rapidement à la suite de la formulation de ses recommandations. En effet, certaines recommandations concernent des aspects techniques, pratiques et mesurables qui ne nécessitent pas de délais longs de mise en œuvre.

Inversement, d'autres recommandations, nécessitant des réformes structurelles, sont plus longues à mettre en œuvre. Deux cas de figure se présentent : certaines recommandations font l'objet d'une mise en œuvre progressive dans le temps, d'autres d'une mise en œuvre incomplète quand leur mise en œuvre n'est que partielle dans son contenu.

1 - Des recommandations d'amélioration de la gestion souvent rapidement mises en œuvre

a) Les avoirs bancaires et contrats d'assurance-vie en déshérence

Dans un rapport au Parlement de 2013¹²⁴, la Cour avait recommandé plusieurs améliorations dans la gestion des avoirs bancaires et des contrats d'assurance-vie en déshérence, en soulevant ainsi d'importants enjeux pour la protection des épargnants.

Les recommandations de la Cour ont très largement été suivies d'effet dans un délai très bref. La loi du 13 juin 2014 et le décret d'application du 28 août 2015 répondent largement aux recommandations de la Cour, avec, notamment, la mise en place de la consultation annuelle obligatoire du répertoire national d'identification des personnes physiques (RNIPP) par les organismes d'assurance ou la reconnaissance d'une compétence aux comptables spécialisés.

b) La gestion de l'École polytechnique

Parmi les recommandations totalement mises en œuvre du référé de février 2012 relatif à la gestion de l'École polytechnique¹²⁵, la Cour préconisait le nécessaire rétablissement de la « pantoufle ». Les élèves de l'École polytechnique qui sont sous statut militaire sont rémunérés et leurs études sont gratuites. La réforme X 2000 avait supprimé *de facto* le remboursement de la partie des frais de scolarité (« la pantoufle ») que les élèves n'intégrant pas la fonction publique devaient à l'État. Dans le référé, la Cour avait recommandé son rétablissement.

Cette recommandation a été totalement suivie. Le décret du 20 mai 2015 a rétabli le principe du remboursement de la « pantoufle » à partir de la promotion 2015. Le ministère de la défense estime à 5 M€ par an l'économie engendrée par la mise en œuvre de cette recommandation.

¹²⁴ Cour des comptes, *Communication à la commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire de l'Assemblée nationale, Les avoirs bancaires et les contrats d'assurance-vie en déshérence*. Juin 2013, 215 p., disponible sur www.ccomptes.fr

¹²⁵ Cour des comptes, *Référé, La gestion de l'École polytechnique*. 17 février 2012, 8 p., disponible sur www.ccomptes.fr

c) La restructuration du réseau des centres régionaux de documentation pédagogique (CNDP)

Dans l'insertion au rapport public annuel 2014 consacrée au Centre national de documentation pédagogique et à son réseau¹²⁶, la Cour demandait l'unification du réseau au sein d'un établissement public administratif national unique. Cette recommandation a été mise en œuvre par le décret du 26 décembre 2014 relatif à l'organisation administrative, financière et territoriale de l'établissement public de création et d'accompagnement pédagogiques dénommé « réseau Canopé ».

d) L'organisation du secours en montagne et la surveillance des plages

Dans un rapport communiqué au Parlement de novembre 2012¹²⁷, la Cour avait notamment recommandé d'arrêter et de mettre en œuvre, sous l'autorité des préfets, des plans de secours fondés sur une lecture stricte de la définition de « secours en montagne », d'assurer un rôle central aux centres opérationnels départementaux d'incendie et de secours (CODIS) dans la régulation des alertes et l'engagement des vecteurs aériens et d'exploiter davantage les pistes de mutualisation pour le secours en montagne notamment pour les achats de matériels, la médicalisation et la maintenance des hélicoptères.

Ces recommandations ont été largement appliquées dans la mesure où vingt préfetures ont actualisé leurs plans de secours. Dans ces vingt départements, le numéro d'urgence 112 est reçu par le CTA-CODIS et ce dernier assure l'engagement des moyens en conférence avec les autres acteurs. Enfin, des mesures de mutualisation ont été mises en place par la gendarmerie nationale, les services de la police nationale et les services de sécurité civile.

¹²⁶ Cour des comptes, *Rapport public annuel 2014*, Tome I, volume 2. Le Centre national de documentation pédagogique et son réseau : un modèle obsolète, une réforme indispensable, p. 47-81. La Documentation française, 417 p, disponible sur www.ccomptes.fr

¹²⁷ Cour des comptes, *Communication à la commission des finances de l'Assemblée nationale : L'organisation du secours en montagne et de la surveillance des plages*, novembre 2011, 201 p., disponible sur www.ccomptes.fr

e) Les frais de gestion des retraites complémentaires des salariés

Dans son rapport public thématique sur les retraites complémentaires des salariés (AGIRC-ARRCO)¹²⁸, la Cour a souligné que les charges de gestion des organismes gestionnaires des retraites complémentaires (1,8 Md€ en 2013) n'étaient pas maîtrisées. Entre 2003 et 2013, elles ont en effet progressé de + 23,6 %, soit + 6,5 % hors inflation à périmètre constant, tandis que les volumes d'activité ont augmenté de moins de + 17 %, ce qui conduit au constat de gains de productivité annuels inférieurs à 1 %.

La Cour a dès lors recommandé de réduire d'au moins 25 % les charges de gestion d'ici à 2020, soit un effort supplémentaire de 150 M€ annuels par rapport aux économies d'ici à 2018 décidées en application de l'accord national interprofessionnel conclu par les partenaires sociaux en mars 2013.

L'accord national interprofessionnel d'octobre 2015 répond et au-delà à cette recommandation, en prévoyant une réduction supplémentaire des charges de gestion de 300 M€, en euros courants, d'ici à fin 2022 au plus tard.

f) Le GIE Dragage-ports

Dans un rapport particulier publié en 2014 sur la gestion du GIE Dragages-Ports¹²⁹, la Cour des comptes a formulé huit recommandations visant à améliorer la gouvernance, la stratégie et la qualité des comptes et d'achats publics.

Le groupement a largement mis en œuvre ces recommandations dans la mesure où six recommandations sur huit ont été totalement mises en œuvre alors que les deux autres font l'objet d'une mise en œuvre en cours. L'impact de la mise en œuvre des recommandations sur la gestion du GIE est très direct. Il a révisé ses statuts et rédigé un nouveau règlement intérieur et la qualité comptable s'est améliorée avec,

¹²⁸ Cour des comptes, *Rapport public thématique : Garantir l'avenir des retraites complémentaires des salariés (AGIRC et ARRCO)*. La Documentation française, décembre 2014, 188 p., disponible sur www.ccomptes.fr

¹²⁹ Cour des comptes, *Rapport particulier, Groupement d'intérêt économique Dragages-Ports (GIE DP). Exercices 2005 à 2012*. Juin 2014, 82 p., disponible sur www.ccomptes.fr

notamment, l'exacte reprise des soldes et les travaux sur le compte de résultats prévisionnels.

g) La réforme du régime de retraite des conseillers membres du Conseil économique, social et environnemental (CESE)

Dans son rapport annuel 2015¹³⁰, la Cour avait notamment recommandé de poursuivre l'ajustement des paramètres de calcul des cotisations et des pensions de retraite des conseillers du CESE et de faire évoluer leur régime de retraite vers un régime à cotisations définies, n'engageant pas l'État au-delà du financement initialement consenti et applicable à l'ensemble des pensions non encore liquidées.

À cet égard, le Bureau du Conseil économique, social et environnemental a validé les propositions de réforme de la caisse de retraite de ses membres, répondant largement aux recommandations de la Cour. L'ensemble des mesures a été présenté lors de l'assemblée plénière du 9 juin 2015. Cette réforme permet d'équilibrer les recettes et les dépenses de la caisse de retraite à financement de l'État constant à compter de 2022 et de reconstituer le fonds de réserve de la caisse au niveau du montant d'une année de pensions versées vers 2032.

2 - Des recommandations nécessitant des réformes structurelles plus lentes à mettre en œuvre

Le taux de suivi varie souvent en fonction de l'ancienneté des recommandations. Plusieurs années peuvent en effet être nécessaires pour la mise en œuvre effective de certaines recommandations.

Ainsi, au-delà de l'instantané que donne le calcul d'un taux de mise en œuvre, il a paru intéressant de mettre en œuvre deux nouvelles cotations pour remplacer celle appliquée aux recommandations partiellement mises en œuvre. Un élément important a été introduit pour examiner le degré de réalisation des réformes attendues : la progression dans le temps.

¹³⁰ Cour des comptes, *Rapport public annuel 2015*, Tome II. La gestion du Conseil économique, social et environnemental : une volonté de réforme, des efforts à poursuivre, p. 249-264. La Documentation française, février 2015, 435 p., disponible sur www.ccomptes.fr

Certaines évolutions en cours sont annonciatrices de mesures plus concrètes, d'autres illustrent des mises en œuvre encore incomplètes comme le montrent les sept cas détaillés ci-après.

*a) Le centre national d'enseignement à distance (CNED) :
la mise en œuvre progressive de plusieurs recommandations*

Quatre des six recommandations contenues dans l'insertion au rapport public annuel de 2013 sur le CNED¹³¹ ont fait l'objet d'un début de mise en œuvre. Il faut en particulier souligner que la mise en œuvre de la recommandation relative à la définition d'objectifs et de modalités d'intégration de la formation en ligne dans l'enseignement scolaire a été amorcée par l'adoption d'un nouveau plan stratégique d'établissement et la volonté affichée de faire de l'établissement un opérateur du nouveau service public du numérique éducatif créé par la loi du 8 juillet 2013 d'orientation et de programmation pour la refondation de l'École de la République. De même, la recommandation relative à l'adaptation des moyens en personnel de l'établissement a reçu un début de mise en œuvre avec l'adoption d'une cartographie de ses emplois-types. En ce qui concerne la recommandation portant sur la mise en place d'une comptabilité analytique susceptible de permettre l'identification des coûts et de justifier la subvention pour charges de services publics, la tutelle comme l'établissement considèrent que ce chantier est désormais achevé (seul subsiste le chantier d'amélioration des inducteurs permettant une ventilation plus fine de coûts préalablement ventilés sur des processus indirects et ventilables sur des processus directs (commercial, système d'information) et la ventilation plus fine de la masse salariale.

¹³¹ Cour des comptes, *Rapport public annuel 2013*. Tome II, Le CNED, un établissement public d'enseignement inadapté à la formation en ligne, p. 419-442. La Documentation française, février 2013, 605 p., disponible sur www.ccomptes.fr

*b) Le rétablissement du caractère maritime du Mont Saint-Michel :
la mise en place d'une mission d'expertise*

Dans une insertion au rapport public annuel de 2013¹³², la Cour recommandait à l'État d'inciter les collectivités territoriales concernées à définir précisément la répartition des financements pour l'exploitation du site, à compter de 2015, année prévue pour la fin des travaux. Cette recommandation a connu un début de mise en œuvre. Ainsi, une mission d'expertise chargée de définir la structure de gouvernance et les modalités de financement du site a été mise en place avec pour objectif de permettre à chacun des acteurs concernés de disposer d'une feuille de route et d'un mode opératoire pour la période postérieure à l'année 2015.

*c) L'accueil et l'accompagnement des gens du voyage :
l'intégration des recommandations de la Cour dans un projet de loi*

Dans un rapport public thématique de 2012¹³³, la Cour a formulé des recommandations destinées à améliorer la prise en charge publique en termes d'accueil et d'accompagnement des gens du voyage. Si toutes les recommandations formulées n'ont pas été retenues, certaines, majeures, sont en cours de mise en œuvre. Ainsi, une proposition de loi relative au statut, à l'accueil et à l'habitat des gens du voyage a été adoptée en première lecture à l'Assemblée nationale, le 9 juin dernier. Elle définit, notamment, un mécanisme de consignation des fonds pour la réalisation de travaux et le pouvoir de substitution du préfet¹³⁴.

Par ailleurs, une circulaire du 8 avril 2015 adressée aux préfets de région leur demande d'anticiper les arrivées de grands groupes au niveau régional et de soutenir les initiatives qui concourent au bon déroulement

¹³² Cour des comptes, *Rapport public annuel 2013*. Tome I, volume 2. Le rétablissement du caractère maritime du Mont Saint-Michel : un projet mal conduit, p. 253-278. La Documentation française, février 2013, 547 p., disponible sur www.ccomptes.fr

¹³³ Cour des comptes, *Rapport public thématique : L'accueil et l'accompagnement des gens du voyage*. La Documentation française, octobre 2012, 341 p., disponible sur www.ccomptes.fr

¹³⁴ La proposition de loi prévoit que, si la commune ou l'établissement public de coopération intercommunale n'a pas pris les mesures nécessaires dans les délais prévus par le calendrier, le représentant de l'État dans le département lui ordonne de consigner les sommes correspondant au montant de ces dépenses. Ces sommes sont restituées au fur et à mesure de l'exécution de ces mesures.

des grands passages en lien avec les collectivités territoriales et les associations de gens du voyage. Sur la même question, la proposition de loi précitée prévoit de définir les secteurs géographiques d'implantation des aires de grand passage. Ces dispositions apportent un début de réponse à une recommandation de la Cour.

*d) Les impôts et taxes affectés au financement de la sécurité sociale :
une réforme incomplète*

Dans son rapport annuel 2012 sur la sécurité sociale¹³⁵, la Cour a souligné que le financement des régimes de base de sécurité sociale par des impôts et taxes affectés (71,1 Md€ en 2014) avait un caractère peu lisible et instable. De ce fait, elle recommandait de redéfinir et de simplifier ce troisième pilier de financement de la sécurité sociale à côté des cotisations sociales et de la contribution sociale généralisée.

Cette recommandation a été mise en œuvre de manière incomplète.

Le financement de la sécurité sociale par la TVA a été rationalisé. En 2013, les différentes fractions de TVA assises sur des consommations sectorielles (boissons, tabacs, biens et services de santé) ont été remplacées par une fraction unique (de 7,19 % depuis 2016) du produit brut de la TVA prise dans son ensemble affectée à la branche maladie du régime général. Depuis lors, la TVA est le seul impôt partagé entre l'État et la sécurité sociale.

En revanche, la plupart des principaux ITAF demeurent répartis entre une pluralité d'affectataires : neuf pour le droit de consommation sur les tabacs¹³⁶, quatre pour la taxe sur les salaires¹³⁷, trois pour la taxe

¹³⁵ Cour des comptes, *Rapport sur l'application des lois de financement de la sécurité sociale pour 2012*, chapitre V : Le financement de la sécurité sociale par l'impôt, p. 135-163. La Documentation française, septembre 2012, 576 p., disponible sur www.ccomptes.fr

¹³⁶ Branches maladie et vieillesse du régime général, branches maladie des régimes des exploitants et des salariés agricoles, autres régimes d'assurance maladie, régime complémentaire d'assurance vieillesse des exploitants agricole, fonds de financement de la CMU-C, fonds de cessation anticipée d'activité des travailleurs de l'amiante et caisse nationale de solidarité pour l'autonomie (CNSA).

¹³⁷ Branches famille, maladie et vieillesse du régime général et fonds de solidarité vieillesse (FSV).

de solidarité additionnelle¹³⁸ et deux pour le prélèvement social sur les revenus du capital¹³⁹.

De surcroît, la répartition des impôts et des taxes continue à connaître des mouvements incessants qui affectent la comparabilité des résultats de leurs affectataires d'une année à l'autre (modification quasi-annuelle de la répartition du droit de consommation sur les tabacs, modalités retenues pour affecter à la branche famille les recettes supplémentaires d'impôt sur le revenu liées à l'abaissement du plafond du quotient familial et pour compenser auprès de cette branche les allègements de cotisations du pacte de responsabilité et de croissance).

e) Les services de l'État et la lutte contre la fraude internationale : plusieurs mesures encore insuffisantes

Dans un référé de 2013¹⁴⁰, la Cour a assorti ses messages de quatre recommandations qui font l'objet d'une mise en œuvre encore incomplète.

S'agissant de la lutte contre les paradis fiscaux, la Cour estime que l'accord multilatéral d'échange automatique d'informations sur les comptes financiers conclu en octobre 2014 permet un élargissement notable de la liste des États participants.

De même, le protocole de coopération signé entre Tracfin et la direction générale des finances publiques (DGFIP) en matière de coopération permet de répondre partiellement à la recommandation de la Cour s'agissant du renforcement de la recherche et de la coordination du renseignement en matière de fraude fiscale internationale.

Sur la question de l'amélioration de l'organisation de la DGFIP et de la coordination au sein du ministère des finances, la Cour constate de réels progrès avec la signature de protocoles d'accord entre la DGFIP et la direction générale des douanes et droits indirects (DGDDI), de mises à disposition de bases de données informatiques mais cette démarche de coopération pourrait encore être renforcée.

¹³⁸ Branches maladie et famille du régime général et fonds de financement de la CMU-C.

¹³⁹ FSV et CNSA.

¹⁴⁰ Cour des comptes, *Référé, Les services de l'État et la lutte contre la fraude fiscale internationale*. 1^{er} août 2013, 15 p., disponible sur www.ccomptes.fr

3 - Des recommandations qui font l'objet d'un refus de mise en œuvre

Certaines recommandations formulées par la Cour peuvent donner lieu à des refus explicites de mise en œuvre par les administrations concernées.

Dans ce cas, la Cour peut réaliser des contrôles de suivi qui peuvent se traduire par une insertion de suite dans le rapport public annuel (voir chapitres II à IV *infra*), ayant vocation à alerter sur un dysfonctionnement pérenne.

Elle peut aussi adresser un référé du Premier président au Premier ministre ou à un ministre, pour lui faire part des observations et recommandations formulées à l'issue d'un contrôle. Ce référé est ensuite transmis à toutes les commissions concernées de l'Assemblée nationale et du Sénat, accompagné des réponses des ministres concernés, puis rendu public.

a) Le refus de réformer la politique de soutien aux débitants de tabac et de supprimer certaines aides injustifiées

Dans une insertion au rapport public annuel de 2013¹⁴¹, la Cour préconisait de procéder à une remise en cause rapide et complète des mesures arrêtées début 2012 sous l'appellation de « contrat d'avenir 2012-2016 ». La Cour recommandait de ne maintenir que les aides structurelles destinées à moderniser le réseau et à renforcer la sécurité des débitants et de maintenir le taux de la remise nette au niveau atteint le 1^{er} janvier 2012 tout en appliquant un mécanisme dégressif en fonction du chiffre d'affaire des débitants.

Dans sa réponse à la Cour, la direction générale des douanes et droits indirects (DGDDI) réitère son refus de mettre en œuvre ces recommandations, indiquant que ce dossier nécessite un arbitrage ministériel dans la mesure où le ministre chargé du budget s'est engagé en 2013 à mener à son terme le 3^{ème} contrat d'avenir 2012-2016.

¹⁴¹ Cour des comptes, *Rapport public annuel 2013*. Tome I, volume 1. Le soutien de l'État aux débitants de tabac : des aides injustifiées, p. 583-620. La Documentation française, 657 p., disponible sur www.ccomptes.fr

b) L'absence de programmation d'engagements pluriannuels dans le budget de l'État pour le Centre national d'études spatiales (CNES), afin de financer les engagements européens de la France

Dans un rapport particulier de 2013 relatif à la gestion du Centre national d'études spatiales, la Cour recommandait de prévoir dans le programme 193 – *Recherche spatiale* des autorisations d'engagement pluriannuelles pour le CNES, pour couvrir les engagements européens de la France.

Dans sa réponse à la Cour, le ministère du budget et des comptes publics persiste dans son refus de programmer de façon pluriannuelle les autorisations d'engagement du CNES résultant des engagements de la France pris dans le cadre de l'agence spatiale européenne, notamment pour le développement des lanceurs¹⁴². Il soutient que le fait générateur de l'engagement budgétaire est constitué uniquement par les appels de cotisations annuels de l'agence spatiale européenne et que les engagements à plus long terme sont, en tout état de cause, présentés en hors bilan dans l'annexe au compte général de l'État. Néanmoins, le CNES a engagé des discussions avec ses autorités de tutelles, afin de rendre ses restitutions financières conformes au décret de 2012 relatif à la gestion comptable et budgétaire publique, ce qui appellera des modifications de son système d'information.

c) Les crédits d'impôts dans le secteur cinématographique et audiovisuel : de nouvelles mesures de bonification à l'encontre de la recommandation de la Cour

Dans son rapport public thématique sur les soutiens à la production cinématographique et audiovisuelle d'avril 2014¹⁴³, la Cour recommandait de ne pas prolonger, au-delà du 31 décembre 2014¹⁴⁴, le relèvement des plafonds et l'extension des dépenses éligibles introduits

¹⁴² Position réaffirmée par le directeur du budget dans le cadre de la réponse à la contradiction du rapport sur *Ariane 6* reçue en août 2015.

¹⁴³ Cour des comptes, *Rapport public thématique : Les soutiens à la production cinématographique et audiovisuelle : des changements nécessaires*. La Documentation française, avril 2014, 273 p., disponible sur www.ccomptes.fr

¹⁴⁴ Date à laquelle une nouvelle autorisation de la Commission européenne était nécessaire.

depuis 2012 pour les crédits d'impôts à la production cinématographique (CIC) et audiovisuelle (CIA) et le crédit d'impôt international (CII). En contradiction avec les observations de la Cour, non seulement le ministère de la culture et de la communication n'a pas mis en œuvre la recommandation, mais il a proposé de nouvelles mesures de bonification des crédits d'impôt. En effet, ces derniers ont été revalorisés par la loi de finances rectificative pour 2014, pour une application effective à partir du 1^{er} janvier 2016. Ainsi, le taux du CIC a été relevé de 20 % à 30 % pour les dépenses de production relatives aux films dont le budget ne dépasse pas 7 M€, contre 4 M€ auparavant. En outre, le taux de CIA a été relevé de 20 % à 25 % pour les œuvres d'animation et le plafond de ce même crédit d'impôt a été relevé pour les œuvres audiovisuelles d'animation passant de 1 300 € à 3 000 € la minute. Enfin, le taux du CII a été relevé de 20 % à 30 % ainsi que son plafond de 20 M€ à 30 M€ par œuvre. De nouvelles mesures de bonification ont été votées dans le cadre de la LFI pour 2016.

*d) Les liaisons aériennes ministérielles spécifiques
au ministère chargé des transports*

Le référé du 22 mars 2012 sur « Le dispositif des liaisons aériennes ministérielles spécifiques au ministère chargé des transports »¹⁴⁵ avait formulé une recommandation visant à « supprimer les liaisons aériennes ministérielles spécifiques assurées par l'ETEC (escadron de transport, d'entraînement et de calibration) ». Malgré la résiliation de contrat de crédit-bail de l'avion habituellement utilisé pour ces liaisons, la direction générale de l'aviation civile a confirmé à la Cour le maintien d'une possibilité d'utilisations occasionnelles des moyens aériens de l'École nationale de l'aviation civile (ENAC) à cette fin.

B - Le chiffrage des économies potentielles

Au stade de sa formulation, dès lors qu'une recommandation vise à réduire la dépense publique, les économies réalisables doivent, dans la mesure du possible, être chiffrées.

¹⁴⁵ Cour des comptes, *Référé, Le dispositif des liaisons aériennes ministérielles spécifiques au ministère chargé des transports*. 22 mars 2012, 8 p., disponible sur www.ccomptes.fr

Le suivi annuel permet à la Cour, lorsqu'une recommandation s'y prête, de chiffrer les effets plus ou moins directs de ses interventions antérieures. Dans certains cas, la Cour peut ainsi apprécier les économies potentielles ou effectivement réalisées résultant de la mise en œuvre d'une recommandation qu'elle a formulée. Ces estimations se révèlent difficiles à réaliser et doivent donc être appréciées avec prudence, dans la mesure où un chiffrage fiable suppose souvent un recul de plusieurs années.

Des exemples tirés de récents rapports illustrent les économies qui pourraient être réalisées en appliquant les recommandations de la Cour.

1 - Les recommandations relatives à l'assurance maladie : des économies majeures, réalisées de manière encore très partielle

Pour se limiter au seul champ de l'assurance maladie, la Cour a rendu publiques dans ses récents rapports sur la sécurité sociale de nombreuses recommandations de nature à dégager des économies très significatives, sans porter atteinte à la qualité des soins. Les développements suivants détaillent, de manière non limitative, des économies envisagées, dont certaines ont fait l'objet d'un début de mise en œuvre par les pouvoirs publics et par l'assurance maladie.

En matière hospitalière, la Cour a relevé l'importance des économies qui pourraient être réalisées en amplifiant le recours à la **chirurgie ambulatoire**, sensiblement moins développée en France que dans des pays comparables. Faire de la chirurgie ambulatoire la pratique de référence, comme c'est le cas chez nos voisins, permettrait d'utiliser pleinement les capacités de chirurgie ambulatoire existantes et de fermer des lits conventionnels, dont un tiers ne sont pas occupés. Au terme de réorganisations à conduire plus vigoureusement et plus complètement, jusqu'à 5 Md€ d'économies par an pourraient ainsi être dégagées.

Le ministère chargé de la santé indique que les campagnes tarifaires 2014 et 2015, dans lesquelles ont été introduites des incitations au développement de la chirurgie ambulatoire, auraient permis de dégager 125 M€ d'économies entre les dépenses de chirurgie constatées sur la période, si l'activité avait été identique, par rapport à celles liées à la campagne 2013, ce qui demeure modeste. Le plan triennal d'économies de l'objectif national de dépenses d'assurance maladie – ONDAM – pour

les années 2015-2017¹⁴⁶ a rehaussé l'objectif d'augmentation du taux de chirurgie ambulatoire comme le recommandait la Cour (53 % en 2017, contre un objectif antérieur de 50 % en 2016, suivi de 62 % à l'horizon 2020) et y a associé la réalisation d'un montant chiffré d'économies (400 M€ d'ici à 2017), comme la Cour l'avait également préconisé, permises par des regroupements d'unités de soins et des réductions de capacités en hospitalisation complète. Au regard du potentiel qu'offre le développement de la chirurgie ambulatoire, ces mesures conduisent à mobiliser une part encore très partielle des gains d'efficience possibles.

S'agissant des **urgences hospitalières**, la Cour a relevé l'importance des passages susceptibles d'être considérés comme relevant en fait d'une consultation en médecine de ville. La réorientation des patients concernés vers des médecins libéraux permettrait une économie potentielle de 500 M€ par an.

S'agissant des **dépenses de médicament** (23,4 Md€ de charges en 2014), un recours accru aux médicaments génériques, dont la part de marché est nettement plus faible que chez nos voisins, la révision de leur prix, plus élevé, et la modification des modalités de rémunération des pharmaciens, très généreuses, autoriseraient une économie annuelle de 2 Md€.

S'agissant des **dépenses relatives aux dispositifs médicaux** (4,8 Md€ en 2014), dont la dépense est très dynamique, la Cour a identifié plusieurs leviers à même de dégager 250 M€ d'économies au bout de trois ans, tels que des baisses de tarifs allant au-delà de celles déjà programmées, la mise sous entente préalable de certains dispositifs, le retour de la « liste en sus »¹⁴⁷ à son objet initial de financement des seuls dispositifs innovants et coûteux ou la mise en œuvre de procédures d'appel d'offres.

La progression des **dépenses de soins infirmiers et de masso-kinésithérapie** en exercice libéral (10 Md€ de charges en 2014, + 5,7 % par an en euros constants entre 2000 et 2014) excède très largement l'incidence normale du vieillissement de la population et du développement des maladies chroniques. De surcroît, la répartition de

¹⁴⁶ Élaboré dans le cadre de la stratégie nationale de santé, ce plan prévoit une diminution du taux d'évolution de l'ONDAM sur la période 2015-2017, il s'articule autour de quatre axes, dont l'un est consacré au « virage ambulatoire et l'adéquation de la prise en charge en établissement de santé ».

¹⁴⁷ Médicaments prescrits à l'hôpital et remboursés aux hôpitaux par l'assurance maladie en sus des prestations d'hospitalisation.

l'offre sur le territoire est largement déconnectée des besoins de la population (absence de corrélation notamment pour les infirmiers avec la part de la population âgée et la densité d'ALD), engendrant un surcoût de l'ordre de 2,6 Md€. Un rééquilibrage territorial de l'implantation de ces professionnels, encore très marginal, la mise en œuvre d'une politique de gestion du risque, qui fait aujourd'hui presque entièrement défaut, le renforcement des contrôles portant sur les facturations d'actes à l'assurance maladie, très insuffisants et l'inscription des prescriptions dans le cadre d'un objectif impératif de maîtrise des dépenses liant l'évolution de la tarification des actes à celle de leur volume permettraient de réduire la dynamique des dépenses. À ce titre, un simple abaissement de la progression des dépenses de soins infirmiers et de masso-kinésithérapie à l'augmentation moyenne des dépenses de soins de ville retenue dans le cadre de l'ONDAM 2015 (+ 2,2 %) procurerait 320 M€ d'économies par an.

S'agissant des **dépenses de transport de patients** à la charge de l'assurance maladie (4,1 Md€ de charges en 2014), tendanciellement très dynamiques, une action ferme sur la prescription, notamment hospitalière, une redéfinition stricte de certaines modalités de prise en charge, un contingentement global de l'offre d'ambulances, de véhicules sanitaires et de taxis conventionnés plus rigoureux, une lutte plus décidée contre les abus et les fraudes et une réorganisation du système de garde permettraient au moins 450 M€ d'économies par an.

Pour ce qui concerne l'**insuffisance rénale chronique terminale** (3,1 Md€ de charges au titre des séances de dialyse en 2014, auxquelles s'ajoutent 0,7 Md€ de transports sanitaire), la fixation de tarifs homogènes pour les séances de dialyse, indépendants du mode de dialyse, permettrait de réaliser 300 M€ d'économies par an. En outre, une utilisation des transports en commun par 10 % des personnes aptes à se déplacer de manière autonome pour se rendre à leur séance de dialyse autoriserait la réalisation de 50 M€ d'économies par an. Ajoutées à ces premières pistes, la substitution, lorsque l'état du patient le permet, de modes de prise en charge moins lourds et onéreux que le centre lourd ou l'unité de dialyse médicalisée (unités d'autodialyse, dialyse péritonéale et hémodialyse à domicile) et une révision à la baisse des tarifs des séances de dialyse afin de mieux prendre en compte les gains de productivité liés aux équipements et aux consommables permettraient d'économiser 900 M€ au total par an.

En matière de **dépenses d'analyses médicales** (3,4 Md€ de charges en 2014), la Cour estime qu'une action faisant bénéficier l'assurance maladie de façon beaucoup plus déterminée des gains

considérables de productivité du secteur, notamment par un regroupement accru des plateaux techniques, permettrait de dégager rapidement 500 M€ d'économies, également réparties entre les dépenses de ville et les dépenses hospitalières. Cependant, un protocole d'accord sur la biologie médicale conclu entre les syndicats signataires de la convention des directeurs de laboratoires de biologie médicale privée et l'assurance maladie a fixé un objectif d'augmentation de + 0,25 % par an de la dépense remboursée par l'assurance maladie sur la période 2014-2016, ce qui conduit à stabiliser la dépense à un niveau élevé et à prémunir les laboratoires de tout effort réel d'économies.

Par ailleurs, une gestion directe par l'assurance maladie des **tâches de gestion des droits à l'assurance maladie obligatoire de base des fonctionnaires et des étudiants**, aujourd'hui assurées dans des conditions de qualité et de coûts insuffisamment rigoureuses par des mutuelles, autoriserait la réalisation d'économies portant sur une part prépondérante des remises de gestion que leur verse l'assurance maladie, soit 270 M€ au total pour l'année 2014.

Les économies ainsi documentées par la Cour illustrent la diversité des leviers et des options ouvertes pour maîtriser de manière plus rigoureuse des dépenses d'assurance maladie. Elles sont de nature à apporter une contribution substantielle au respect de l'objectif national de dépenses d'assurance maladie dans le contexte d'un resserrement significatif de son taux d'augmentation (+ 2,05 % en 2015 et + 1,75 % en 2016 et en 2017, contre + 2,4 % en 2014) et, au-delà, au retour à l'équilibre financier de l'assurance maladie.

Par ailleurs, un **alignement des coûts de gestion** des 30 CAF, des 25 CPAM et des 5 URSSAF les moins performantes sur les 30 CAF, 25 CPAM et 5 URSSAF, qui sont les plus efficaces, conduirait à réaliser 390 M€ d'économies par an au total. Les cadrages d'effectifs et de dépenses de gestion administrative fixés par les conventions d'objectifs et de gestion applicables aux branches concernées du régime général pour les années 2013-2014 à 2017 et les objectifs supplémentaires d'économies de frais de gestion fixés par les pouvoirs publics poussent à réduire les écarts de performance entre organismes au sein des branches.

2 - La mise en œuvre de certaines recommandations dans le domaine de l'enseignement supérieur a conduit à des économies

Dans l'insertion au rapport public annuel 2015 intitulée « Le réseau des œuvres universitaires et scolaires : une modernisation indispensable »¹⁴⁸, la Cour recommandait à l'État de « réformer la définition et la mise en œuvre du contrôle d'assiduité des étudiants boursiers ». Les contrôles effectués par la Cour avaient notamment montré le niveau très faible des recouvrements effectués sur les étudiants boursiers qui n'étaient pas assidus aux cours.

Cette recommandation relative au contrôle d'assiduité a été cotée « mise en œuvre en cours ». En effet, de nombreuses actions ont déjà été lancées dans ce domaine. Le ministère a ainsi chiffré à près de 13 M€ le montant des recouvrements de bourse potentiels pour l'année universitaire 2013-2014¹⁴⁹.

3 - Les économies générées dans le périmètre du ministère de l'agriculture, de l'agroalimentaire et de la forêt

a) La réorientation du système d'assurance récolte

Dans un référé de 2013, la Cour recommandait d'analyser les effets d'aubaine des aides apportées à certaines activités et d'y remédier. En réponse, le ministère de l'agriculture a indiqué que les simulations réalisées ont démontré que la mise en place de contrats socle dont les caractéristiques reposent, notamment, sur un plafonnement des

¹⁴⁸ Cour des comptes, *Rapport public annuel 2015*, Tome I, volume 1. Le réseau des œuvres universitaires et scolaires : une modernisation indispensable, p. 433-465. La Documentation française, février 2015, 571 p., disponible sur www.ccomptes.fr

¹⁴⁹ Dans le cadre des contrôles effectués en 2013 et 2014 sur le CNOUS et sur les CROUS, le taux de recouvrement n'avait pu être appréhendé qu'à travers les rétablissements de crédits effectués sur les budgets des académies, qui correspondent presque uniquement au reversement des bourses. Ces rétablissements de crédits se sont élevés à 7 M€ en 2012 et à 2,2 M€ en 2013. Mais ils ne représentent pas l'intégralité des bourses éventuellement récupérées : si le recouvrement ne se fait pas dans l'année, les montants recouverts se perdent dans le budget général de l'État.

prix¹⁵⁰ devrait générer une baisse de 13 % du tarif pour la seule garantie socle et de 5,8 % du besoin de subvention par rapport à l'actuel dispositif, représentant une économie de 6,8 M€ à périmètre constant. Par ailleurs, la prise en compte de la recommandation visant à différencier les taux d'aide en fonction des filières agricoles devrait permettre une économie annuelle de 5 M€.

b) L'amélioration de la gestion de l'office national des forêts (ONF)

L'application de la recommandation¹⁵¹ visant à privilégier les recrutements de droit commun pour tous les emplois qui ne relèvent pas des missions de police sur le terrain va générer une économie égale à la différence des charges patronales entre un fonctionnaire et un agent contractuel à salaire brut équivalent. Sur la durée du contrat d'objectifs et de performance 2016-2020, cette économie est évaluée à 23 M€. En matière de ressources humaines, la mise en œuvre de la recommandation de la Cour s'agissant de la rationalisation des dépenses de recherche a entraîné la suppression de quatre postes soit 0,25 M€ en coûts salariaux à fin 2016.

Enfin, la cession recommandée par la Cour des participations de l'ONF dans ses filiales françaises, étrangères et dans le fonds stratégique Bois a permis à l'Office d'éviter des pertes et même de valoriser des cessions d'actifs pour un gain estimé à 0,3 M€.

¹⁵⁰ L'assurance récolte couvre les aléas climatiques auxquels peuvent être exposés les agriculteurs et constitue une alternative au Fonds national de gestion des risques agricoles (FNGRA), financé en partie par la politique agricole commune (PAC) depuis 2010. Afin d'encourager la souscription de ces contrats, les pouvoirs publics prennent en charge une partie des cotisations d'assurance payées par les exploitants. Dans ce référé de 2013, la Cour a constaté que les taux d'aide correspondants restaient excessifs dans certains secteurs agricoles. Source : Cour des comptes, *Référé, L'assurance récolte*. 11 avril 2013, 4 p., disponible sur www.ccomptes.fr

¹⁵¹ Cour des comptes, *Rapport particulier, Office national des forêts. Exercices 2009 à 2012*, juin 2014, 61 p., disponible sur www.ccomptes.fr

4 - Les économies permises par l'abandon d'un projet non rentable sur la ligne grande vitesse (LGV) Est

Dans son rapport consacré au financement de la ligne à grande vitesse LGV-Est¹⁵², la Cour recommandait de suspendre l'exécution des travaux de la gare de Vandières jusqu'au moment où l'évolution du trafic assurerait la rentabilité socio-économique du projet. Le président du conseil régional de Lorraine a annoncé début 2015 l'abandon du projet de gare, qui était de nature à susciter une dépense estimée à 120 M€.

¹⁵² Cour des comptes, *Rapport public annuel 2013*, Tome I, volume 1. La participation des collectivités territoriales au financement de la ligne à grande vitesse (LGV-Est) : des contreparties coûteuses, une gare de trop, p. 473-530. La Documentation française, 657 p., disponible sur www.ccomptes.fr

Chapitre II

La Cour constate des progrès

1. Les certificats d'économies d'énergie : un dispositif amélioré
2. Les biocarburants : des résultats en progrès, des adaptations nécessaires
3. La réduction des ressources exceptionnelles dans le financement de la défense nationale : une clarification bienvenue

1

Les certificats d'économies d'énergie : un dispositif amélioré

PRÉSENTATION

Créés par la loi de programme du 13 juillet 2005 fixant les orientations de la politique énergétique, les certificats d'économies d'énergie ont pour objet d'inciter les fournisseurs d'énergie à promouvoir l'efficacité énergétique auprès de leurs clients, en leur imposant une obligation triennale de réalisation d'économies. Ce dispositif s'insère ainsi parmi les différents outils qui participent à la maîtrise de la consommation énergétique.

Deux ans après avoir remis au Premier ministre un rapport proposant des améliorations à ce système¹⁵³, la Cour s'est interrogée sur les suites données aux recommandations qu'elle avait formulées.

Les certificats d'économies d'énergie participent aujourd'hui activement à la réduction de la consommation d'énergie (I). Si leur efficacité s'est progressivement améliorée ces dernières années (II), il n'en reste pas moins nécessaire d'évaluer périodiquement ce dispositif et d'en renforcer le contrôle (III).

¹⁵³ Cour des comptes, *Communication au Premier ministre : Les certificats d'économies d'énergie*, octobre 2013, 184 p., disponible sur www.ccomptes.fr

I - Un dispositif visant à réduire la consommation d'énergie

A - Un système original

1 - Un système parmi les autres mécanismes de réduction de la consommation d'énergie

Mis en place à compter de 2006, dans le cadre de la loi de programme du 13 juillet 2005 fixant les orientations de la politique énergétique, le dispositif des certificats d'économies d'énergie (CEE) s'insère dès cette période dans le cadre d'une stratégie plus générale de maîtrise de l'énergie, en application du protocole de Kyoto¹⁵⁴, entré en vigueur en février 2005.

Le mécanisme des CEE est aujourd'hui un outil destiné à promouvoir les économies d'énergie, à côté notamment du crédit d'impôt pour la transition énergétique (CITE, ex-crédit d'impôt développement durable ou CIDD) ou de l'éco-prêt à taux zéro (éco-PTZ). Ces différents dispositifs peuvent, par ailleurs, se cumuler ponctuellement.

Son suivi et son contrôle sont réalisés par le ministère de l'écologie, du développement durable et de l'énergie (MEDDE) – et en son sein de la direction générale de l'énergie et du climat (DGEC) en liaison avec l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME) et l'association technique énergie environnement (ATEE)¹⁵⁵.

¹⁵⁴ Accord international sur la réduction des émissions de gaz à effet de serre qui complète la convention-cadre des Nations unies sur les changements climatiques.

¹⁵⁵ L'ATEE rassemble des fournisseurs d'énergie et de service, des fabricants d'appareils, des bureaux d'étude et de consultants, des collectivités locales et des réseaux de chaleur. Elle est, notamment, chargée d'élaborer périodiquement des propositions de nouvelles fiches d'opérations standardisées pour le ministère.

Les certificats d'économies d'énergie (CEE)

Chaque fournisseur d'énergie, appelé « obligé¹⁵⁶ », se voit attribuer un quota d'économies d'énergie à réaliser par période de trois ans, en fonction de son volume de vente, sous peine d'une pénalité financière. Les CEE matérialisent ainsi le volume d'énergie économisé, dans une unité particulière, le kilowatt-heure cumac¹⁵⁷.

L'État impose un objectif chiffré à atteindre, mais chaque obligé est libre de ses moyens d'action. Trois modes d'action, qui se déclinent sur l'ensemble des secteurs d'activité (résidentiel, tertiaire, industriel, agricole, transport), sont ainsi à sa disposition :

- inciter ses clients (particuliers, entreprises et collectivités) à réaliser des opérations d'économies d'énergie, à travers des opérations standardisées (représentant 90 % des CEE délivrés) ou spécifiques. Les opérations standardisées, qui correspondent à 304 opérations couramment réalisées pour lesquelles une valeur forfaitaire de CEE à attribuer a été définie, sont répertoriées sous forme de fiches d'opérations standardisées et regroupées au sein d'un catalogue ;
- contribuer financièrement à des programmes éligibles aux CEE tendant à la maîtrise d'énergie (information, formation, innovation, etc.) ;
- acheter des certificats tenus sur un registre dématérialisé, sur un marché de gré à gré.

Le dispositif est par ailleurs ouvert à d'autres acteurs, appelés « éligibles », qui peuvent mener des actions d'économies d'énergie et les valoriser en certificats, qu'ils revendront le cas échéant aux obligés dans le cadre du marché de gré à gré. Il s'agit notamment de l'Agence nationale de l'habitat (Anah), des collectivités territoriales, des sociétés d'économie mixte (SEM), des sociétés publiques locales (SPL) et des bailleurs sociaux. 700 d'entre eux ont effectivement obtenu des CEE en propre.

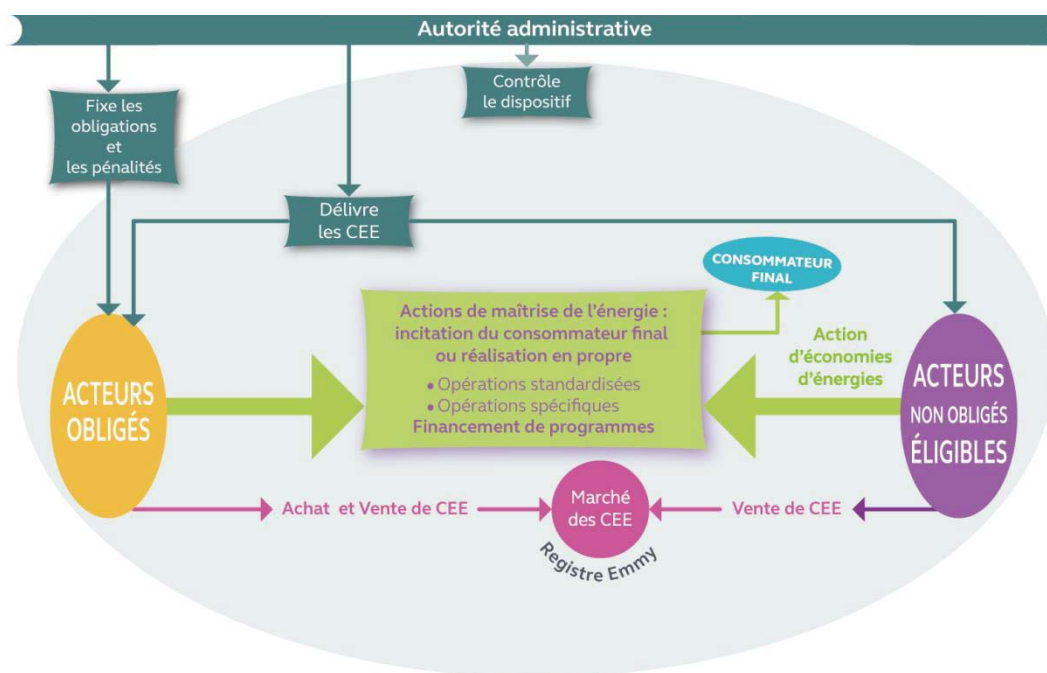
¹⁵⁶ Les obligés sont les fournisseurs d'énergie (électricité, gaz, chaleur, froid, fioul domestique, GPL, carburants pour automobiles), ainsi que les structures collectives auxquelles les obligés ont délégué leurs obligations. Ils représentent aujourd'hui près de 1 800 entreprises.

¹⁵⁷ Un kilowatt-heure (kWh) correspond à l'énergie consommée par un appareil de 1 000 watt en une heure. L'unité de mesure des certificats est le kWh d'énergie finale cumulée et actualisée sur la durée de vie du produit (kWh cumac).

En 2014, chaque ménage français a consacré en moyenne 2 980 €, soit 8,9 % de son budget, à ses achats d'énergie¹⁵⁸. La maîtrise des dépenses d'énergie est, en conséquence, un enjeu essentiel, tant au niveau individuel qu'au niveau national.

Les CEE concernent l'ensemble des secteurs liés à la consommation d'énergie (transport, bâtiment, industrie et agriculture), mais sont principalement utilisés par le secteur du bâtiment, qui représentait 45 % de la consommation d'énergie finale en 2013 et constitue, à ce titre, le premier secteur consommateur d'énergie.

Schéma n° 1 : le dispositif CEE



Source : Cour des comptes d'après ADEME, ATEE, DGEC

¹⁵⁸ Commissariat général au développement durable, *Bilan énergétique de la France pour 2014*, juillet 2015.

Les CEE et les particuliers

Monsieur B. exploite une ferme et constate depuis plusieurs années l'importance croissante de sa facture énergétique. Il est démarché par plusieurs artisans et par les grandes surfaces de proximité, qui lui proposent d'économiser jusqu'à 30 % de sa facture énergétique annuelle, en renforçant notamment l'isolation de sa toiture et en changeant sa chaudière.

Pour le convaincre, chaque entreprise formule une offre spécifique : réduction sur le coût des travaux qu'il devra supporter, bons d'achats de fenêtres ou de matériaux isolants dans un supermarché, versement d'une prime qui lui permettra de financer d'autres équipements, etc.

Ces offres, promotions ou réductions plus ou moins importantes, s'appuient sur le dispositif des CEE, dont monsieur B. n'a probablement jamais entendu parler. Ces offres promotionnelles aux consommateurs proviennent soit d'obligés qui ont l'obligation de réaliser des économies d'énergie, soit d'entreprises qui valorisent les CEE auprès des obligés.

En acceptant une offre, monsieur B. deviendra bénéficiaire de ce dispositif incitatif, mis en place en 2005, encore largement méconnu du grand public bien que deux millions de personnes depuis 2011 en aient bénéficié.

2 - Un système relativement souple

Le dispositif des CEE présente quatre avantages :

- son coût est très faible pour les finances publiques, la seule charge directe pour l'État étant le coût administratif du pôle national des CEE, responsable de l'administration des certificats¹⁵⁹ au sein de la DGEC ;
- il laisse une véritable autonomie aux obligés sur les modalités d'atteinte de leurs objectifs et constitue de ce fait un instrument souple et s'adaptant aux particularités de chaque entreprise ;
- il a un rôle important en termes de sensibilisation. Le système concerne en effet directement tous les obligés, mais également plus indirectement les éligibles et, au-delà, les ménages et les consommateurs ;

¹⁵⁹ L'effectif du pôle national des CEE était de 15,5 équivalents temps plein (ETP) en 2015.

- il cherche à quantifier les économies d'énergie réalisées, selon des hypothèses validées en amont par l'administration en fonction des opérations réalisées.

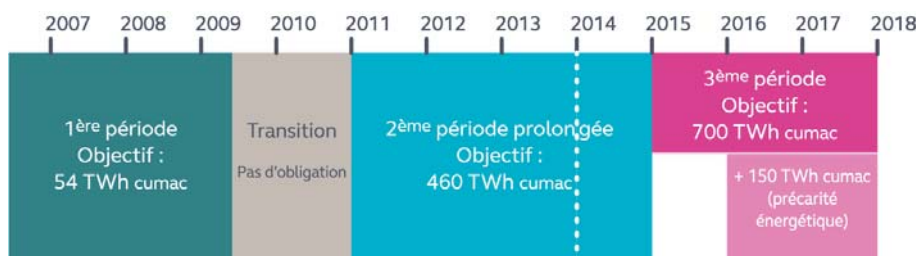
Le dispositif est, dès lors, considéré comme plus incitatif par les entreprises que des outils plus rigides comme la taxation directe ou un système de réglementations et d'interdictions.

B - Un outil qui s'est progressivement développé

1 - Une montée en puissance rapide des certificats d'économies d'énergie

Créé en 2006, le mécanisme des CEE, qui vient d'entrer dans sa troisième période d'activité depuis le 1^{er} janvier 2015, est rapidement monté en puissance.

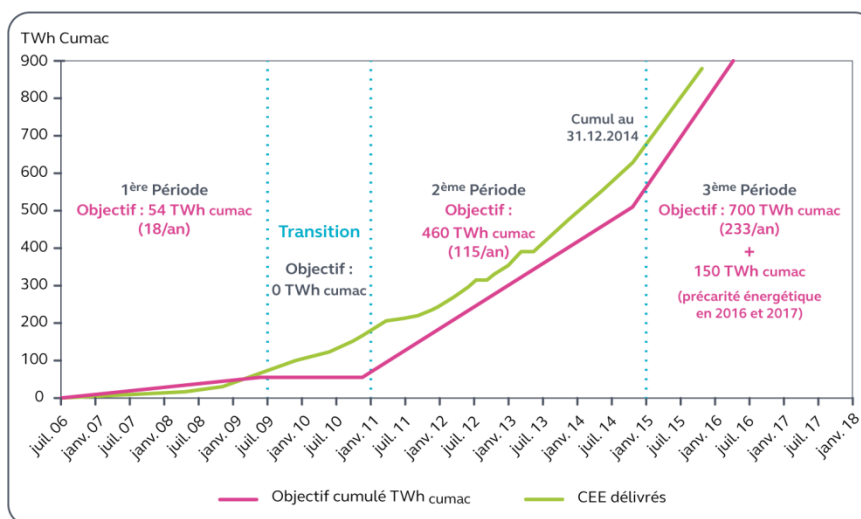
Schéma n° 2 : la montée en puissance des CEE à travers les objectifs de réduction de la consommation énergétique



Note : à l'objectif de 700 TWh de la 3^{ème} période, s'ajoute désormais un objectif spécifique de 150 TWh pour prendre en compte la précarité énergétique à compter de 2016.

Source : Cour des comptes d'après données ADEME, ATEE, DGEC

Graphique n° 1 : les résultats des CEE



Source : Cour des comptes d'après données ADEME, ATEE, DGEC

Le lancement des CEE et la sensibilisation des parties prenantes ont été réalisés en 1^{ère} période ; la 2^{ème} période a été marquée par l'augmentation des objectifs – passés de 54 TWh, soit 18 par année, à 460 TWh, soit 115 par année – et par un élargissement du vivier des obligés et des opérations susceptibles d'ouvrir droit à CEE. La 3^{ème} période, qui a débuté le 1^{er} janvier 2015, est plus ambitieuse, avec un objectif triennal de 700 TWh, soit 233 TWh par année et des modalités simplifiées de mise en œuvre, ainsi qu'un objectif complémentaire de 150 TWh au titre de la précarité énergétique.

Entre le 1^{er} juillet 2006 et le 31 décembre 2014, 612 TWh ont ainsi été économisés. Sur l'année 2014, cela représente une économie de 34 TWh, ce qui correspond à 4 % de la consommation des secteurs résidentiel et tertiaire en 2013. Depuis leur lancement, les CEE ont contribué à financer des travaux d'économies d'énergie à hauteur de 24 Md€¹⁶⁰ et ont entraîné 2 Md€ d'économies annuelles pour les consommateurs, selon la DGEC. Progressivement simplifié autour de

¹⁶⁰ Depuis 2011, les principales actions portent sur l'installation d'un million de chaudières individuelles, le remplacement de chaudières collectives pour 400 000 appartements, l'installation de 480 000 appareils de chauffage à bois, de 116 000 pompes à chaleur, de 45 millions de m² d'isolant, de plus de trois millions de fenêtres à vitrage isolant ou encore 250 000 luminaires d'éclairage public rénovés.

quelques principes clés¹⁶¹, comme l'avait souhaité la Cour, le dispositif a aujourd'hui gagné en maturité. Les résultats du début de la 3^{ème} période sont, par ailleurs, encourageants par rapport à l'objectif affiché, qui sera vraisemblablement atteint avec plusieurs mois d'avance.

La gouvernance du dispositif a, par ailleurs, été progressivement adaptée conformément aux recommandations de la Cour. Un « comité de pilotage des CEE » a ainsi été créé, sous l'autorité de la DGEC, comme instance de concertation, à la fois permanente et ouverte à l'ensemble des parties prenantes¹⁶². Réuni à un rythme semestriel, le comité de pilotage sert essentiellement de lieu d'échanges et d'information sur le dispositif et ses évolutions.

2 - Un dispositif qui se généralise en Europe

La directive européenne « efficacité énergétique »¹⁶³ a établi « un cadre commun de mesures pour la promotion de l'efficacité énergétique dans l'Union ». Elle a notamment prévu un objectif de réduction de 1,5 % par an de l'ensemble des ventes d'énergie, hors transport. Pour y parvenir, les États membres ont dû mettre en place un mécanisme d'obligations et/ou de mesures alternatives, chacun restant libre de sa stratégie¹⁶⁴.

En 2013, sept pays européens avaient ainsi un système d'obligations ; en 2015, ils sont 16, représentant 58 % de la consommation énergétique de l'Union européenne. Un premier retour d'expérience, issu du projet européen ENSPOL¹⁶⁵, souligne deux enseignements principaux :

- l'affirmation progressive des dispositifs d'obligation d'économies d'énergie, qui s'inscrivent progressivement et durablement au cœur des politiques d'efficacité énergétique ;

¹⁶¹ Actualisation du forfait des fiches, modèle unique d'attestation sur l'honneur, mise en cohérence avec les directives européennes, mode déclaratif.

¹⁶² Administrations, représentants des obligés et des éligibles, ATEE, associations.

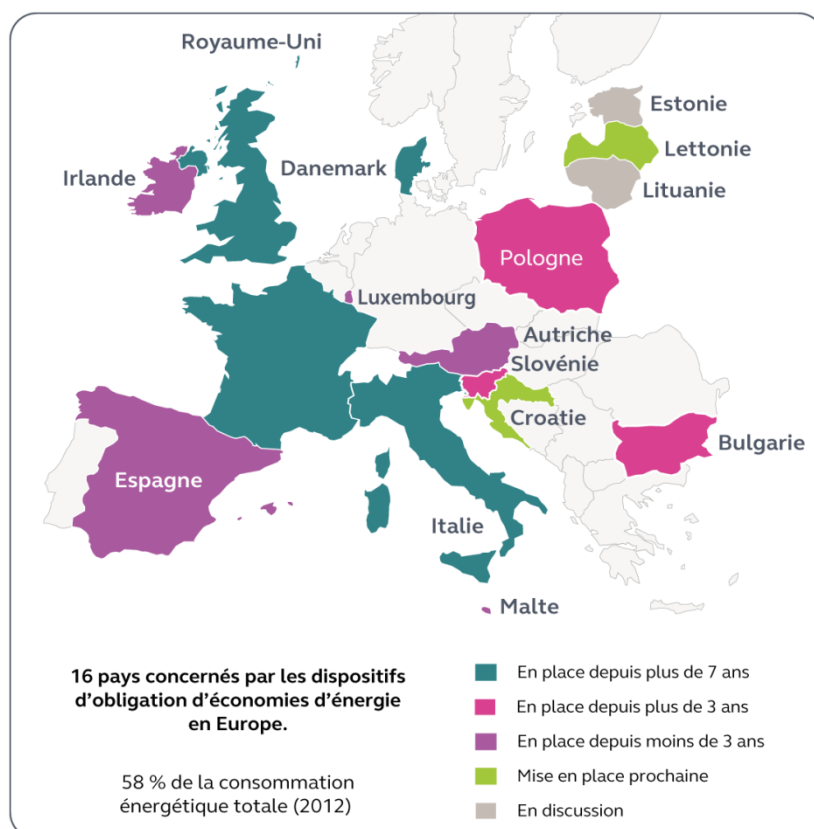
¹⁶³ Directive du 25 octobre 2012 sur l'efficacité énergétique (Journal officiel de l'Union européenne du 14 novembre 2012).

¹⁶⁴ Si la directive impose des économies d'énergie, cela peut être effectué par un mécanisme d'obligation (type CEE) ou par des mesures alternatives, comme c'est le choix de l'Allemagne ou de la Finlande (taxes, accords volontaires, etc.).

¹⁶⁵ ENSPOL (*Energy saving policies and energy efficiency*) est un projet financé par l'Union européenne sur l'efficacité énergétique dans les États membres.

- une approche essentiellement pragmatique, adaptée à chaque contexte national : il n'y a ainsi à ce jour pas deux systèmes identiques et les différences restent significatives¹⁶⁶.

Carte n° 1 : les obligations énergétiques en Europe



Source : Cour des comptes d'après données ATEE et white certificate club, club créé par ATEE en 2006 pour instituer un espace de rencontre et de décision pour les auteurs concernés par le dispositif de CEE

¹⁶⁶ Définition ou non de sous-cibles (ménages, publics précaires, etc.), définition ou non d'actions standardisées, mise en œuvre ou non d'un contrôle sur site, priorisation des secteurs d'intervention, etc.

Le dispositif des CEE a ainsi connu une nouvelle phase de développement liée à la directive européenne, qui a également favorisé une convergence progressive des différents dispositifs.

II - Une efficacité progressivement améliorée

A - Un dispositif qui a su évoluer

1 - Une révision périodique des fiches d'opérations standardisées

Trois types d'actions génèrent des certificats : la réalisation d'opérations standardisées, dont la liste est fixée par arrêté¹⁶⁷, d'opérations spécifiques ou le financement de programmes correspondant à des actions organisées de maîtrise de l'énergie (information, formation, innovation, lutte contre la précarité énergétique).

Les opérations standardisées représentant près de 90 % des CEE délivrés. À la suite de la recommandation de la Cour de « procéder à la révision triennale des fiches et des calculs qu'elles contiennent », un important travail de mise à jour a été effectué, sur la base d'une mise en conformité avec la directive du 25 octobre 2012, en liaison avec l'ensemble des parties prenantes impliquées¹⁶⁸. Ce travail, essentiel, devrait se terminer début 2016, mais il couvre d'ores et déjà plus de 95 % du volume des CEE délivrés en 2^{ème} période.

Il aura donné lieu à une actualisation de l'évaluation des gains énergétiques, notamment des estimations forfaitaires, attachés à de nombreuses opérations. Mises à part certaines hausses ponctuelles, la révision a généralement entraîné une diminution du nombre de CEE obtenus par opération¹⁶⁹. La révision des fiches se traduit ainsi, pour les obligés, par des gains par opération généralement moindres que ceux retenus au cours de la 2^{ème} période.

¹⁶⁷ Avec un forfait d'économies d'énergie défini pour chaque opération standardisée.

¹⁶⁸ Dix groupes de travail et 150 experts ont été réunis sous l'autorité de l'ATEE.

¹⁶⁹ Le principal facteur de révision à la baisse vient du changement de référence pour mesurer les économies : c'est désormais, sauf exceptions, le niveau moyen de performance du marché, et non plus le niveau de performance du parc installé. Certaines bonifications ont également été révisées à la baisse.

Cette révision des fiches devra être effectuée régulièrement, afin d'actualiser les données de référence et les bases de calcul des économies d'énergie estimées.

2 - Une simplification autour du principe déclaratif

La complexité de mise en œuvre du dispositif avait alourdi sa gestion, et suscité des critiques récurrentes. Début 2015, la valeur du stock de CEE en attente de traitement représentait ainsi plus d'un quart de la valeur totale des CEE déposés au pôle national des certificats d'économies d'énergie, et les retards dépassaient pour certains dossiers près d'un an et demi.

Le relèvement du seuil minimal¹⁷⁰ et le passage au mode déclaratif pour présenter une demande de CEE dans le cadre d'une opération standardisée font ainsi partie des nouvelles dispositions mises en œuvre à compter du 1^{er} janvier 2015, dans le cadre de la 3^{ème} période. Cette démarche, mise en œuvre conformément aux recommandations de la Cour, n'est toutefois pas encore finalisée.

La demande de CEE relative à une opération spécifique¹⁷¹ requiert quant à elle un nombre important de justificatifs, qui doivent être conservés pendant six ans, durée jugée souvent excessive et qui mériterait d'être réexaminée.

Le décret du 29 décembre 2010 modifié relatif aux certificats d'économies d'énergie¹⁷² a, par ailleurs, prévu une possibilité de dématérialisation des demandes des CEE, qui devrait entraîner une disparition, fin 2015, de la transmission des pièces justificatives papier. Il sera toutefois nécessaire, pour la DGEC, de finaliser le développement d'une plate-forme informatique dans cette perspective.

Des mesures de standardisation des documents contribuent également à une simplification du dispositif, comme l'élaboration de tableaux récapitulatifs des opérations d'économies d'énergie, ou d'un modèle d'attestation sur l'honneur pour les opérations standardisées.

¹⁷⁰ Seuil de 50 GWhc pour une demande sur des opérations standardisées (contre 20 auparavant) et de 20 GWhc dans les autres cas. Une dérogation ponctuelle reste par ailleurs possible en cas de volume inférieur (article 7 du décret du 29 décembre 2010).

¹⁷¹ Seulement 4 % des CEE de la 2^{ème} période toutefois.

¹⁷² L'article 6 du décret dispose que : « La demande peut être adressée par voie électronique, dans les conditions fixées par un arrêté du ministre chargé de l'énergie ».

D'autres exemples illustrent toutefois ponctuellement la persistance de la complexité dans la gestion du système¹⁷³.

Si les actions réalisées dans le cadre de la 3^{ème} période s'inscrivent ainsi dans une volonté de dématérialisation et simplification, ce chantier doit, en tout état de cause, s'inscrire dans la durée.

3 - Une optimisation des programmes FEEBAT et Habiter mieux

Dans son rapport de 2013, la Cour demandait de « renforcer la professionnalisation du secteur du bâtiment » et une optimisation du programme « Habiter mieux ».

La professionnalisation du secteur du bâtiment passait notamment par la formation, objet du programme de formation aux économies d'énergie des entreprises et artisans du bâtiment (FEEBAT) existant depuis 2010, qui associe l'ATEE, l'ADEME, les professionnels du bâtiment et EDF. La signature, en avril 2014, d'une convention quadriennale entre l'État, l'ADEME, EDF et les organismes professionnels du secteur s'inscrit dans cette perspective. Cette convention pérennise le financement partiel des actions de formation permettant la labellisation « reconnus garants de l'environnement » (RGE) de 75 000 artisans et salariés fin mai 2015. Dans le cadre de l'éco-conditionnalité, seuls les professionnels titulaires du label sont désormais habilités à accomplir des opérations donnant droit à l'obtention de CEE dans le domaine des aides à la rénovation énergétiques.

Le programme « Habiter mieux », qui a permis de rénover 50 000 logements en 2014, a été simplifié pour être plus efficient. Un nouveau processus plus rapide de récupération, d'enregistrement et de répartition des CEE entre les collectivités locales participantes¹⁷⁴ a ainsi été progressivement mis en œuvre. L'Anah, qui gère le programme avec la DGEC, a également mis en place depuis 2014 une forfaitisation des

¹⁷³ Par exemple, lorsque des opérations groupées n'ont pas prévu la possibilité d'une attestation unique, il faut un formulaire par opération. Si un bailleur social installe une chaudière dans une centaine de logements, il doit rédiger autant de déclarations.

¹⁷⁴ Les obligés finançant le programme « Habiter mieux » doivent, en effet, rétrocéder gratuitement aux collectivités locales participantes au programme 25 % des CEE obtenus dans chacun des départements pour lesquels ils sont référents, mais sans que les textes ne prévoient jusque-là de règles de répartition.

KWh affectés par opération qu'elle finance, permettant d'accélérer les procédures.

B - Un meilleur ciblage

« Préserver la santé humaine » et « garantir la cohésion sociale et territoriale en assurant l'accès de tous à l'énergie » faisaient partie des objectifs initiaux de la loi. Dans son rapport de 2013, la Cour avait ainsi recommandé un meilleur ciblage du dispositif. Deux grands axes ont été mis en place dans cette perspective : une nouvelle obligation en matière de précarité énergétique et l'expérimentation de passeports énergétiques.

1 - Une nouvelle obligation pour prendre en compte la précarité énergétique

Le principe d'une obligation distincte et spécifique en matière de précarité énergétique a été affirmé par la loi du 17 août 2015 relative à la transition énergétique pour une croissance verte¹⁷⁵, qui s'applique à compter du 1^{er} janvier 2016. Une nouvelle obligation de 150 TWh vient ainsi s'ajouter aux objectifs d'économies d'énergie prévus pour la 3^{ème} période au bénéfice des ménages en situation de précarité énergétique¹⁷⁶, sur la base d'un plafond de revenus aligné sur celui des « ménages modestes » de l'Anah. Une bonification serait également prévue pour valoriser les actions réalisées auprès des ménages « très modestes », lesquels représentent environ 25 % de la population.

2 - L'expérimentation des passeports énergétiques

Dans son rapport de 2013, la Cour soutenait « l'expérimentation des passeports énergétiques ». Il s'agit d'un audit pris en charge par un

¹⁷⁵ L'article 30 de la loi insère un nouvel article L. 221-1-1 au code de l'énergie qui dispose que : « Les personnes mentionnées à l'article L. 221-1 sont également soumises à des obligations d'économie d'énergie spécifiques à réaliser au bénéfice des ménages en situation de précarité énergétique. »

¹⁷⁶ Selon l'Observatoire de la précarité énergétique dans son rapport d'octobre 2014, 5,1 millions de ménages sont en situation de précarité énergétique en France.

énergéticien, préalable à des travaux de rénovation effectués par des professionnels, éventuellement par étapes. Initialement conçu par EDF et ENGIE (ex-GDF Suez) comme une alternative aux CEE, ce système doit permettre de mieux cibler les logements, notamment les plus « énergivores », et d'accompagner les ménages dans l'engagement de travaux importants et coûteux. Pour la Cour, ces « passeports énergétiques » devaient intégrer le dispositif CEE, afin d'éviter le risque de sa déstabilisation.

Plusieurs initiatives ont été développées dans cette perspective. Expérimentées initialement chez les concepteurs du passeport énergétique (EDF et ENGIE), elles se sont rapidement développées, en liaison avec les collectivités territoriales, soit directement¹⁷⁷, soit sous forme de « tiers financement pour la rénovation énergétique » par l'intermédiaire de sociétés d'économie mixte¹⁷⁸.

La loi du 17 août 2015 relative à la transition énergétique pour une croissance verte prévoit, enfin, un carnet numérique de suivi et d'entretien du logement, qui devrait contenir l'« ensemble des informations utiles à la bonne utilisation, à l'entretien et à l'amélioration progressive de la performance énergétique du logement ». Obligatoire dès le 1^{er} janvier 2017 pour les constructions neuves, il deviendra systématique pour tous les logements faisant l'objet de mutations à compter du 1^{er} janvier 2025.

L'analyse générale du dispositif des CEE montre ainsi globalement une évolution sensible au cours des différentes périodes ainsi qu'une prise en compte des recommandations de la Cour des comptes, qui pourrait cependant être plus complète.

III - Une évaluation et des contrôles à renforcer

La Cour avait souligné dès 2013 que les certificats d'économies d'énergie, au même titre que toute politique publique, se devaient d'être périodiquement évalués et contrôlés.

¹⁷⁷ « Passeport rénovation » au sein de la Communauté urbaine d'Arras par exemple.

¹⁷⁸ C'était notamment le cas des régions Rhône-Alpes, Île-de-France, Picardie, Poitou-Charentes, Nord – Pas-de-Calais, Alsace, du département de la Drôme, ou de villes comme Brest et Saint-Brieuc, pour citer les principaux exemples.

A - Évaluer périodiquement

1 - Le développement des contrôles *a posteriori*

L'engagement d'une politique de contrôles *a posteriori* n'a réellement débuté qu'avec le décret sur les contrôles et les sanctions du 6 janvier 2012¹⁷⁹. De plus, l'encombrement des services du pôle national des certificats d'économies d'énergie, entièrement consacrés au traitement administratif des demandes relatives aux CEE, a ralenti le démarrage des contrôles *a posteriori*, tardivement développés à compter de novembre 2013. Ils restent quantitativement insuffisants (808 contrôles en 2014, représentant 365 GWh), mais les résultats actuels sont plutôt positifs, avec un taux de non-conformité de 0,9 % sur l'échantillon.

La loi du 17 août 2015 relative à la transition énergétique pour une croissance verte prévoit également un ensemble de sanctions proportionnelles à la gravité des manquements constatés. Ce dispositif, qui s'inscrit dans la logique d'un meilleur contrôle, n'a pas encore été mis en application.

Pourtant, les contrôles *a posteriori* sont d'autant plus indispensables que les CEE évoluent vers un mode déclaratif. Un système de contrôles *a posteriori*, construit sur un échantillonnage adapté aux risques estimés et des sélections ciblées d'opérations complémentaires, doit constituer un objectif à court terme.

2 - Des études parcellaires et incomplètes

Les CEE ont fait l'objet d'études peu nombreuses, parcellaires et centrées sur des aspects partiels. Une évaluation quantitative menée sur la 2^{ème} période par l'ADEME¹⁸⁰ auprès de 4 000 particuliers a ainsi fourni quelques constats majeurs :

- le caractère réellement incitatif de la « prime » CEE dans la décision des ménages de faire réaliser des travaux¹⁸¹ ;

¹⁷⁹ Décret du 6 janvier 2012 relatif aux contrôles et aux sanctions applicables dans le cadre du dispositif des certificats d'économies d'énergie.

¹⁸⁰ Évaluation qualitative du dispositif des CEE, ADEME, avril 2013.

¹⁸¹ Rôle avéré pour 75 % des ménages.

- la valeur ajoutée des CEE par rapport aux autres aides publiques¹⁸² ;
- la réalité des économies d'énergie réalisées¹⁸³.

Cette première enquête valide ainsi, dans son registre, l'effet qualitatif et quantitatif des CEE.

D'autres études ont été conduites, sur un échantillon limité comme l'enquête de l'Anah en 2014 sur le programme « Habiter mieux » sous forme d'enquêtes téléphoniques auprès de 1 206 propriétaires occupants, ou encore l'évaluation du programme « Toits d'abord » portant sur la consommation et la facture énergétique d'un échantillon de 50 ménages.

Trois inspections générales¹⁸⁴ ont, par ailleurs, réalisé une mission conjointe en juillet 2014 sur les certificats d'économies d'énergie. Si la mission considère que « le dispositif des CEE présente des avantages décisifs » par rapport aux autres dispositifs, elle souligne néanmoins que les économies d'énergie sont sans doute moindres qu'initialement anticipées et qu'un meilleur ciblage est indispensable, confirmant ainsi les principales recommandations de la Cour. Elle insiste également sur la nécessité de « renforcer significativement l'évaluation de l'efficacité de ces outils au vu des enjeux environnementaux et budgétaires ».

Il reste donc indispensable, à plus court terme, que l'ensemble des acteurs concernés définissent, sous l'autorité du MEDDE, une méthodologie d'évaluation de l'efficacité et, plus généralement, de la performance du dispositif des CEE. L'ATEE a, notamment, proposé de créer et d'animer un groupe de réflexion sur l'évaluation des politiques publiques promouvant l'efficacité énergétique. L'ADEME ou le Conseil général de l'environnement et du développement durable pourraient également s'y impliquer.

Une telle évaluation sera en tout état de cause complexe. Le coût potentiellement élevé de cette évaluation pourrait être atténué par sa concentration sur les fiches d'opérations les plus fréquemment mobilisées.

¹⁸² Pour plus de la moitié des travaux, les CEE constituent la seule aide reçue.

¹⁸³ 95 % des ménages pensent ainsi avoir réduit leurs dépenses d'énergie.

¹⁸⁴ Rapports n° 9574-01 du conseil général de l'environnement et du développement durable, n° 2014-M-026-02 de l'inspection générale des finances et n° 2014/03/CGE/SG du Conseil général de l'économie, de l'industrie, de l'énergie et des technologies, décembre 2014, 124 p., disponible sur www.cgedd.developpement-durable.gouv.fr

B - Maîtriser des risques financiers et des dérives potentielles

Au-delà de son indispensable évaluation, il reste tout aussi important de maîtriser les risques résiduels auxquels sont exposés les CEE.

1 - La renégociation de la délégation de service public du gestionnaire du registre Emmy

La Cour avait recommandé, en 2013, de «renégocier les conditions de la délégation de service public du gestionnaire du registre Emmy ». Le registre Emmy, dont la tenue a été concédée à la société Locasystem International jusqu'au 31 décembre 2017, est destiné à tenir la comptabilité des certificats obtenus, acquis ou restitués à l'État. Conformément à l'article 2 du décret du 23 mai 2006 relatif à la mise en place et à la tenue du registre national des certificats d'économies d'énergie, le prestataire retenu est rémunéré à la fois pour l'ouverture d'un compte et pour l'enregistrement des certificats en fonction du nombre de KWh et d'un prix unitaire déterminé par arrêté ministériel.

Depuis fin 2011, ce prix est passé de 11 € par million de KWh pour l'exercice 2012 à 4,15 € par million de KWh pour l'ensemble de la 3^{ème} période, soit une baisse de 62 %.

Malgré cette diminution unitaire, la croissance des volumes d'échange induit une hausse de la rémunération du prestataire et une sauvegarde de sa marge. Dans le cadre d'une renégociation de la délégation de service public, voire de la passation d'un nouvel appel d'offres, un plafonnement de la rémunération pourrait ainsi être étudié.

2 - Une sécurisation des transactions sur le registre Emmy à assurer

Les CEE obtenus dans le cadre d'un achat, sur un marché de gré à gré, sont très minoritaires¹⁸⁵ (moins de 10 % en moyenne). Toutefois, certaines insuffisances ont été relevées dans le fonctionnement de ce marché et méritent d'être mieux prises en compte.

¹⁸⁵ 12 577 GWh cumac au 1^{er} semestre 2015.

Le registre Emmy permet aujourd'hui d'enregistrer les transactions portant sur les CEE, transactions effectuées de gré à gré, suivant un prix déterminé entre les deux parties. Toutefois, malgré l'obligation de déclarer le prix moyen de vente des certificats¹⁸⁶, ce marché reste peu transparent, comme le constatait déjà la Cour dès 2013.

Même si les enjeux financiers restent limités, les anomalies persistent et nécessitent impérativement une maîtrise des risques adaptée, d'autant plus que les volumes traités pourraient s'accroître avec l'augmentation des objectifs de la 3^{ème} période et le nouveau dispositif spécifique relatif à la précarité énergétique issu de la loi du 17 août 2015 précitée. Cela passe en particulier par la création d'une place de marché réservée à l'échange des CEE, séparée du registre national aux fonctions d'enregistrement et prévoyant notamment un carnet d'ordre, la transparence des prix et volumes recherchés et des transactions effectivement réalisées. Un tel marché contribuerait à la fiabilisation et la transparence du dispositif, comme le préconisait la Cour en 2013.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

Dix ans après le lancement des CEE et deux ans après son enquête, la Cour constate que le dispositif a progressivement gagné en maturité.

La plupart des recommandations émises, globalement partagées par les différentes parties prenantes, ont été progressivement mises en œuvre, à deux exceptions près, relatives à la systématisation des études a posteriori ainsi qu'à la sécurisation des transactions.

Aujourd'hui, les agents économiques et professionnels intéressés ont pleinement adopté le dispositif, qui reste relativement méconnu du grand public. Le ciblage spécifique sur la lutte contre la précarité énergétique devrait lui apporter un dynamisme et une visibilité accrus.

Pour améliorer les CEE, la Cour réitère deux de ses précédentes recommandations non encore mises en œuvre à ce jour :

- 1. rendre obligatoire les études a posteriori auprès des obligés, pour améliorer les connaissances des économies réellement obtenues grâce aux opérations financées par les CEE ;*

¹⁸⁶ Article L. 221-11 du code de l'énergie.

-
2. *assurer la transparence et la sécurité des transactions en séparant les fonctions d'enregistrement des certificats et la gestion des transactions.*

Au-delà, la Cour formule trois nouvelles recommandations :

3. *mettre en œuvre l'obligation supplémentaire « précarité énergétique » prévue par la loi relative à la transition énergétique pour la croissance verte de façon progressive ;*
 4. *poursuivre la simplification du dispositif ;*
 5. *développer les procédures de contrôles a posteriori sur les justifications d'attribution de certificats.*
-

Réponses

Réponse de la ministre de l'écologie, du développement durable et de l'énergie	194
Réponse du président de l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME)	197
Réponse de la directrice générale de l'Agence nationale de l'habitat (ANAH)	199

Destinataire n'ayant pas répondu

Président de l'Association technique énergie environnement (ATEE)

RÉPONSE DE LA MINISTRE DE L'ÉCOLOGIE, DU DÉVELOPPEMENT DURABLE ET DE L'ÉNERGIE

Après deux périodes d'obligations pour lesquelles les objectifs quantitatifs ont été largement atteints, le dispositif a démontré son efficacité et son efficience. Mes services veillent cependant à en améliorer continûment le fonctionnement. Le dispositif a notamment évolué avec l'entrée dans la troisième période en 2015 pour prendre en compte les retours des parties prenantes, ainsi que les recommandations formulées par la Cour des comptes dans son précédent rapport.

Le rapport souligne les améliorations progressives apportées au dispositif permettant un meilleur ciblage et une plus grande efficacité. Il confirme les avantages de ce dispositif, qui permet à un coût très limité pour les finances publiques une sensibilisation effective des acteurs aux enjeux de maîtrise de la demande énergétique, un effet incitatif réel, avec une souplesse d'application pour les acteurs obligés.

Les recommandations émises par la Cour et reprises dans le rapport appellent de ma part les commentaires suivants.

La recommandation n° 1 : rendre obligatoire les études a posteriori auprès des obligés, pour améliorer les connaissances des économies réellement obtenues grâce aux opérations financées par les CEE, me semble à mettre en œuvre de manière ciblée.

Le dispositif des CEE fait régulièrement l'objet d'études et d'évaluations (par l'ADEME, le CGEIET, la Cour des comptes), de travaux académiques (par le CIRED en 2010, EDF R&D en 2015), mais également d'analyses dans le cadre de projets européens (notamment ENSPOL).

Les résultats de ces enquêtes sont globalement positifs, et mettent en avant l'efficience du dispositif. Ils nourrissent les évolutions du dispositif : la quasi-totalité des recommandations émises par la Cour des comptes en 2013 ont été mises en œuvre.

Je partage l'objectif d'un bon suivi du dispositif et d'identifier les économies réellement générées par les opérations financées par les CEE. Ainsi mes services étudient les moyens de mettre en place des études a posteriori, en particulier pour les opérations les plus fréquentes (isolation, remplacement de chaudières).

Pour autant, la systématisation d'études a posteriori opération par opération serait très complexe au plan technique et statistique et particulièrement coûteuse.

Le bénéfice n'en serait pas évident, puisque les fiches d'opérations standardisées s'appuient sur les dires d'experts et les dernières études existantes, intégrant l'ensemble des données statistiques disponibles, et font l'objet d'un réexamen régulier.

La recommandation n° 2 : assurer la transparence et la sécurité des transactions en séparant la fonction d'enregistrement des certificats et la gestion des transactions nécessite à mon sens une étude plus fine avant décision de mise en œuvre.

Dans le cadre actuel, les transactions se font de gré à gré et il n'y a pas d'obligation pour les acteurs du dispositif d'utiliser un intermédiaire spécifique. De ce fait, l'enregistrement des transactions tel qu'il est réalisé à ce jour est indissociable de la tenue du registre.

Mes services n'ont pas connaissance de problème récent sur ce plan. On rappellera que la mise en place d'un marché organisé, en plus du mode de transaction actuel de gré à gré, a déjà été testée par la société Powernext en 2012, mais l'expérience n'a pas été concluante.

Mes services consulteront les parties prenantes afin d'identifier leurs besoins et d'évaluer si les conditions sont réunies pour qu'une place de marché soit mise en place et viable.

Je vous confirme par ailleurs que le gouvernement va mettre en œuvre l'obligation supplémentaire « précarité énergétique » prévue par l'article 30 de la loi sur la transition énergétique pour la croissance verte de façon progressive (recommandation n° 3 du rapport).

L'article 30 de la loi relative à la transition énergétique pour la croissance verte (LTECV) a créé, dans le cadre du dispositif des certificats d'économies d'énergie, une nouvelle obligation d'économies d'énergie au bénéfice des ménages en situation de précarité énergétique.

Les modalités de mise en œuvre de cette obligation spécifique ont fait l'objet d'une concertation avec les acteurs. Ce travail a permis de déterminer la plupart des modalités opérationnelles dès le début de l'automne 2015, ce qui rend les obligés en mesure d'anticiper leur nouvelle obligation et d'initier des opérations leur permettant d'y répondre.

Cette nouvelle obligation sera mise en place dès le 1^{er} janvier 2016, avec une obligation de 150 TWh cumac à réaliser sur la troisième période d'obligation. Cette obligation implique une montée en puissance des actions d'économies d'énergie au profit des ménages en situation de précarité énergétique dès à présent.

L'expérience et l'implication dans le dispositif des CEE de certains acteurs en lien avec les populations en risque de précarité énergétique (collectivités locales, bailleurs sociaux, ANAH, mais aussi associations : CLER, Fondation Abbé Pierre), devraient grandement faciliter la mise en œuvre de cette obligation.

Un appel à projets pour de nouveaux programmes d'accompagnement dédiés sera lancé prochainement. Ces programmes contribueront à faire émerger des partenariats entre obligés et acteurs associatifs de terrain.

La recommandation n° 4 : poursuivre la simplification du dispositif est déjà largement mise en œuvre.

Suite aux recommandations de la Cour formulées en 2013, un comité de pilotage a été mis en place pour réaliser un suivi du dispositif des CEE entre l'administration et les acteurs, notamment pour permettre d'identifier les marges de simplification et d'amélioration de l'efficacité du dispositif.

La simplification des dossiers de demande de CEE est ainsi mise en œuvre pour la troisième période pour toutes les opérations standardisées engagées depuis 2015 et sera généralisée pour toutes ces demandes à partir de 2016. Le demandeur ne transmet plus les pièces justificatives avec sa demande, il les archive. Enfin, le projet de dématérialisation des demandes de CEE avance, avec une mise en œuvre prévue en 2017.

Seules les opérations spécifiques qui font l'objet d'une analyse préalable au cas par cas nécessitent de transmettre les pièces justificatives. Ces opérations représentent à ce jour moins de 5 % du volume de CEE délivré.

De même le développement des procédures de contrôles a posteriori sur les justifications d'attribution des certificats, objet de la recommandation n° 5 est en cours de montée en puissance.

Les contrôles a posteriori dans le cadre du système déclaratif ont été lancés par le Pôle national des CEE dès la délivrance des CEE relatifs aux opérations concernées : la première demande comportant des opérations relevant de la troisième période a fait l'objet d'un dépôt fin mars 2015, d'une délivrance de CEE fin mai et d'un contrôle lancé début juin. La réalisation de contrôles est décidée sur la base d'une sélection par échantillonnage des opérations.

Ainsi, fin novembre 2015, sur les 9 TWhcumac délivrés depuis fin mai pour des opérations relevant de la 3^{ème} période, 10 % ont fait l'objet

d'un contrôle a posteriori. Le calendrier de mise en œuvre d'un contrôle s'étalant par nature sur plusieurs mois, la majorité de ces contrôles sont en cours au 1^{er} décembre 2015.

La loi n° 2015-992 du 17 août 2015 relative à la transition énergétique pour la croissance verte a complété et précisé les sanctions applicables, qui seront appliquées au cas par cas, en fonction des manquements constatés.

**RÉPONSE DU PRÉSIDENT DE L'AGENCE DE
L'ENVIRONNEMENT ET DE LA MAÎTRISE DE L'ÉNERGIE
(ADEME)**

Nous tenons en premier lieu à saluer le travail de pédagogie et de synthèse réalisé dans ce document. La Cour propose en effet au grand public une présentation claire et concise du dispositif CEE, notamment en termes d'amélioration dans le temps de cet outil phare de la politique d'efficacité énergétique française. Elle présente ensuite ses recommandations pour faire encore gagner en efficacité et en transparence ce dispositif.

Comme indiqué lors de notre courrier du 7 octobre dernier, l'ADEME souscrit pleinement à la plupart des analyses et propositions de la Cour des comptes, notamment en matière de simplification du dispositif CEE, de développement des contrôles a posteriori ou encore de transparence du registre national.

L'ADEME ne rejoint pas, par contre, l'analyse de la Cour selon laquelle le dispositif CEE serait plus incitatif que des outils plus rigides, comme la taxation ou les réglementations. Composante clé du coût de l'énergie, la taxation est au cœur du signal prix nécessaire (mais non suffisant) pour stimuler les démarches d'économies d'énergie. Les réglementations, qu'elles concernent la performance énergétique des bâtiments ou celle des équipements, sont fondamentales pour faire sortir du marché les éléments les moins efficaces et fixer à moyen terme des objectifs de performance ambitieux. Le dispositif CEE s'appuie sur ce signal prix et ces minimums de performance pour ne promouvoir que les meilleures pratiques et technologies disponibles. Il présente pour ce faire de nombreux atouts en termes de coût pour les dépenses publiques et de flexibilité pour les obligés. Mais il ne pourrait en aucun cas entièrement

s'y substituer (et inversement), et l'incitativité de ces politiques ne peut donc être envisagée qu'en synergie et non en opposition.

L'ADEME tient par ailleurs à vous faire connaître plusieurs observations de fond relatives au contenu de cette insertion :

- *l'ADEME se félicite de la mise en place d'une obligation CEE dédiée à la lutte contre la précarité énergétique, obligation qu'elle appelait de ses vœux. L'Agence se positionne par ailleurs en faveur d'un ciblage fort de cette obligation vers les ménages les plus modestes et en situation avérée de précarité énergétique, du fait de leur facture énergétique ou de la faible performance énergétique de leur logement, au-delà d'une seule approche par les revenus. C'est ce ciblage précis qui permettra à terme de faire sortir durablement de la précarité énergétique un nombre significatif de ménages. L'ADEME espère par ailleurs que les programmes d'accompagnement qui seront mis en œuvre dans le cadre de cette obligation précarité énergétique permettront une meilleure connaissance et compréhension du phénomène, à l'échelle locale et nationale. Elle appelle de ses vœux une gouvernance partagée et un suivi rigoureux de ces futurs programmes ;*
- *l'ADEME rappelle sa mobilisation permanente depuis le lancement du dispositif pour que des évaluations a posteriori de l'impact du dispositif CEE soient réalisées. Ces éléments sont fondamentaux pour quantifier et améliorer l'efficacité du dispositif et atteindre les objectifs de réductions des consommations énergétiques de long terme que la France s'est fixée. L'ADEME se positionne depuis plusieurs années et continuera à se positionner pour piloter ce type d'évaluation, en coopération avec les parties prenantes volontaires et en toute transparence vis-à-vis de l'ensemble des acteurs ;*
- *à la lumière des expériences des pays également précurseurs en matière d'obligation d'économies d'énergie (Italie, Royaume-Uni, Danemark), et sans remettre en cause le fonctionnement et l'intérêt du catalogue d'opérations standardisées, l'ADEME préconise de mettre progressivement en place des contrôles sur site sur des échantillons représentatifs, permettant de s'assurer de la qualité des opérations réalisées et de l'importance des économies d'énergie obtenues. À ce titre, l'expérience d'EDF en Outre-mer pour contrôler et faire monter en qualité les opérations « chauffe-eau solaire » et « isolation » financées dans le cadre des opérations standardisées du dispositif CEE, est particulièrement intéressante. La charge de ces contrôles pourrait être conjointement portée par la puissance publique et les obligés, selon des répartitions à définir, à*

l'image de ce qui est d'ores et déjà en place dans d'autres pays européens. Enfin, l'ADEME espère voir se développer davantage les opérations spécifiques, lesquelles contribuent tant à des projets d'économies d'énergie conséquents qu'à stimuler les innovations techniques et organisationnelles, et travaille actuellement à la refonte du guide ADEME-ATEE qui leur est dédié. L'Agence estime que ces opérations gagneraient à être à l'avenir valorisées sur la base de campagnes de mesures ex-post et non plus sur des gains théoriques, dans une logique de qualité et de mobilisation des bénéficiaires dans le suivi de leurs consommations énergétiques.

**RÉPONSE DE LA DIRECTRICE GÉNÉRALE DE L'AGENCE
NATIONALE DE L'HABITAT (ANAH)**

Ce document a fait l'objet d'une lecture attentive et n'appelle pas de remarques de notre part.

2

Les biocarburants : des résultats en progrès, des adaptations nécessaires

PRÉSENTATION

Dans une évaluation publiée en janvier 2012 sur la politique en faveur des biocarburants¹⁸⁷, la Cour a souligné autant les lacunes que les incohérences de cette politique. Elle a émis une série de recommandations portant sur une approche plus réaliste des taux d'incorporation des biocarburants dans les carburants fossiles, la suppression de la défiscalisation fin 2015, une forte incitation à l'incorporation avec le maintien d'une pénalité (la taxe générale sur les activités polluantes) à un niveau suffisamment dissuasif, une plus grande cohérence vis-à-vis des constructeurs automobiles, plus de transparence vis-à-vis du consommateur, ainsi qu'une vigilance accrue dans les débats européens sur la fiscalité de l'énergie.

La Cour a souhaité, quatre ans après, vérifier dans quelle mesure ses constats étaient encore valides et ses recommandations mises en œuvre.

Au terme de son enquête, la Cour constate que l'utilisation de biocarburants reste le principal moyen de remplir l'obligation communautaire d'atteindre 10 % d'énergie renouvelable en 2020 dans les transports.

¹⁸⁷ Cour des comptes, *Rapport public thématique : La politique d'aide aux biocarburants*. La Documentation française, janvier 2012, 267 p., disponible sur www.ccomptes.fr

Désormais intégralement prise en charge financièrement par l'automobiliste, la mise en œuvre de la politique de soutien aux biocarburants a dû toutefois contourner de nombreuses contradictions pour s'approcher des objectifs affichés d'incorporation (I). Les filières ont été fragilisées par un contexte porteur d'incertitudes accrues à la suite des controverses européennes sur leur bénéfice environnemental, des mouvements des marchés qui subissent la baisse des prix des hydrocarbures et de la concurrence qui s'intensifie. La réussite de cette politique implique, dès lors, d'assurer une meilleure cohérence entre les objectifs nationaux de la politique de l'énergie et les objectifs européens, de faire évoluer certains outils et de renforcer la transparence vis-à-vis des consommateurs (II).

I - Le soutien aux biocarburants : des objectifs multiples, des résultats en progrès, un coût élevé

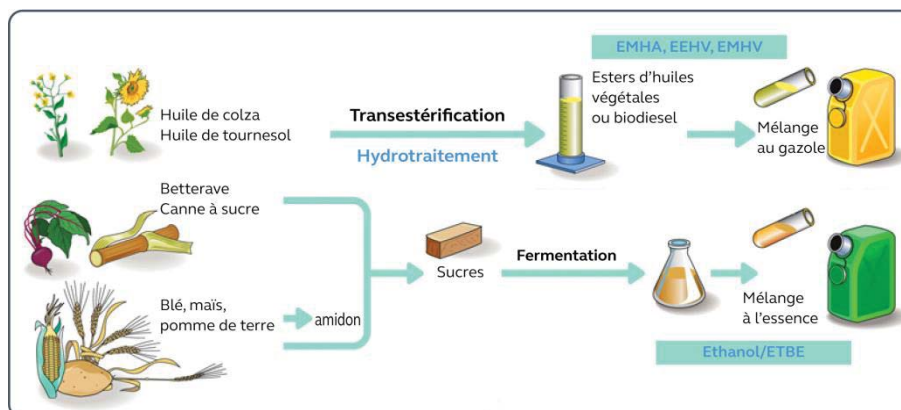
Les biocarburants sont des carburants de substitution obtenus à partir de la biomasse. Utilisés dans les transports, ils sont généralement incorporés dans les carburants d'origine fossile. Aujourd'hui encore, seule la première génération produite exclusivement à partir de cultures vivrières – parfois appelés « agro-carburants » – a atteint un stade industriel. Il s'agit, d'une part, du biodiesel résultant de l'estérification et, plus récemment, de l'hydrotraitement d'huiles végétales (HVO) de colza, de tournesol ou de palme¹⁸⁸ et, d'autre part, de l'éthanol issu de la distillation de sucres provenant du blé, du maïs, de la betterave ou de la canne à sucre. Le biodiesel est destiné à être mélangé au gazole, l'éthanol

¹⁸⁸ Le biodiesel utilisé aujourd'hui en mélange avec le gazole est issu de la transformation chimique des huiles, ces dernières étant à l'état brut incompatibles avec les technologies des moteurs. Les types de biodiesel les plus développés industriellement à l'heure actuelle sont les esters méthyliques, obtenus en faisant réagir l'huile avec du méthanol. Ils ont des propriétés s'approchant de celles du gazole. Ce procédé relativement simple (l'estérification) est concurrencé par un procédé récent, mais plus complexe, qui permet de traiter avec de l'hydrogène les triglycérides contenus dans les huiles végétales. Il produit une huile végétale, dite hydrotraitée (HVO, pour Hydrotreated Vegetable Oil), qui, contrairement aux esters, a des propriétés proches de celles d'un gazole idéal.

est directement mélangé à l'essence ou préalablement incorporé à de l'ETBE¹⁸⁹.

Il existe ainsi en France deux filières principales de production, distinctes mais étroitement liées au monde agricole, et ce d'autant plus que chacune d'elles fournit aussi en grande quantité des coproduits (drèches de blé et de maïs, pulpes de betterave, tourteaux de colza et de tournesol) qui servent à l'alimentation du bétail et constituent un substitut aux protéines végétales fabriquées à partir de soja importé.

Schéma n° 1 : les filières conventionnelles de production de biocarburants



Source : IFP énergies nouvelles

Au plan mondial, la production de ces biocarburants est de l'ordre de 68 à 70 Mtep¹⁹⁰ en 2015, soit l'équivalent de six jours de production de pétrole. Le continent américain représente 74 % de cette production (États-Unis 43,5 %, Brésil 24,2 %) et l'Europe 17 %, dont 3,3 % pour la France et 4 % pour l'Allemagne. La production mondiale est caractérisée

¹⁸⁹ L'ETBE (Éthyl Tertio Butyl Éther) a été introduit comme substitut du plomb pour augmenter l'indice d'octane. Fabriqué à partir d'isobutylène et d'éthanol, il pose moins de difficultés techniques à être incorporé que l'éthanol pur. Il a l'inconvénient de n'être que partiellement renouvelable et d'être comptabilisé pour un volume contenant 47 % d'équivalent de bioéthanol. La base des supercarburants contient 3,3 % en volume d'éthanol provenant de l'ETBE incorporé auquel est rajouté de l'éthanol pur, le tout étant plafonné à 5 % pour les SP95 et SP98 et 10 % pour le SP95-E10.

¹⁹⁰ Mtep : Million de tonnes équivalent pétrole.

par la très forte domination de l'éthanol sur le biodiesel avec une répartition de l'ordre de respectivement 75 % et 25 %.

La production française en 2014 a été de 0,98 Mt de bioéthanol carburant et 1,85 Mt de biodiesel¹⁹¹. Elle stagne depuis cinq ans et mobilise un peu moins de 6 % de la surface agricole utile en incluant les coproduits¹⁹², notamment des aliments pour animaux, dont la production atteint 2,25 Mt environ. Il existe, par ailleurs, une filière non directement agricole issue de graisses animales recyclées et d'huiles alimentaires usagées dont la production est de l'ordre de 100 à 150 000 t.

À l'inverse de la production mondiale, la répartition de la consommation totale de biocarburants, en France comme en Allemagne ou dans les pays du Benelux, est de 80 % en faveur du biodiesel contre 20 % pour l'éthanol. Cela est dû notamment à la très faible pénétration du diesel sur le continent américain, Nord et Sud, et, inversement, à sa prépondérance en Europe.

Des biocarburants dits de deuxième génération sont apparus, qui utilisent la biomasse dans son ensemble, notamment les déchets y compris ceux issus de la forêt : ils sont encore en phase de développement, les applications industrielles et commerciales à grande échelle n'étant pas attendues avant une dizaine d'années. Ils ne fournissent pas de coproduits. Quant aux biocarburants de troisième génération, produits à partir de micro-algues, ils ne sont encore qu'au stade de la recherche en laboratoire.

A - Des objectifs multiples et pas toujours convergents

Destinée à l'origine à compenser pour les agriculteurs les effets du gel des terres issu de la réforme de la politique agricole commune (PAC) de 1992, la politique de soutien aux biocarburants lancée en 2005 a cherché, au fil du temps, à satisfaire deux autres objectifs : diminuer la facture énergétique, grâce au développement d'une énergie renouvelable qui puisse se substituer aux importations de carburants fossiles et

¹⁹¹ Soit 1,23 Mdl de bioéthanol carburant et 2,1 Mdl de biodiesel, correspondant respectivement à 0,6 Mtep et 1,7 Mtep.

¹⁹² Un coproduit est une matière, intentionnelle et inévitable, créée au cours du même processus de fabrication et en même temps que le produit principal, chacun de ces produits étant apte à être utilisé directement pour un usage particulier.

contribuer à réduire les émissions de gaz à effet de serre¹⁹³ (GES) dans le cadre du Paquet énergie-climat (PEC) de l'Union européenne (UE).

Au regard de ces objectifs, la politique de soutien aux biocarburants était apparue à la Cour en 2011 :

- modérément efficace au plan agricole : elle a certes réglé à l'époque la question de la jachère, à travers notamment le développement de la culture du colza, et réduit la dépendance de la France et de l'UE vis-à-vis des importations de protéines végétales grâce à la valorisation des coproduits. En revanche, elle n'a eu qu'un effet limité sur le revenu des agriculteurs et son impact sur le prix des matières premières agricoles a donné lieu à d'importantes controverses. Les polémiques sur le changement direct ou indirect d'affectation des sols (CAS) induit par ces cultures sont certes difficiles sinon impossibles à trancher, mais elles ont nui à l'image des biocarburants ;
- limitée quant à l'indépendance énergétique, car si l'on avait voulu qu'il en soit autrement, il aurait fallu consacrer une grande part des terres agricoles (plus de 30 %) à la culture des intrants ;
- difficile à quantifier s'agissant de la réduction des émissions de GES : le coût de la tonne de CO₂ évitée est cinq ou six fois plus élevé que celui fixé par l'UE pour la moyenne des différents secteurs.

B - Des instruments dont la mise en œuvre n'a pas toujours été cohérente

Pour atteindre les objectifs¹⁹⁴ d'incorporation, les pouvoirs publics ont eu recours à quatre instruments mis en place à partir de 2005 dans le

¹⁹³ En théorie, le bilan carbone de la combustion des biocarburants est nul, car le carbone émis provient de celui capturé dans l'air par la plante lors de sa croissance. En pratique, l'analyse du cycle de vie montre que les engrais et les procédés de cultures et de fabrication peuvent utiliser beaucoup d'énergie, ces phases émettrices de CO₂ réduisant d'autant l'avantage des biocarburants.

¹⁹⁴ Objectifs dont il convient de signaler qu'ils n'ont pas été assortis de cibles quantitatives telles que nombre d'hectares à cultiver en plantes destinées aux biocarburants ou nombre de tonnes d'hydrocarbures non importées ou bien encore tonnes de GES non émises.

cadre d'un plan d'ensemble destiné à stimuler la production et la consommation de biocarburants :

- soutien à la production à travers une défiscalisation partielle et dégressive dans le temps *via* une réduction de la TICPE¹⁹⁵ ;
- maîtrise des capacités productives par l'attribution d'agrément accordés aux unités de production éligibles à la défiscalisation, ces agréments prenant fin en 2015 ;
- incitation à la consommation par la fixation d'objectifs d'incorporation de biocarburants dans les différentes catégories de carburants fossile (essence et gazole) ;
- sanction du non-respect des objectifs d'incorporation par un fort prélèvement sous forme d'une taxe générale sur les activités polluantes (TGAP).

La mise en œuvre de ces outils a rencontré des difficultés, auxquelles il a été répondu par des solutions parfois artificielles.

1 - Une contradiction entre taux d'incorporation et normes de qualité des carburants

Inscrite dans un cadre européen composé pour l'essentiel de deux directives, l'une concernant la cible à atteindre, à échéance de 2020, de 10 % d'énergie renouvelable dans la consommation totale d'énergie dans les transports, l'autre définissant la qualité des carburants, la politique française repose aujourd'hui sur des objectifs d'incorporation fixés, en pouvoir calorifique inférieur (PCI), à 7 % pour l'éthanol mélangé à l'essence et 7,7 % pour le biodiesel mélangé au gazole.

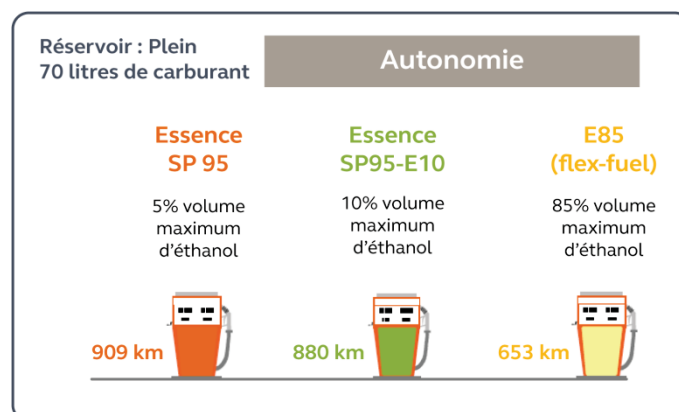
¹⁹⁵ TICPE : taxe intérieure sur la consommation des produits énergétiques.

Objectifs d'incorporation des biocarburants en « pouvoir calorifique inférieur » (PCI) et en volume

Pour un même volume consommé, les biocarburants ne permettent pas de se déplacer aussi loin que les carburants fossiles. Leur taux d'incorporation est, par ailleurs, limité par les normes européennes de qualité des carburants, liées à leur acceptabilité technique par les moteurs.

Les obligations d'incorporation des biocarburants sont définies en pourcentage de pouvoir calorifique inférieur (PCI) qui est l'énergie thermique libérée par la combustion d'un litre de carburant. Or le PCI des biocarburants est inférieur à celui des hydrocarbures fossiles dans lesquels ils sont incorporés : de 34 % pour l'éthanol par rapport à l'essence et de 8 % pour le biodiesel par rapport au gazole. Ainsi, 1 000 litres d'éthanol ont le même pouvoir calorifique que 657 litres d'essence.

En conséquence, à plein de carburant identique, l'autonomie d'un véhicule diminue quand le pourcentage d'incorporation de biocarburants augmente, comme le montre le schéma ci-après pour l'essence.



Le carburant E85, qui contient au maximum 85 % en volume d'éthanol, est encore confidentiel avec 1 % des volumes de vente d'essence. Il bénéficie d'un net avantage fiscal : sa TICPE, de 12,6 c€ par litre en 2015, est inférieure de près de 50 c€ à celle appliquée au super. Aussi, en dépit d'une autonomie réduite et d'une grande variabilité de son prix de vente à la pompe, le coût au kilomètre de l'E85 reste, en moyenne, inférieur de 30 % à celui du SP95. En revanche, l'utilisation du SP95-E10

est, en moyenne, plus onéreuse au kilomètre que celle du SP95, de l'ordre de 1 %, comme la Cour a pu le calculer à partir d'exemples¹⁹⁶ de stations-service commercialisant tous ces types de carburant.

S'agissant de l'incorporation de biocarburant exprimée en volume, son pourcentage, d'autant plus élevé que le PCI des biocarburants, est faible : par exemple, 7 % d'incorporation en PCI correspondent respectivement à 7,6 % en volume pour les esters dans le gazole et 10,6 % pour l'éthanol dans l'essence.

Ces pourcentages en volume dépassent les plafonds d'incorporation imposés par les normes européennes sur la qualité des carburants fixés à 7 % pour le gazole banalisé (dit B7) et 10 % en volume pour l'éthanol dans l'essence (SP95-E10).

De plus, à la suite de récentes controverses sur le bénéfice des biocarburants du point de vue de l'environnement, un nouveau plafond d'incorporation de 7 % (PCI) a été imposé aux biocarburants de première génération. Ce nouveau plafond rend encore plus difficile le respect des engagements européens de 10 % en PCI d'énergie renouvelable dans les transports en 2020. En effet, la différence entre cet objectif de 10 % et le nouveau plafond de 7 % ne peut être satisfaite ni par une production de biocarburants issus de matières premières alimentaires, ni par de l'éthanol ou des esters issus de déchets ou de résidus.

Le tableau ci-dessous résume les objectifs d'incorporation et de critères de qualité des deux principaux biocarburants de première génération.

	Objectif national incorporation	Nouvelle Directive EnR 2015	Objectif national en équivalent volume	Directive et normes UE qualité (hors B30 / E85)	Règlement national de qualité, depuis 01/01/2015 (hors B30)
Biodiesel (Esters d'huiles végétales)	7,7% en PCI	inférieur à 7 % PCI	8% en volume	inférieur à 7% en volume	inférieur à 8 % en volume
Ethanol (betterave, canne à sucre, blé, maïs...)	7% en PCI	inférieur à 7 % PCI	10,6% en volume	inférieur à 10% en volume	

¹⁹⁶ À partir des données du 21 octobre 2015 du site <http://www.prix-carburants.gouv.fr/>

Par ailleurs, d'ici 2020, les véhicules fonctionnant à l'électricité renouvelable ne pourront pas contribuer de façon significative à l'atteinte de l'objectif de 10 % d'énergie renouvelable dans les transports fixé par le PEC. Il faudra, dans ces conditions, soit autoriser des taux d'incorporation plus élevés qu'actuellement, soit accélérer le recours à des biocarburants de nouvelle génération, à la fois issus de la partie non comestible des plantes, d'algues ou de déchets, et incorporables sans trop de limite physique.

La Cour avait déjà souligné, en 2011, les incohérences et insuffisances des instruments mis en place.

L'objectif d'incorporation initial fixé au minimum à 7 % en PCI d'ici 2010 était, dès l'origine, contradictoire avec les maxima des normes de qualité, tant pour l'essence (10 % au maximum en volume) que pour le gazole (7 % en volume)¹⁹⁷. L'objectif exprimé en PCI était jugé d'autant plus irréaliste que le gouvernement français affichait l'objectif de 10 % d'incorporation en PCI dès 2015, soit cinq ans avant la date prévue par le Paquet énergie-climat. Or, un tel effort représentait, par exemple, une incorporation de 15 % en volume pour l'éthanol, très au-delà du plafond admis par la norme européenne de qualité. De fait, l'objectif n'a pas été atteint, puisque l'incorporation en PCI ne dépassait pas, en 2010, 5,5 % pour l'éthanol et 6,4 % pour le biodiesel.

2 - Des risques de surcapacités

L'éthanol est en principe un produit agricole bénéficiant d'une protection au titre de la politique agricole commune (PAC), mais il suffit qu'il soit mélangé pour devenir un produit chimique beaucoup moins protégé. Le biodiesel est une huile végétale sans protection de la PAC, qui ne peut être soumise qu'à des normes techniques plus strictes dans l'UE qu'ailleurs. En conséquence, les importations de biocarburants représentaient en 2010 près de la moitié de l'approvisionnement du marché communautaire et fragilisaient d'autant plus les unités de production françaises que celles-ci étaient récentes et donc non amorties.

¹⁹⁷ Pour l'essence, 7 % en PCI représentent 10,6 % en volume. Pour le diesel, 7,35 % en PCI représentent 8 % en volume. Il était donc absolument impossible de satisfaire à la fois les objectifs d'incorporation et les normes de qualité.

En outre, la capacité de production française s'est révélée supérieure aux besoins, du fait du trop grand nombre d'agréments accordés, aboutissant à des surcapacités annonciatrices de restructurations futures. En conséquence, la Cour recommandait de réduire progressivement la défiscalisation de la TICPE pour y mettre fin en 2015.

3 - Le caractère excessivement pénalisant de la taxe générale sur les activités polluantes

Payée par le distributeur, la taxe générale sur les activités polluantes (TGAP) a pour objet de sanctionner le non-respect des cibles d'incorporation. Son taux est égal à la différence entre le taux d'incorporation cible et celui réalisé. Elle s'applique à une assiette qui est la totalité du chiffre d'affaires réalisés par le distributeur, TICPE incluse.

Par construction, elle constitue une sanction très forte en cas de non-respect des cibles d'incorporation¹⁹⁸. Elle avait initialement, en l'absence de concurrence, donné aux producteurs de biocarburants, notamment de biodiesel, un pouvoir de négociation important sur les distributeurs qui ont répercuté sur le consommateur l'avantage qu'ils étaient obligés de concéder aux producteurs. La Cour recommandait, néanmoins, le maintien de la TGAP à un niveau suffisamment dissuasif pour que les cibles d'incorporation aient une chance d'être atteintes.

C - Des résultats en progrès, un recours à des palliatifs

La filière biodiesel a, contrairement à celle du bioéthanol, atteint la cible de 7 % en PCI dès 2013, grâce notamment à des palliatifs.

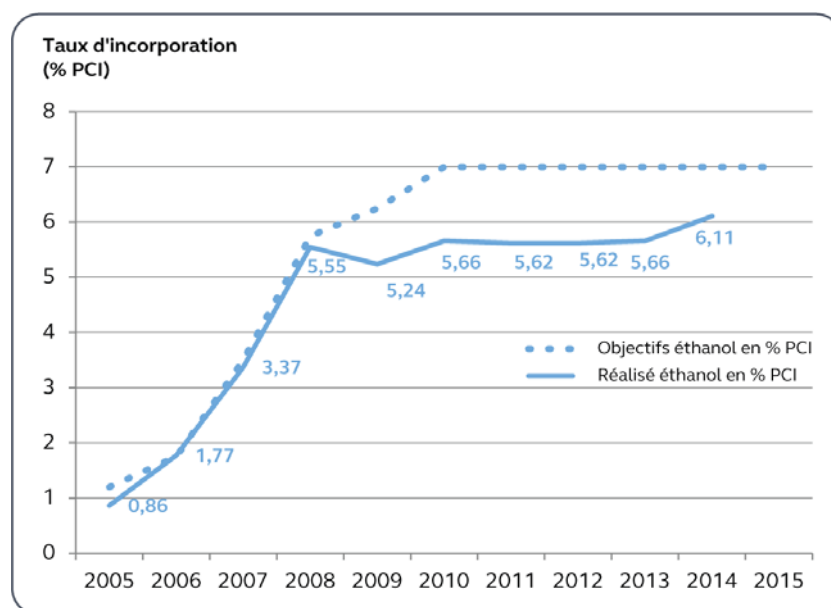
¹⁹⁸ L'effet incitatif s'apprécie en comparant les deux solutions qui s'offrent au distributeur de carburant : d'un côté, incorporer 1 hl de biodiesel, de l'autre, acheter 0,918 hl de gazole auquel il faut ajouter la TGAP. La différence entre les deux options (55 €/hl avec les cours de mars 2015) est donc très largement en faveur de l'achat de biocarburants. Le calcul équivalent pour un hectolitre d'éthanol non incorporé donne une différence du même ordre de grandeur, à savoir de 47 € (au cours de mai 2015).

1 - Des résultats en progrès

La cible de 7,7 % définie à partir de 2014 pour le biodiesel a été atteinte d'autant plus facilement que les pouvoirs publics français ont autorisé, à compter du 1^{er} janvier 2015, le passage de 7 % à 8 % du taux d'incorporation en volume des esters dans le gazole. Les cibles ainsi définies permettent de sécuriser à peu près les investissements déjà réalisés et pour la plupart déjà amortis.

En revanche, l'objectif de 7 % de bioéthanol n'est pas atteint, ainsi qu'il ressort du graphique n° 1.

Graphique n° 1 : objectif et réalisation d'incorporation du bioéthanol (en PCI)



Source : Cour des comptes d'après les données de la direction générale des douanes et droits indirects (DGDDI)

L'atteinte des objectifs dépend, pour l'essentiel, de la composition du parc automobile et du comportement des distributeurs et des automobilistes. En effet, la pénétration des biocarburants peut être freinée par un parc automobile ancien, la prudence de la grande distribution, voire les réticences des automobilistes.

En dehors de l'E85, deux carburants contenant de l'éthanol sont proposés à la vente : le SP95 et le SP95-E10. Le premier contient jusqu'à 7,4 % d'éthanol en volume et ne permet donc pas d'atteindre l'objectif d'incorporation en PCI (7 %). Le second, contenant jusqu'à 10 % d'éthanol en volume soit 6,6 % en PCI, est aussi en dessous de l'objectif et il n'est présent que dans 55 % seulement des 9 000 stations-service les plus importantes.

Cette faible proportion résulte de la prudence de la grande distribution qui, jusqu'en 2011 inclus, a craint de perdre la clientèle des véhicules non compatibles avec ce carburant, soit 40 % du parc essence de l'époque.

Le basculement de ces grands réseaux en faveur du SP95-E10 s'est réalisé en 2012 et 2013, mais les comportements des automobilistes font que les ventes de SP95-E10 se limitent encore à 40 % du total de l'essence, à égalité avec le SP95. Or, en 2015, le parc automobile essence a été suffisamment renouvelé pour que 90 % des voitures essence qui roulent actuellement puissent se fournir en SP95-E10, alors que 30 % seulement le font.

Ces conditions sont loin d'être remplies et l'objectif de 7 % en PCI dans la filière essence paraît difficile à atteindre, du moins à court et moyen terme.

2 - Des palliatifs parfois artificiels

Même si la seule essence distribuée était le SP95-E10, l'objectif de 7 % d'incorporation d'éthanol en PCI ne pourrait pas être atteint. En effet, cet objectif de 7 % correspond à 10,6 % d'incorporation en volume, et le SP95-E10 contient un maximum de 10 % en volume d'éthanol. Le problème de non-cohérence entre objectif de taux d'incorporation et normes européennes de qualité s'applique aussi au B7. Dès lors, plusieurs solutions ont été mises en œuvre, parfois de manière artificielle, pour surmonter cette difficulté.

a) Le recours à des carburants à fort taux d'incorporation : B30 et E85

Un premier moyen était de développer et de distribuer des carburants plus riches en biocarburants, dans la limite, bien entendu, de

ce que peuvent accepter les moteurs¹⁹⁹. Cela a été fait pour le biodiesel avec le B30 qui contient 30 % de volume de biodiesel et qui est réservé aux flottes dites « captives » : compagnies d'autocars, services d'autobus de certaines villes.

Pour l'éthanol en revanche, dès que l'on dépasse un certain pourcentage d'incorporation, il faut des modifications aussi bien dans le circuit de distribution des carburants que dans les moteurs²⁰⁰. Or la distribution du E85, qui contient jusqu'à 85 % de volume d'éthanol, non seulement n'a pas été encouragée, mais a même été pénalisée, puisque les véhicules à carburant modulable (VCM) ou « flex fuel » ont été affectés d'un malus environnemental. Une telle mesure allait à l'évidence à l'opposé de l'atteinte de l'objectif de 7 % d'incorporation.

Encore à peine distribué en 2009, le carburant E85 a cependant gagné en notoriété, mais sa part de marché ne dépasse toujours pas 1 % en 2014. Aller au-delà nécessiterait de satisfaire deux conditions :

- l'existence d'une gamme de modèles de véhicules VCM. La position des constructeurs français ne va pas dans le sens du développement de ces modèles, alors que les constructeurs étrangers sont plus présents sur ce type de motorisation ;
- l'homologation et la promotion commerciale de boîtiers adaptables (« kits ») sur les injecteurs des moteurs classiques pour leur permettre de fonctionner avec tout type de carburant, y compris le E85. L'homologation serait en cours et devrait être achevée au printemps 2016 avec mise sur le marché des produits trois mois plus tard. La promotion du produit repose sur son coût, de l'ordre de 600 € par véhicule, installation comprise, et sur son amortissement rapide, estimé à 9/18 mois selon les modèles. La question de l'assurance contre un éventuel défaut de ces boîtiers reste cependant à résoudre²⁰¹.

¹⁹⁹ La directive de qualité des carburants ne s'applique pas aux véhicules utilisant le B30 ou le E85.

²⁰⁰ L'éthanol est de l'alcool pur, extrêmement abrasif pour toute canalisation.

²⁰¹ Ce point renvoie à la question plus générale de la crainte qu'ont toujours eue les constructeurs automobiles de se trouver pris dans des contentieux avec leurs clients pour des problèmes liés aux carburants.

b) Le recours au double comptage des déchets et résidus

À la suite de la « crise de la vache folle », la nécessité de valoriser certains déchets, tels que les graisses animales issues de l'équarrissage ou bien les huiles alimentaires usagées provenant des établissements de restauration rapide, s'est imposée. Pour y contribuer, il a été introduit en 2010 une règle de double comptage²⁰² des graisses animales et des huiles alimentaires usagées, lorsque, après traitement, elles étaient mélangées aux carburants fossiles. Prise sans étude d'impact préalable ni définition précise des huiles usagées, cette décision a fortement déstabilisé la filière biodiesel au moment précis où la concurrence des produits importés se faisait le plus sentir et donnait lieu à des fraudes massives.

Pour la filière éthanol, une règle identique a été mise en place pour les marcs de raisin et lies de vin, avec un plafonnement à 0,25 % en PCI.

c) La prise en compte du gazole non routier

La directive européenne ne s'applique en principe qu'au carburant routier. Toutefois, ce texte permet, afin de faciliter l'atteinte des objectifs d'incorporation, d'ajouter le biodiesel incorporé dans le calcul du taux d'incorporation du gazole non routier (GNR)²⁰³. Reprise dans le calcul de la TGAP, cette règle permet à un distributeur qui commercialise 10 % de son gazole en GNR d'alléger artificiellement d'environ 0,7 % sa contrainte d'incorporation de biodiesel.

D - Un coût élevé pour le consommateur

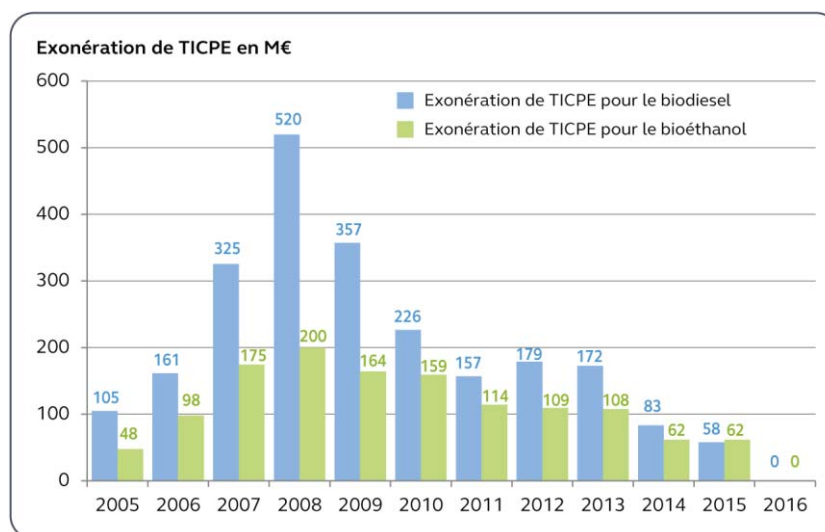
Les biocarburants ayant un moindre PCI que les carburants fossiles, l'automobiliste parcourt moins de kilomètres pour un même volume de carburant. C'est donc lui qui paie cette politique à travers, entre autres, une surconsommation de carburant. Les données disponibles montrent, en effet, que le coût pour l'État de l'exonération partielle de

²⁰² Autrement dit, 1 % d'huile provenant de ces produits compte pour 2 % dans le taux d'incorporation.

²⁰³ Carburant utilisé par les engins agricoles, de chantier et les bateaux de plaisance et de navigation intérieure et qui incorpore aussi des biocarburants.

TICPE est en grande partie compensé par le produit des taxes prélevées sur les volumes additionnels consommés.

Graphique n° 2 : montant des exonérations de TICPE



Source : Cour des comptes d'après les données de la DGDDI (prévisionnelles pour 2015)

Après avoir atteint un pic en 2008, le coût pour l'État de cette dépense fiscale a continûment décliné depuis. De 280 M€ en 2013, la défiscalisation est passée à 145 M€ en 2014 (83 M€ et 62 M€ respectivement pour le biodiesel et l'éthanol), et ne devrait pas excéder 120 M€ en 2015, dernière année d'application.

Le cumul des exonérations de TICPE entre 2005 et 2014 a atteint un total de 3,6 Md€, dont 2,3 Md€ pour la filière biodiesel et 1,3 Md€ pour celle de l'éthanol. La TICPE étant assise sur le volume des ventes de carburant, elle finit par être plus élevée par kilomètre parcouru pour un carburant contenant des biocarburants que pour les carburants fossiles. Les rentrées supplémentaires résultant de la surconsommation sont estimées par la Cour à 2,2 Md€ (1,0 Md€ pour l'essence, 1,2 Md€ pour le gazole), réduisant le coût net cumulé de l'aide à la production à 1,4 Md€.

Si l'on ajoute le fait que la TGAP, sur cette même période 2005-2014, a rapporté 0,9 Md€ en taxes supplémentaires, provenant presque intégralement de l'éthanol, le coût net pour l'État de l'aide fiscale aux biocarburants n'a en définitive pas dépassé 0,5 Md€ en cumul sur ces dix années.

En contrepartie, le surcoût pour les consommateurs est estimé, en moyenne sur les dix dernières années, à environ 2,6 centimes d'euros par litre d'essence et à 1,5 centime d'euros par litre de gazole à la pompe.

Tableau n° 1 : estimation du surcoût du litre de carburant pour le consommateur (moyenne 2005-2014)

<i>En c€/litre</i>	Essence SP95-E10	Gazole
<i>Excès de taxe payée (TICPE+TVA) due à la surconsommation</i>	0,9	0,3
<i>TGAP</i>	0,8	0,0
<i>Surcoût HT de la matière première par litre de carburant consommé²⁰⁴</i>	0,9	1,2
Total	2,6	1,5

Source : Cour des comptes d'après les données de la DGDDI

L'exonération partielle de TICPE sur les biocarburants étant supprimée à compter de 2016, la seule surconsommation de gazole rapportera annuellement 120 M€ à l'État. En revanche, la loi de finances rectificative du 29 décembre 2015 a réduit de 2 centimes d'euros la TICPE pour le SP95-E10. Cette mesure fait disparaître la recette supplémentaire pour l'État correspondant à la surconsommation de ce carburant et, en grande partie, son surcoût pour le consommateur.

²⁰⁴ Le surcoût est obtenu à partir des cotations de mai 2015 : 0,657 €/l pour le SP95 et 0,624 €/l pour l'éthanol. Ces chiffres variant au cours du temps, ce surcoût peut varier dans une plage de ± 0,2c€/l. Pour le gazole, la prime du biodiesel par rapport au gazole est prise ici à 120 € la tonne, une variation de 50€/t entraînant une variation de 0,3 c€/l pour le surcoût.

II - Un contexte qui appelle des adaptations

A - Un contexte incertain

1 - L'instabilité des règles communautaires et une moindre ambition européenne

La controverse sur le changement d'affectation des sols a contribué à déstabiliser les règles d'incorporation. Les biocarburants ont été, à partir de 2008, au cœur d'une polémique concernant leur impact sur le prix des denrées agricoles, leur fabrication entrant en concurrence avec l'utilisation alimentaire, en France comme dans les pays en développement. Les nombreuses études sur le sujet n'ont pas débouché sur des conclusions bien nettes et la controverse reste ouverte.

Elle a conduit la Commission européenne à proposer en 2012 un nouvel objectif d'incorporation de 5 % en PCI, en retrait sur le précédent. Après trois ans de négociations, les objectifs européens ont été définitivement fixés en avril 2015 à 7 % et 7,7 % respectivement pour l'essence et le gazole. L'écart avec l'objectif final de 10 % d'énergie renouvelable dans les transports en 2020 devra être comblé progressivement par des biocarburants qui n'entrent pas en concurrence avec les productions alimentaires ou par d'autres types de motorisations, électriques par exemple. En raison de l'instabilité des objectifs communautaires au cours des trois dernières années, les industries automobile et pétrolière ont été privées de visibilité pour déterminer leurs choix technologiques.

Les perspectives 2030 dans le cadre de l'UE ne sont pas, par ailleurs, de nature à rassurer les professionnels.

Les objectifs d'incorporation fixés par la directive européenne prennent fin en 2020 et il n'est, aujourd'hui, pas envisagé de dispositifs de soutien au-delà de cette date. Chaque État membre de l'UE les détermine donc déjà plus ou moins en fonction de ses priorités. C'est ainsi que l'Allemagne a prévu de passer à un unique objectif de réduction de GES, sans obligation d'incorporation de biocarburants.

Par ailleurs, dans le cadre de la préparation du Paquet énergie-climat à horizon 2030, l'objectif de l'Union européenne est de réduire de 40 % les émissions de GES par rapport à 1990 et de produire 27 %

d'énergie à partir de sources renouvelables, sans objectif spécifique pour les transports.

En France, les professionnels des biocarburants estiment qu'il est, néanmoins, important de définir au niveau communautaire un objectif de part d'énergie renouvelable dans les transports identique à celui inscrit dans la loi relative à la transition énergétique pour la croissance verte, c'est-à-dire 15 % à l'horizon 2030, et d'assurer une continuité claire entre les soutiens à la première et deuxième génération de biocarburants.

2 - Un marché moins porteur

a) Une consommation de carburants et des prix en baisse

Le marché des biocarburants subit la crise économique et la réduction de la demande en transport et donc en carburants. Il plafonne donc aujourd'hui à 50 Mdl environ et aucune reprise ne se dessine. Il reste dominé à plus de 80 % par le diesel, l'essence n'ayant qu'une part résiduelle et décroissante depuis 10 ans. Cette asymétrie entre les deux carburants étant renforcée par l'aspect technique du moindre pouvoir énergétique de l'éthanol par rapport au biodiesel, la filière éthanol a plus de mal à atteindre les cibles d'incorporation. Sa distribution est donc plus pénalisée par la TGAP et, son marché étant plus étroit, cette filière peine davantage à trouver son équilibre économique et financier.

Il est probable qu'un certain rééquilibrage intervienne entre les deux filières, ainsi qu'en témoigne la remontée des ventes de voitures neuves à essence²⁰⁵, mais ce phénomène sera lent et n'aura que peu d'incidence à moyen terme sur le marché des carburants dans leur ensemble.

La baisse des prix du pétrole affecte, par ailleurs, fortement le résultat de la filière biodiesel compte tenu du mode d'établissement de son prix par contrat annuel entre le producteur et le distributeur. Au cours

²⁰⁵ Remontée significative puisque la part des voitures diesel neuves n'est plus que de 58,5 % des ventes contre 75 % il y a cinq ans et une moyenne européenne de 52 %. La part des véhicules diesel du parc des voitures particulières a toutefois continué de croître, de 62,1 % au 1^{er} janvier 2014 à 62,4 % au 1^{er} janvier 2015. De même, la motorisation diesel des véhicules utilitaires a crû de 94,3 % au 1^{er} janvier 2014 à 95,0 % au 1^{er} janvier 2015 (données du comité des constructeurs français d'automobiles).

du second semestre 2014 en effet, l'écart entre le cours du gazole fossile et celui des huiles végétales entrant dans la fabrication du biodiesel a baissé de plus de 170 €/m³. Il en est résulté un effondrement de la marge des fabricants de biodiesel. Le résultat d'exploitation de la filière a plongé en 2015, ce qui a conduit son organisation professionnelle à demander le relèvement de la défiscalisation au titre de la TICPE.

La sensibilité de la filière éthanol aux fluctuations du prix du pétrole est moindre. Pendant une partie de l'année 2014, le prix de l'éthanol a été, de façon exceptionnelle, inférieur à celui de l'essence. Il s'agissait d'une situation très favorable pour l'incorporation d'éthanol dont le prix devenait compétitif par rapport à celui de l'essence.

b) Un marché plus concurrentiel

L'apparition de l'huile végétale hydrogénée (HVO) à l'échelle industrielle est un fait nouveau qui date de 2011/2012. Elle est concomitante avec la montée en puissance des importations d'huile de palme en provenance des pays tropicaux et a introduit un déséquilibre nouveau et important dans la filière biodiesel, dans la mesure où cette matière première est, la plus grande partie de l'année, nettement moins coûteuse que l'huile de colza. Le biocarburant qui en est issu est totalement assimilable au gazole et incorporable sans limite, contrairement aux esters de matière grasse. C'est pourquoi le groupe Total a le projet d'augmenter sa production annuelle d'HVO de 20 000 à 500 000 tonnes, en reconvertissant une unité de production de la raffinerie de La Mède près de Marseille.

De plus, l'arrivée de ce nouveau produit industriel, concurrent des biodiesels à base d'esters de la filière agro-industrielle, se situe dans un contexte où la pression des importations risque de se renforcer à nouveau. L'UE avait en effet pallié, en 2013, l'inefficacité de la protection aux frontières pour les deux filières de biocarburants par la mise en place de droits antidumping sur le biodiesel et l'éthanol, suffisamment élevés pour permettre une certaine reconquête du marché intérieur. Mais ces mesures sont d'une durée limitée à cinq ans et elles sont, de surcroît, vivement contestées. Leur pérennité est donc loin d'être assurée.

3 - Une moindre priorité pour les constructeurs automobiles

La mise au point d'un moteur adapté à un type de carburant différent du carburant fossile classique suppose une stabilité des objectifs et des incitations. La Cour avait ainsi recommandé que les motoristes ne soient pas tributaires des changements de mode qui affectent les propulsions alternatives et que les règles concernant ces dernières gardent une stabilité d'au moins cinq ans. Or les règles n'ont jamais été assez stables pour permettre aux constructeurs de réaliser des séries industrielles dans les nouvelles propulsions. Par conséquent, les seuls biocarburants mis sur le marché ont été ceux ne nécessitant aucun ou très peu de changement dans le réglage des moteurs existants, donc ceux incorporant de faibles proportions de biocarburants.

Les biocarburants font, de surcroît, moins partie des priorités stratégiques des constructeurs automobiles français, quel que soit le carburant. En effet, la contrainte principale est désormais pour eux la réduction progressive des émissions de CO₂ (contrainte réglementaire dite Euro 6 limitant les émissions des moteurs à 95 gCO₂/km en 2020), d'autant plus que, depuis 2008, les règles européennes ne combinent plus les réductions d'émissions des moteurs et celles des carburants. Pour mettre en œuvre la réduction de ces émissions, ils ont choisi de porter d'abord leurs efforts sur la diminution de la consommation (par réduction de poids et amélioration de l'efficacité énergétique des moteurs, « *downsizing*²⁰⁶ »), et sur la voiture électrique, plutôt que de développer des motorisations spécifiques aux fortes teneurs en biocarburants.

Les objectifs et les instruments de la politique de soutien aux biocarburants ont été initialement définis dans un environnement qui a profondément évolué. Le recours aux biocarburants, toujours nécessaire pour atteindre 10 % d'énergie renouvelable dans le secteur des transports, suppose d'adapter les objectifs et les outils de cette politique.

²⁰⁶ Le *downsizing* désigne un ensemble de procédés visant à réduire la cylindrée d'un moteur, sans dégrader la puissance.

B - Une nécessaire adaptation des objectifs et des outils

1 - Faire évoluer certains des instruments de soutien pour favoriser le respect des obligations communautaires

Conformément à la recommandation de la Cour, la TGAP a vocation à devenir l'instrument de droit commun de la politique en faveur des biocarburants de première génération. Le maintien d'un niveau de taxe élevé d'aujourd'hui est certes fortement incitatif, mais risque de créer une forme permanente de taxation, notamment pour la filière éthanol. La baisse du prix du brut peut être l'occasion d'une réflexion sur le niveau pertinent de la TGAP pour l'éthanol : actuellement, la pénalité variant, suivant le cours du pétrole, de 0,45 à 0,65 € par litre manquant d'éthanol, la Cour estime qu'une réduction de cette fourchette par rapport au niveau actuel préviendrait ce risque tout en conservant le caractère incitatif de la TGAP.

Trois autres évolutions permettraient de clarifier les conditions dans lesquelles les objectifs d'incorporation peuvent être atteints, tout en favorisant le respect des obligations communautaires de 10 % d'énergie renouvelable dans les transports en 2020 :

- inclure le gazole non routier (GNR) dans l'assiette de la TGAP, ce qui représente un potentiel supplémentaire de 0,4 Mt de biodiesel ;
- supprimer dans le calcul de la TGAP le double comptage des biocarburants obtenus à partir de déchets animaux, d'huiles usagées ou de lies de vin et marcs de raisin. Outre que les fraudes dans leur utilisation sont très aisées, ces matières premières n'ont pas d'impact significatif sur les émissions de gaz carbonique. En revanche, il pourrait être appliqué, le moment venu, aux carburants de nouvelle génération qui ont un impact significatif et prouvé sur les émissions de CO₂ ;
- harmoniser, à recettes constantes, le régime de déductibilité de la TVA pour les parcs de véhicules professionnels diesel et essence²⁰⁷. En élargissant le marché du SP95-E10, cette mesure permettrait à la filière éthanol de se rapprocher de l'objectif de 7 % d'incorporation en PCI.

²⁰⁷ Seuls les premiers bénéficient de cette déductibilité.

2 - Assurer la cohérence entre objectifs européens et nationaux à l'horizon 2030

La loi du 17 août 2015 relative à la transition énergétique pour la croissance verte dispose que la programmation pluriannuelle de l'énergie (PPE) fixe un objectif d'incorporation de biocarburants de nouvelle génération dans la consommation finale d'énergie du secteur des transports. Il convient de s'assurer qu'il n'y ait pas d'incohérences entre la PPE qui va être élaborée et les futures directives européennes en préparation pour l'horizon 2030.

3 - Renforcer les exigences de transparence vis-à-vis du consommateur

L'information des consommateurs mériterait d'être plus claire sur les objectifs de la politique en faveur des biocarburants²⁰⁸ et plus transparente quant à ses coûts et ses résultats.

En effet, la décision a été prise de passer à partir du 1^{er} janvier 2015 d'un maximum d'incorporation d'esters de 7 % à 8 % en volume dans le gazole banalisé, ceci afin d'élargir les débouchés des esters de colza²⁰⁹ face à la menace du HVO à base d'huile de palme. Cette décision de passer du B7 au B8 a surpris les distributeurs et provoqué une certaine perplexité chez les constructeurs, notamment du point de vue de ses conséquences en termes de garantie du véhicule²¹⁰. Quant aux

²⁰⁸ Soutien à l'agriculture, indépendance énergétique ou défense de l'environnement.

²⁰⁹ La TGAP pousse actuellement à incorporer 7,7 % en PCI de biodiesel : 7 % d'esters végétaux (7,6 % en volume) et 0,35 % de PCI (0,38 % en volume) d'esters produits à partir des résidus et déchets et comptant double, soit au total pratiquement 8 % en volume, ce qui est dorénavant permis (en France uniquement) par le gazole banalisé (B8). Le HVO n'a pas l'obligation d'observer ce plafond de qualité et peut donc être incorporé en volume au-delà des limites de 7 % du B7 ou de 8 % du B8.

²¹⁰ Il existerait un risque juridique que ce carburant soit non conforme à la norme européenne EN590, qui garantit aux utilisateurs de gazole les mêmes spécifications dans l'ensemble des pays de l'Union européenne. Les consommateurs, qui ne savent pas que ce carburant est potentiellement non accepté par des constructeurs étrangers, pourraient se voir refuser l'application de la garantie en cas de défaillance du moteur à cause de ce carburant. Les producteurs d'esters font remarquer qu'aucun incident n'a été répertorié depuis l'introduction du B8, mais les pétroliers indiquent aussi que les objectifs de réduction de polluants et de CO₂ conduisent les constructeurs à développer et mettre en œuvre de nouvelles technologies de pointe qui, pour certaines, ne peuvent admettre des teneurs en esters supérieures à 7 % en volume.

consommateurs, ils ne sont pas véritablement informés et la plupart d'entre eux achètent du B8, alors qu'ils croient acheter du B7.

De façon générale, il serait souhaitable que soit donnée à la pompe une information plus complète aux consommateurs, aussi bien sur le bilan carbone des carburants que sur leur prix rapporté à leur contenu en énergie.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

Sans revenir sur la pertinence de la politique d'aide aux biocarburants qu'elle avait évaluée en 2012, la Cour conclut qu'elle reste le principal instrument pour atteindre l'objectif communautaire de 10 % d'énergie renouvelable dans les transports en 2020.

Le soutien aux biocarburants ne représente plus aujourd'hui une charge financière pour l'État. Il est payé exclusivement par l'automobiliste. Le seul instrument incitatif à l'incorporation de biocarburants est, désormais, la pénalité élevée de la taxe générale des activités polluantes (TGAP).

Toutefois, le contexte dans lequel se situe cette politique a fortement évolué depuis 2012 :

- *au niveau européen, avec la controverse récente sur les bénéfices réels des biocarburants pour l'environnement qui a conduit à un plafonnement de l'incorporation des biocarburants de première génération issus des filières agricoles et à une incertitude sur la politique qui sera suivie au-delà de 2020 ;*
- *en France, avec le début d'un rééquilibrage entre le gazole et l'essence et la loi relative à la transition énergétique pour la croissance verte de 2015 qui donne des objectifs explicites de recours aux énergies nouvelles pour les transports ;*
- *dans le domaine technologique, avec un risque potentiel de déséquilibre de la filière agricole du biodiesel avec l'introduction à échelle industrielle de l'hydrotraitement.*

Au cours des années récentes, des progrès indéniables ont été réalisés en vue de respecter les objectifs d'incorporation de biocarburants. La filière du biodiesel parvient à les respecter, en partie à l'aide de quelques facilités de calcul. La filière de l'éthanol reste, en revanche, pénalisée par une distribution insuffisante, de telle sorte que

l'objectif d'incorporation ne semble pas atteignable à court et moyen terme. C'est pourquoi la Cour considère opportun de faire diminuer le niveau de la taxe générale sur les activités polluantes pour ce carburant.

Une attention particulière doit être portée aux filières agricoles de l'éthanol et du biodiesel qui restent fragiles. Aussi, il apparaît nécessaire de faire évoluer les règles de calcul de la TGAP et de la TVA pour accroître les taux réels d'incorporation de biocarburants, facilitant par là même le respect des objectifs communautaires de 10 % d'énergie renouvelable dans les transports en 2020.

La Cour se félicite que la mesure qu'elle avait préconisée d'inclusion du gazole non routier dans l'assiette de la TGAP soit reprise en partie dans la loi de finances rectificative du 29 décembre 2015.

Au total, la Cour formule quatre nouvelles recommandations :

- 1. diminuer la TGAP pour l'éthanol tout en lui conservant un niveau suffisamment incitatif ;*
- 2. achever de soumettre à la TGAP les incorporations de biodiesel dans le gazole non routier ;*
- 3. réserver désormais le double comptage dans le calcul de la TGAP uniquement aux biocarburants de nouvelle génération ayant un impact significatif sur les émissions de CO₂ ;*
- 4. harmoniser les régimes de déductibilité de TVA pour les parcs de véhicules professionnels diesel et essence, à recettes constantes pour l'État.*

Réponses

Réponse de la ministre de l'écologie, du développement durable et de l'énergie	226
Réponse commune du ministre des finances et des comptes publics et du secrétaire d'État chargé du budget.....	231
Réponse du ministre de l'agriculture, de l'agroalimentaire et de la forêt	233
Réponse du ministre de l'économie, de l'industrie et du numérique	236

RÉPONSE DE LA MINISTRE DE L'ÉCOLOGIE, DU DÉVELOPPEMENT DURABLE ET DE L'ÉNERGIE

Depuis 2005, la France a mis en place une politique ambitieuse de développement des biocarburants, confirmée avec la loi relative à la transition énergétique pour la croissance verte (LTECV) qui fixe des objectifs élevés d'énergie renouvelable (ENR) dans les transports, 10 % en 2020 et 15 % en 2030.

Les bilans montrent que ces objectifs ambitieux sont atteints pour le gazole et s'en rapprochent pour l'essence. Ainsi, pour 2014, les objectifs fixés à 7,7 %, en énergie, dans la filière gazole et à 7 % dans la filière essence ont conduit à des taux d'incorporation de 7,72 % dans la filière gazole et à 6,11 % dans la filière essence. En Europe, ces niveaux placent la France parmi les premiers pays.

Pour permettre l'atteinte de ces objectifs, la France a autorisé des carburants à plus forte teneur en biocarburants ; essence SP95-E10, superéthanol E85, gazole B8 et gazole B30 (ce dernier réservé à des véhicules de flottes captives).

À la suite des débats sur le changement d'usage des sols, les biocarburants en concurrence alimentaire (IG) sont désormais plafonnés à 7 % en énergie jusqu'en 2020 au niveau européen. Ceci conduit à soutenir prioritairement le développement des biocarburants avancés (issus de déchets, de résidus ou de lignocellulose) et d'autres formes d'énergies renouvelables, le biogaz, l'électricité renouvelable, etc.

Les professionnels des biocarburants soulignent souvent, d'une part, le faible pourcentage de la surface agricole utile française mobilisée et d'autre part, la valorisation des coproduits pour l'alimentation animale.

Ces deux points méritent un commentaire.

En 2014, plus de 50 % des matières premières utilisées pour la fabrication des esters méthyliques d'huiles végétales (EMHV) consommés en France étaient importés, il faudrait donc tenir compte des rendements dans les pays de provenance pour avoir une évaluation des surfaces effectivement mobilisées. L'huile de palme importée de Malaisie et d'Indonésie représente environ 30 % de ces importations. Cette situation a également un impact sur la contribution à notre indépendance énergétique.

D'autre part, les coproduits résultent des productions d'huile (en France à partir de colza ou de tournesol) ou de sucre (en France à partir de betterave principalement) indépendamment du fait que ces produits sont ensuite transformés ou non en biocarburants.

Dans son rapport, la Cour évalue le surcoût des biocarburants pour les consommateurs à partir du moindre contenu énergétique des biocarburants et des surcoûts des matières premières. Toutefois, cette estimation ne représente qu'une valeur minimale, les marchés prenant en compte d'autres éléments.

La Cour soulève la question de la cohérence entre les objectifs ambitieux et les contraintes liées à la qualité des carburants, elles-mêmes liées à l'adéquation des carburants aux moteurs et à leurs limites d'émissions.

L'arrivée de nouveaux carburants dits « drop in »²¹¹ devrait faciliter cette cohérence dans la mesure où ils peuvent être incorporés sans la contrainte des plafonds fixés pour la teneur en esters méthyliques d'acide gras, EMAG dans le gazole ou en oxygène dans les essences.

Le double comptage des biocarburants produits à partir de déchets permet également de réduire la quantité physique de biocarburants à incorporer. Ainsi, il est possible d'atteindre l'objectif d'incorporation de 7,7 % dans le diesel en n'incorporant physiquement que 7,35 %. De la même façon, il est possible d'atteindre l'objectif d'incorporation de 7 % dans l'essence en n'incorporant physiquement que 6,75 %.

Après avoir rappelé les principales évolutions intervenues depuis l'analyse faite en 2012, la Cour souligne que les résultats sont en progrès et formule quatre recommandations :

Diminuer la taxe générale sur les activités polluantes (TGAP) pour l'éthanol tout en conservant un niveau suffisamment incitatif

L'objectif affiché de la TGAP est « de pousser » les opérateurs qui mettent à la consommation des carburants à incorporer des biocarburants. Pour ce faire, il convient de maintenir un niveau de taxe suffisamment élevé qui incite les metteurs à la consommation à respecter leur objectif d'incorporation ou du moins d'inclure un volume de biocarburant le plus proche possible de leurs objectifs. Si cette taxe baissait fortement, un arbitrage pourrait alors être opéré entre le coût

²¹¹ Dont par exemple les huiles hydrogénées (HVO) qui peuvent être incorporées dans le gazole et qui peuvent être fabriquées à partir de tout type d'huile.

d'incorporation des biocarburants et celui de la taxe à acquitter. Baisser cette taxe comme le propose la Cour alors que les prix du carburant sont actuellement au plus bas du fait de la chute des cours du brut, et que par conséquent la TGAP diminue également mécaniquement (le prix du carburant figure dans l'assiette de cette taxe), risque d'inciter les opérateurs à ne plus incorporer d'éthanol.

Comme indiqué ci-dessus, la mise sur le marché de nouveaux biocarburants comme l'éthanol de marcs de raisin et lies de vin ainsi que la bio-essence de synthèse (issue du traitement de l'huile végétale par hydrotraitement miscible à l'essence) a permis à la filière d'approcher l'objectif d'incorporation. Certains opérateurs pétroliers ont d'ailleurs atteint cet objectif et n'ont par conséquent pas payé cette taxe.

Afin d'accélérer le développement de la filière superéthanol E85, la Cour recommande l'autorisation de kits flexfuel, comme le demandent les industriels de la filière éthanol.

L'instruction de ce dossier n'est pas finalisée mais les premiers résultats ne montrent pas de réduction des émissions avec l'utilisation de ces kits. Le cadre fiscal reste favorable au développement de véhicules à carburant modulable. J'espère que des constructeurs présenteront à l'homologation de véritables véhicules à carburant modulable.

Les taux mentionnés de pénétration du SP95-E10 et de compatibilité du parc véhicule avec ce carburant s'établissent respectivement à 32 % et environ 82%.

Compte tenu, d'une part, de la progression régulière des niveaux d'incorporation, y compris en 2014 avec une révision défavorable des modalités de calcul²¹², et d'autre part, des cours très bas des produits pétroliers, je considère qu'une telle mesure n'est pas adaptée actuellement.

Le Gouvernement a proposé un ajustement des fiscalités "essence" de manière à favoriser le développement du SP95-E10 (-1c€/l) au détriment du E5- SP95 et SP98 (+1c€/l).

Soumettre à la TGAP les incorporations de biodiesel dans le gazole non routier

Cette disposition qui rendra quasi obligatoire l'incorporation de biodiesel dans le gazole non routier (GNR) a été retenue. Elle était

²¹² La part maximale d'ETBE pouvant être prise en compte a été réduite de 47 % à 37 %.

demandée par les industriels qui souhaitent compenser la fin de la défiscalisation des EMAG en permettant à la filière des producteurs de biodiesel d'augmenter leur potentiel de vente.

Toutefois, et afin de permettre aux opérateurs concernés de s'adapter progressivement à cet élargissement de l'obligation, il a été convenu que cette obligation ne porterait, en 2016, que sur 50 % des quantités de GNR mises à la consommation.

Cette approche progressive permettra de réaliser un bilan coût-bénéfice et d'éclairer les décisions futures. Il conviendra, en particulier, d'évaluer l'impact sur le prix du GNR et sur la nature des biocarburants incorporés.

Réserver désormais le double comptage dans le calcul de la TGAP uniquement aux biocarburants de nouvelle génération ayant un impact significatif sur les émissions de CO₂

Les biocarburants issus de déchets ou de résidus présentent des bilans gaz à effet de serre (bilans GES) du puits à la roue très sensiblement meilleurs que ceux des biocarburants issus de matières premières en concurrence alimentaire. Les bilans font encore objet de débats, notamment concernant la prise en compte du changement d'affectation des sols, mais les études montrent que les premiers permettent une réduction de l'ordre de 80 à 85 % alors que les autres se situent approximativement à - 40/50 %.

D'autre part, les circuits de collecte de matières premières pour les filières de fabrication des biocarburants à partir, d'une part, d'huile de cuisson usagée et de graisse animale et, d'autre part, de marcs de raisin et lies de vins, sont bien en place pour récupérer les gisements concentrés mais il existe encore des moyens de progression pour récupérer les gisements plus diffus des particuliers notamment d'huiles de cuisson usagées.

Au vu de la réglementation actuelle, et notamment la rédaction de l'article 266 quinquies du code des douanes, la suppression de cet avantage fiscal ne permettrait plus à des biocarburants comme l'éthanol de marcs de raisin d'accéder au marché alors que son bilan GES est très sensiblement meilleur que celui de l'éthanol de betterave.

En effet, le prix de revient de cet éthanol est supérieur à celui issu de betterave ou de céréales et l'absence de soutien serait probablement fatale à la filière.

Concernant les huiles alimentaires usagées, la collecte s'est organisée et structurée essentiellement en raison de l'avantage procuré par le débouché biocarburant avec le bénéfice du double comptage. Mais le biodiesel issu de ces huiles usagées reste plus cher à produire que celui issu d'huile vierge et il convient donc de lui procurer un avantage compétitif pour que la filière continue d'exister et de se développer.

Enfin, la majorité des usines de fabrication d'ester méthylique d'huile usagée (EMHU) ou d'ester méthylique d'huile animale (EMHA), n'a pas bénéficié de la défiscalisation contrairement aux sites de fabrication d'EMHV.

Je considère qu'il faudra probablement adapter le dispositif actuel de double comptage fiscal avec l'arrivée de biocarburants avancés qui auront probablement besoin d'un soutien plus marqué que ceux issus de déchets et de résidus. Ceci n'est pas encore d'actualité et le dispositif actuel reste utile, pertinent et nécessaire pour conforter les filières concernées.

Harmoniser les régimes de déductibilité de TVA

Je suis favorable à cette mesure, les externalités de l'essence et du gazole ne justifiant pas l'écart actuel de fiscalité en faveur du gazole. Cette disposition participerait pleinement au rééquilibrage du parc automobile en traitant de manière équitable les véhicules professionnels fonctionnant à l'essence et ceux fonctionnant au gazole.

Le déséquilibre actuel contribue à des ventes de gazole plus de quatre fois supérieures à celles des essences. Ce déséquilibre fragilise le raffinage qui ne peut pas satisfaire un tel marché et qui conduit à devoir compléter avec des importations de gazole à raison d'environ 30 % des consommations et à exporter des essences également à raison d'environ 30 % des consommations.

**RÉPONSE COMMUNE DU MINISTRE DES FINANCES ET DES
COMPTES PUBLICS ET DU SECRÉTAIRE D'ÉTAT CHARGÉ DU
BUDGET**

Cette insertion appelle de notre part les observations suivantes.

S'agissant de la recommandation relative à la diminution du niveau de la taxe générale sur les activités polluantes (TGAP) dans sa composante « biocarburants » :

La Cour des comptes recommande de diminuer l'objectif d'incorporation d'éthanol dans l'essence, permettant de déterminer le taux du prélèvement supplémentaire de la taxe générale sur les activités polluantes (TGAP), prévu à l'article 266 quindecies du code des douanes. Le document qui nous a été transmis indique, en effet, que le secteur professionnel de l'éthanol connaît des difficultés structurelles à atteindre cet objectif d'incorporation, aujourd'hui fixé à 7 %, et que cette taxe, en principe incitative, est devenue dans les faits une sanction systématique pour le secteur de l'éthanol.

Le Gouvernement, conscient de cette problématique déjà évoquée dans votre rapport de 2012, a récemment fait évoluer la politique fiscale relative aux essences incorporant des biocarburants. Au terme d'un travail mené en concertation avec les producteurs de biocarburants de la filière essence, plusieurs mesures ont été prises.

Le Gouvernement a choisi de combiner deux mesures : la convergence des tarifs de taxe intérieure sur la consommation de produits énergétiques (TICPE) de l'essence et du gazole et la différenciation des tarifs des essences SP95-E5 et SP95-E10.

Ainsi, ces deux mesures visent à favoriser le marché de l'essence, en particulier celui de l'E10 contenant plus de biocarburants et notamment d'éthanol, tout en maintenant un niveau de TGAP suffisamment élevé pour permettre au dispositif de créer un effet incitatif suivi par les opérateurs redevables de la taxe.

S'agissant de la recommandation visant à soumettre à la TGAP les incorporations de biodiesel dans le gazole non routier :

La prise en compte des incorporations de biocarburants dans le gazole non routier (GNR) est prévue pour moitié des volumes mis à la consommation par l'article 75 de la loi de finances rectificative pour 2015. Cette mesure est une première étape dans la prise en compte du gazole non routier dans le dispositif de la TGAP biocarburants. Une prise en compte de tous les volumes aurait été incompatible avec les contraintes techniques

pesant sur certains engins non routiers, notamment ceux utilisés dans des conditions extrêmes.

Cette prise en compte demanderait par ailleurs un effort plus important aux acteurs de la filière gazole afin d'augmenter leur niveau d'incorporation.

S'agissant de la recommandation visant à réserver le bénéfice du double comptage dans le calcul de la TGAP-biocarburants aux biocarburants de nouvelle génération ayant un impact significatif sur les émissions de CO₂ :

La TGAP ne me semble pas le bon instrument pour prendre en compte les émissions de CO₂ : cette composante est déjà prise en compte par la TICPE qui taxe, à travers le mécanisme de contribution climat-énergie, les différents produits énergétiques en fonction de leur contenu en carbone. La TGAP est, elle, une mesure à caractère incitatif qui doit se limiter à prendre en compte le caractère renouvelable de ces produits. Ces deux impôts poursuivent donc deux finalités disjointes ; mixer leurs logiques dégraderait la lisibilité du système fiscal.

En outre, le double-comptage vise à favoriser le développement des filières de valorisation de déchets et de résidus en limitant ainsi la pression exercée sur les terres agricoles par des cultures dédiées, quelles qu'elles soient.

S'agissant enfin de l'harmonisation des régimes de déductibilité de TVA pour les parcs de véhicules professionnels diesel et essence :

Les entreprises assujetties à la TVA qui utilisent des véhicules fonctionnant au gazole peuvent déduire dans les conditions de droit commun l'intégralité de la TVA grevant leurs dépenses de gazole lorsque les véhicules concernés ne sont pas exclus du droit à déduction, c'est-à-dire pour les véhicules utilitaires, les véhicules dits « commerciaux » (sans siège à l'arrière) et les véhicules affectés au transport public de voyageurs.

En revanche, la TVA grevant le gazole n'est déductible qu'à hauteur de 80 % de son montant lorsque le véhicule concerné est exclu du droit à déduction (véhicules de tourisme).

A contrario, les dépenses de supercarburant sont intégralement exclues du droit à déduction, indépendamment du type de véhicule.

Une mesure d'alignement de la déduction de la TVA sur l'essence dans les mêmes conditions que pour le gazole pourrait être justifiée dans la perspective de rééquilibrer les motorisations essence et gazole du parc automobile des entreprises. Les véhicules à motorisation diesel émettent en effet des polluants, de type particules fines, dont les impacts sanitaires sont

particulièrement négatifs. Par ailleurs, le déséquilibre du marché français en faveur du diesel (qui représente plus de 80 % de la consommation de carburant en France) pénalise l'industrie française du raffinage qui est contrainte d'exporter ses excédents de production d'essence et d'importer une part importante du gazole consommé.

D'un point de vue technique, cette réforme conduirait cependant à abandonner la mesure dont bénéficie la France qui lui permet de déroger à la déductibilité de la TVA sur les essences même lorsqu'elles sont utilisées pour les activités soumises à la TVA d'une entreprise.

À cet égard, cette renonciation partielle au bénéfice de la « clause de gel », ayant permis à la France de maintenir cette limitation au droit à déduction, qui existait au 1^{er} janvier 1978 dans sa législation nationale, serait irrévocable à raison de l'effet « cliquet » attaché aux mesures qui restreignent ou suppriment les « clauses de gel » selon la jurisprudence de la CJUE.

Aussi, si elle peut être envisagée sur le plan juridique, sa nature irrévocable impliquerait une expertise approfondie de ses conséquences financières. De plus, son caractère structurant imposerait que ses modalités d'entrée en vigueur – vraisemblablement progressives – tiennent compte des contraintes du secteur pour s'adapter sans menacer la rentabilité des investissements réalisés.

Le Gouvernement s'est déclaré défavorable aux amendements déposés en ce sens lors de l'examen du projet de loi de finances rectificative pour 2015 estimant qu'il avait déjà pris suffisamment de mesures afin d'assurer la convergence entre la fiscalité applicable au gazole et à l'essence grâce à la réduction de l'écart de TICPE.

RÉPONSE DU MINISTRE DE L'AGRICULTURE, DE L'AGROALIMENTAIRE ET DE LA FORÊT

Je tiens tout d'abord à vous remercier pour l'actualisation du rapport de 2012 de la Cour sur la politique en faveur des biocarburants.

Je partage avec la Cour la vision que cette politique constitue le principal instrument pour atteindre l'objectif communautaire de 10 % d'énergie renouvelable dans les transports en 2020, ainsi que celui de 15 % en 2030 défini par la loi de transition énergétique (LTE) pour la croissance verte.

Soutenir les biocarburants produits en France comporte des co-bénéfices en matière d'atténuation du changement climatique, de politique agricole et industrielle, d'indépendance énergétique, d'indépendance protéique, et enfin d'économie circulaire. Je salue l'objectivation, par la Cour, des données d'évaluation sur les coûts et recettes réels, notamment au plan budgétaire, des mesures constituant la politique de soutien de la France aux biocarburants jusqu'à fin 2015.

Depuis 2012, le secteur des biocarburants a connu des évolutions de contexte notables :

- fixation d'un plafond de 7 % de la contribution des biocarburants conventionnels dans l'atteinte de l'objectif communautaire de 10 % d'énergie renouvelable utilisée dans les transports en 2020 dans le cadre de la directive 2015/1513 ;*
- début de rééquilibrage entre les consommations d'essence et de gazole, qui devrait être accentué par les récentes annonces du Gouvernement ;*
- apparition de nouveaux carburants comme les huiles végétales hydrotraitées, fongibles dans le gazole, mais également dans l'essence, ainsi que de matières premières jusqu'ici peu utilisées pour cet usage ;*
- concurrence accrue et manque de visibilité sur la pérennité des mesures anti-dumping et anti-subsidiation imposées par la Commission européenne à des pays tiers (celles sur le biogazole à l'encontre des États-Unis ont été prolongées de 5 ans en septembre 2015, mais aucune garantie n'est donnée à ce stade sur les suites qui seront données aux mesures anti-dumping imposées en 2013 à l'éthanol américain et au biogazole argentin et indonésien).*

Dans ce contexte, la politique de soutien aux biocarburants doit savoir utiliser les possibilités offertes par la réglementation européenne pour atteindre ses objectifs. La directive 1998/70 dite « qualité des carburants » prévoit, dans son article 4, que les États membres peuvent autoriser la mise sur le marché de carburants diesel dont la teneur en esters méthyliques d'acides gras est supérieure à 7 %. C'est dans ce cadre que la France a autorisé la mise sur le marché du gazole dit B8, contenant jusque 8 % d'esters en volume, et que le Gouvernement travaille actuellement au renforcement de l'information associée au consommateur.

Je partage les recommandations de la Cour sur l'intérêt de soumettre à la taxe générale sur les activités polluantes (TGAP) les

incorporations de biodiesel dans le gazole non routier et d'harmoniser les régimes de taxe sur la valeur ajoutée pour les parcs de véhicules professionnels.

La suppression du double comptage, au titre de la TGAP, des biocarburants issus de graisse animale, huile usagée, marcs de raisin et lies de vin, au profit de productions de nouvelle génération, nécessite, quant à elle, une étude d'impact fine quant aux conséquences économiques sur les filières concernées. Il apparaît nécessaire de renforcer les exigences de traçabilité des matières premières donnant droit au double comptage fiscal, afin de limiter le risque de fraude souligné par la Cour.

Par ailleurs, la modification du périmètre de l'assiette de la taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques, en vue d'un élargissement progressif de la part carbone assise sur le contenu en carbone fossile, telle que prévue par l'article 1 de la LTE, constituerait un signal structurant en faveur des bioénergies. Cette mesure contribuerait à compenser en partie le coût des biocarburants pour le consommateur de carburant.

Il est important de clarifier au plus tôt les objectifs et les soutiens au développement des biocarburants avancés, tout en sauvegardant les investissements réalisés sur la première génération. Au-delà du seul domaine des transports, les biocarburants avancés constituent un tremplin vers d'autres applications des produits biosourcés et accompagnent la diversification de la bioéconomie vers des produits à plus forte valeur ajoutée. La seconde génération de biocarburants ne se développera au plan industriel que si un cadre cohérent et prévisible émerge aux échelles française et communautaire, à horizon 2020 et 2030. La France devra se montrer pro active dans les futures négociations du cadre européen post-2020 pour faire valoir ses choix énergétiques, industriels et agricoles, tout particulièrement lors de révisions des directives 2009/28 et 1998/70.

RÉPONSE DU MINISTRE DE L'ÉCONOMIE, DE L'INDUSTRIE ET DU NUMÉRIQUE

Comme vous le soulignez, les biocarburants constituent le principal instrument pour atteindre l'objectif communautaire de 10 % d'énergies renouvelables dans les transports en 2020 et l'objectif de 15 % d'énergies renouvelables dans les transports en 2030 que s'est fixé la France dans la loi de transition énergétique pour la croissance verte.

Pour atteindre ses engagements, la France peut s'appuyer sur une filière de production de biocarburants conventionnels performante, qu'il convient de préserver à l'avenir. Ces biocarburants conventionnels contribueront à hauteur de 7 % dans le cadre de notre objectif communautaire en 2020, conformément au plafond d'incorporation introduit récemment par l'Union européenne. La France peut également s'appuyer sur une filière de production de biocarburants avancés naissante, qu'elle doit encore développer pour atteindre ces objectifs.

Développer la production de biocarburants avancés tout en maintenant la production des biocarburants de première génération est l'axe principal de la solution industrielle « nouvelles ressources » que j'ai lancé en mai dernier. Outre des recommandations pour faciliter de nouveaux projets d'investissements, cette solution industrielle soutient d'ores et déjà des projets d'implantation d'unité industrielle de biocarburants avancés sur le territoire, qui pourraient démarrer d'ici la fin 2017.

L'atteinte des objectifs susmentionnés nécessite également de faire évoluer la politique de soutien aux biocarburants.

En janvier dernier, le gouvernement a ainsi autorisé la commercialisation de gazole dit « B8 » c'est-à-dire pouvant contenir jusqu'à 8 % d'esters méthyliques d'acide gras - biodiesel le plus répandu - contre 7 % auparavant. Sur ce sujet, vous faites justement part de votre inquiétude relative au manque d'information du consommateur à la pompe sur le carburant qu'il consomme. Je partage votre souci de mieux informer le consommateur et un travail est en cours en lien avec la Commission européenne sur le sujet.

Le développement des biocarburants suppose aussi une évolution de la taxe générale sur les activités polluantes (TGAP), qui doit constituer le principal levier d'action de l'État sur ce marché, en cohérence avec les orientations de la programmation pluriannuelle de l'énergie.

À ce titre, vous formulez plusieurs recommandations dans votre document.

Vous proposez premièrement de diminuer la TGAP pour l'éthanol tout en lui conservant un niveau suffisamment incitatif. Dans cet esprit, le Gouvernement a soutenu la diminution de la TICPE sur le carburant SP95-E10, contenant jusqu'à 10 % d'éthanol. Cette mesure permettrait d'accélérer le développement de ce carburant, qui doit devenir le carburant de référence en vue de satisfaire nos objectifs environnementaux. De manière générale, l'incorporation de bioéthanol a continué d'augmenter en 2014 et il me semble nécessaire d'encourager ce mouvement par le développement de biocarburants à plus fort taux d'incorporation plutôt que par un abaissement de la TGAP dans la filière essence.

Vous proposez, dans un deuxième temps, de soumettre à la TGAP les incorporations de biodiesel dans le gazole non routier. Cette mesure, que je soutiens dans son principe, fait actuellement l'objet d'une analyse approfondie. En effet du biodiesel est déjà incorporé dans une grande part du gazole non routier distribué, ce qui contribue de manière significative à l'atteinte des objectifs TGAP sur le gazole routier. Introduire une TGAP sur le gazole non routier pourrait ainsi conduire à court terme les distributeurs à payer plus de TGAP ou à incorporer davantage d'huiles végétales hydrogénées importées, un autre type de biodiesel que la France produit très peu.

Le démarrage de l'unité de bio-raffinage de Total prévu à la fin du premier semestre 2017 en reconversion de la raffinerie de la Mède devrait permettre d'augmenter significativement nos capacités de production d'huiles végétales hydrogénées sur le territoire. Il me semble donc souhaitable que l'introduction d'une TGAP sur le gazole non routier soit envisagée dans cette perspective, afin de ne pas favoriser les importations d'huiles végétales hydrogénées, et de ne pas générer de surcoûts trop importants pour le consommateur.

Vous proposez également de réserver le dispositif de « double comptage » dans le calcul de la TGAP, uniquement aux biocarburants de nouvelle génération ayant un impact significatif sur les émissions de CO₂. J'attire néanmoins votre attention sur le fait que le bénéfice du double comptage est déjà limité aux biocarburants avancés, qui permettent une réduction des émissions de CO₂ indéniablement plus significative que les biocarburants conventionnels, comme le témoignent les valeurs par défaut de réduction d'émission de gaz à effet de serre des biocarburants reprises dans la directive sur les énergies renouvelables.

Les risques de fraudes que vous signalez par ailleurs ont été considérablement limités par le plafonnement du double comptage dès 2012. Mes services participent également à un travail avec les industriels concernés pour définir un système de traçabilité des déchets et résidus plus exigeant, à même de prévenir tout risque de fraude et ainsi de répondre aux inquiétudes formulées par certains industriels.

Ces éléments pourraient utilement être pris en compte dans votre rapport.

3

La réduction des ressources exceptionnelles dans le financement de la défense nationale : une clarification bienvenue

PRÉSENTATION

Les livres blancs pour la défense et la sécurité nationale, publiés en 2008 et 2013 et transcrits dans les lois de programmation militaire 2009-2014 puis 2014-2019, ont défini un cadre ambitieux pour la défense nationale. Dans le même temps, la dégradation persistante des finances publiques a pesé sur la capacité d'équilibrer les prévisions de dépenses par des crédits budgétaires. Le ministère de la défense a donc eu recours, en sus des crédits budgétaires, à l'anticipation de recettes issues de cessions d'actifs publics et à des programmes publics atypiques destinés à soutenir l'investissement pour financer l'ensemble de ses dépenses.

Le poids prévisionnel de l'ensemble de ces « ressources exceptionnelles » est passé de 2,8 % à 4,4 % entre la loi de programmation militaire 2009-2014 et la loi de programmation des finances publiques 2014-2019. Elles sont devenues un élément substantiel et récurrent de l'exécution des lois de programmation militaire, alors même qu'elles sont, pour celles provenant de cessions d'actifs publics, aléatoires dans leur réalisation et dans leur montant. Les faits ont montré la fragilité de cette construction.

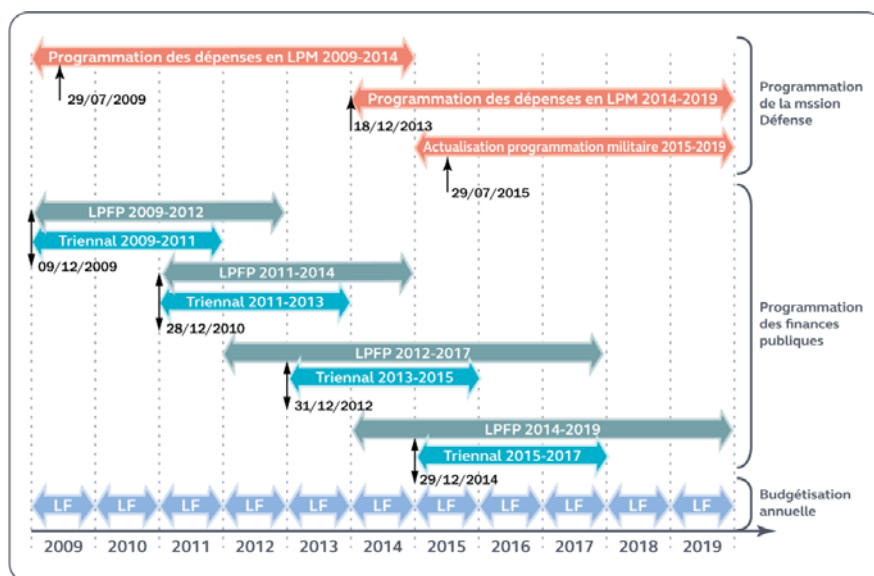
Depuis 2009, la Cour a été constamment réservée sur l'utilisation de ces ressources, alors qu'il y était toujours davantage fait recours pour équilibrer les lois de programmation militaire. Elle a mis en garde contre le caractère accommodant du procédé (I), souligné les retards et les incertitudes pesant sur ces ressources (II) et dénoncé les facilités dans leur mise en œuvre (III). Le Conseil de défense du 29 avril 2015 a interrompu cette dérive et la loi d'actualisation de la programmation militaire du 29 juillet 2015 a inscrit 5,2 Md€ de crédits budgétaires en substitution à des ressources exceptionnelles aléatoires. La Cour prend acte avec satisfaction de cette décision (IV), qui reste toutefois incomplète, dans la mesure où des ressources exceptionnelles restent prévues à hauteur de 0,9 Md€.

I - Un procédé accommodant

A - Le respect apparent de la norme d'évolution des dépenses publiques

Les livres blancs sur la défense nationale et la sécurité de 2008 et de 2013 ont fixé des missions ambitieuses aux armées, traduites dans les deux lois de programmation militaire 2009-2014 puis 2014-2019. Celles-ci ont pour objectif de définir les moyens pluriannuels nécessaires à la mission *Défense* ; cette programmation a vocation à être intégrée dans les textes définissant le cadre général applicable aux finances publiques, à savoir : les lois de programmation des finances publiques (LPFP) et les budgets triennaux associés ; et annuellement, les lois de finances (LF).

Schéma n° 1 : de la programmation financière à la budgétisation annuelle de la mission *Défense*



LPM : Lois de programmation militaire ; LF : Lois de finances ; LPFP : Loi de programmation des finances publiques. Les dates d'adoption des lois sont indiquées.

Source : Cour des comptes

Parallèlement à l'ambition de défense nationale, l'État s'est fixé un objectif de maîtrise des finances publiques et de réduction de l'endettement, aux ambitions tout aussi fondamentales. À cette fin et depuis 2003, il a été décidé que les dépenses de l'État ne doivent pas évoluer plus vite que l'inflation, selon la norme « zéro volume ».

Les normes encadrant les dépenses de l'État

La norme « zéro valeur » correspond à la stabilisation des dépenses nettes de l'État en euros courants, sur un périmètre comprenant essentiellement les crédits du budget général, mais en excluant la charge de la dette et les pensions.

La norme « zéro volume » correspond au plafonnement de la progression de la dépense de l'État à l'inflation (donc une stabilisation en euros constants) sur le périmètre précédent auquel s'ajoutent la charge de la dette et les dépenses de pensions.

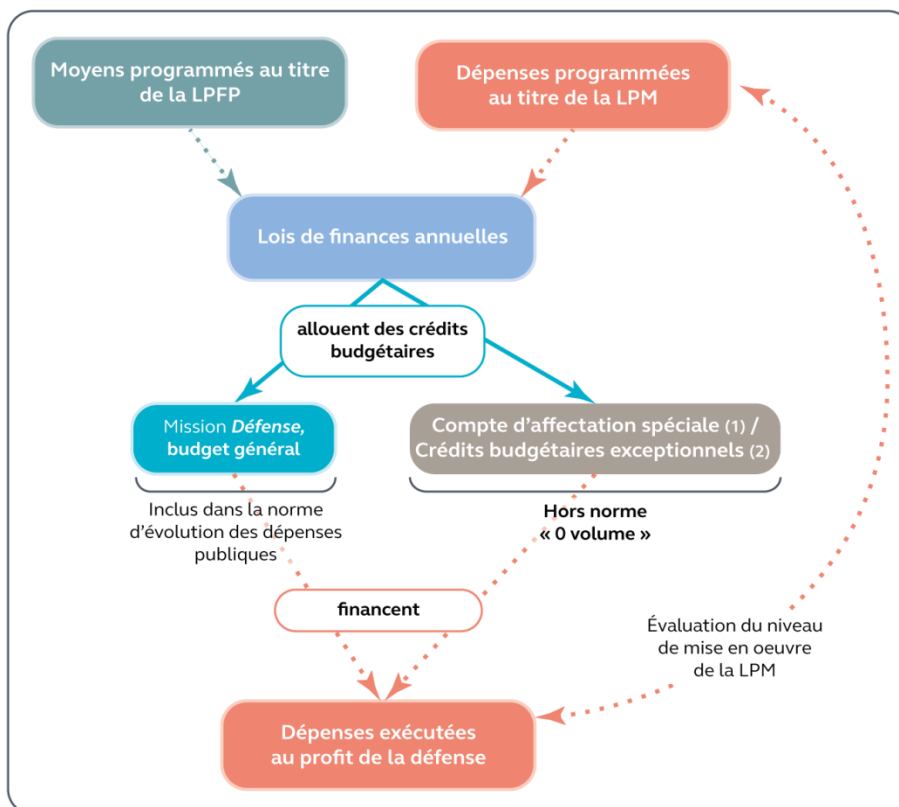
Les dépenses financées par les comptes d'affectation spéciale, au moyen de recettes affectées, sont exclues du périmètre d'application de la norme²¹³ de même que les crédits budgétaires affectés à titre exceptionnel, comme le plan de relance de l'économie en 2009 et 2010 ou le deuxième programme d'investissements d'avenir en 2014²¹⁴.

Recourir à ces ressources exceptionnelles a donc permis de financer les dépenses de la mission *Défense* en contournant le respect de la norme. Procéder ainsi a évité d'arbitrer au sein des dépenses de l'État entre les engagements pris au titre de la défense nationale et ceux pris au titre de la maîtrise des finances publiques.

²¹³ La Cour des comptes a recommandé que les dépenses financées par le biais des deux comptes d'affectation spéciale mobilisés au profit de la mission *Défense* soient intégrés dans la norme budgétaire (*Le budget de l'État*, exercices 2011 à 2014). Le compte *Gestion du patrimoine immobilier de l'État (Patrimoine immobilier)* a été créé en 2006 pour recueillir les recettes des cessions immobilières de l'État et couvrir ses dépenses immobilières en capital. Il doit également contribuer au désendettement de l'État. Le compte *Gestion et valorisation des ressources tirées de l'utilisation du spectre hertzien (Spectre hertzien)* a été mis en place en 2009, pour encaisser le produit des attributions de bandes de fréquences et financer des dépenses relatives aux télécommunications.

²¹⁴ La Cour des comptes a recommandé l'inclusion dans la norme des décaissements au titre des investissements d'avenir. Cf. Cour des comptes, *Rapport sur le budget de l'État en 2014 : résultats et gestion*. La Documentation française, mai 2015, 246 p., disponible sur www.ccomptes.fr

Schéma n° 2 : cycle annuel de financement de la défense



(1) : les lois de finances allouent des crédits budgétaires qui ne seront disponibles que si des recettes correspondantes sont effectivement perçues

(2) : crédits budgétaires du plan de relance, crédits budgétaires du deuxième programme d'investissements d'avenir

LPM : Loi de programmation militaire ; LPFP : loi de programmation des finances publiques

Source : Cour des comptes

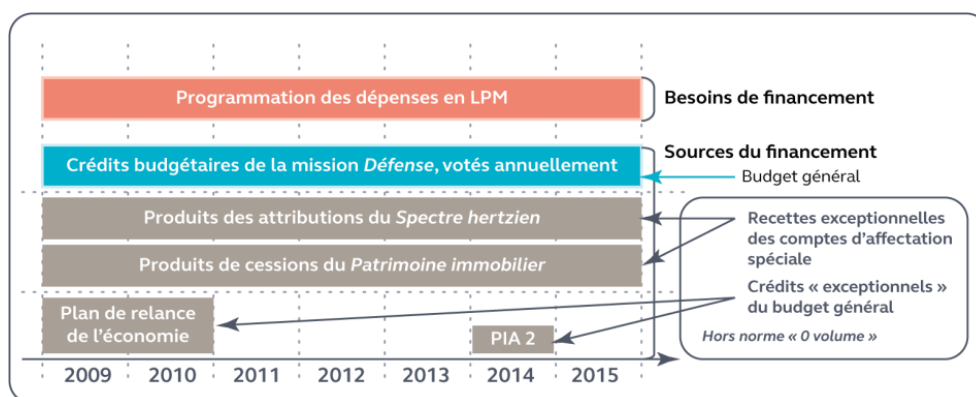
La loi de programmation des finances publiques 2009-2012 faisait déjà état de ce procédé. Elle constatait l'insuffisance des crédits budgétaires de la mission *Défense* et indiquait ainsi que l'effort fait au bénéfice du ministère de la défense « nécessitera, au-delà des crédits budgétaires, la mobilisation de ressources exceptionnelles (cessions d'actifs notamment) » ; elle précisait que « les besoins supplémentaires de paiement relatifs aux équipements seront (...) eux aussi couverts par des recettes exceptionnelles et des financements innovants ».

B - La double origine des ressources exceptionnelles

Les ressources exceptionnelles prévues ont une double origine. Il s'agit, d'une part, de dotations du budget général de l'État qui ont transité par le Plan de relance de l'économie, puis par le deuxième Programme d'investissements d'avenir (PIA2).

Il s'agit, d'autre part, de recettes qui ont pour origine les produits attendus de cessions d'actifs publics (immobilier ou fréquences hertziennes) destinées aux comptes d'affectation spéciale *Patrimoine immobilier* et *Spectre hertzien*. Financer des dépenses régulières à caractère largement récurrent par des cessions d'actifs, par nature incertaines dans leur montant et leur calendrier, et non renouvelables, est un facteur majeur de fragilité.

Schéma n° 3 : recours aux ressources exceptionnelles



Source : Cour des comptes

Les projets de cession d'un grand nombre d'emprises parisiennes prestigieuses liés au déménagement du ministère et la décision de libérer des fréquences hertziennes attribuées au ministère de la défense permettaient d'envisager, dès 2009, des recettes exceptionnelles d'un montant significatif²¹⁵ bien qu'incertain. Le ministère de la défense était

²¹⁵ Les produits attendus au titre de la LPM atteignaient 3,8 Md€ entre 2009 et 2014, alors que les produits comptabilisés au cours de la décennie précédente s'établissaient, en moyenne, autour de 45 M€ annuellement pour les ventes immobilières ou intervenaient très ponctuellement pour les ventes de matériel militaire.

fortement incité à céder ces actifs publics, par l'assurance du retour intégral, mais dérogatoire, des produits de cessions²¹⁶.

C - Une estimation toujours plus volontariste des ressources attendues

La contribution attendue des ressources exceptionnelles était importante dès la loi de programmation militaire 2009-2014. Elle l'était plus encore dans la loi de programmation militaire 2014-2019, malgré les difficultés rencontrées dans la perception des recettes et les mises en garde de la Cour²¹⁷.

Tableau n° 1 : les montants attendus des ressources exceptionnelles

<i>en Md€ courants</i>	LPM 29/07/09⁽¹⁾	LPM 18/12/13⁽²⁾	LPFP 29/12/14⁽³⁾	LAPM 29/07/15⁽⁴⁾
<i>Période concernée</i>	2009-2014	2014-2019	2014-2019	2015-2019
<i>Montant des dépenses à financer</i>	193,7	192,4	192,4	162,4
<i>- par des crédits budgétaires de la mission Défense</i>	188,2	186,3	183,9	161,5
<i>- par des ressources exceptionnelles</i>	5,5	6,1	8,5	0,9
<i>% des ressources exceptionnelles</i>	2,8 %	3,2 %	4,4 %	0,6 %

(1) Loi de programmation militaire 2009-2014 ; (2) Loi de programmation militaire 2014-2019 ; (3) Après la loi de programmation des finances publiques 2014-2019 et les lois de finances 2014 (initiale et rectificatives) ; (4) Loi d'actualisation de la programmation militaire 2015-2019.

Source : Cour des comptes d'après données du ministère de la défense

²¹⁶ Articles 54 et 195 de la loi de finances pour 2009, articles 38 et 40 de la loi de finances pour 2015. Ce retour intégral des produits de cession est dérogatoire, dans la mesure où il était initialement prévu qu'une partie des produits de cession (30 % en 2014) contribue à l'effort de réduction de la dette.

²¹⁷ La Cour des comptes a, chaque année depuis 2009, appelé à limiter le recours aux ressources exceptionnelles dans les rapports annuels sur les résultats et la gestion du budget de l'État (cf. notamment *op. cit.*) ainsi que dans le rapport public thématique consacré à la LPM 2009-2014 (cf. Cour des comptes, *Rapport public thématique : Le bilan à mi-parcours de la loi de programmation militaire*. La Documentation française, juillet 2012, 124 p., disponible sur www.ccomptes.fr)

La loi de programmation des finances publiques 2014-2019 et les lois de finances ont encore augmenté la contribution des ressources exceptionnelles au financement de la mission *Défense*, pour atteindre un montant prévisionnel de 8,5 Md€, soit plus de 4,4 % des dépenses de la défense. Ces lois ont en parallèle réduit de 2,3 Md€ les crédits budgétaires programmés, ce qui permettait d'afficher plus aisément le respect de la norme de dépenses du budget général. Il devenait pourtant de plus en plus improbable que ce niveau de recettes exceptionnelles puisse être obtenu dans le délai prévu.

II - Des rentrées tardives et inférieures aux prévisions

A - La LPM 2009-2014 : des calendriers retardés, des montants mal évalués

L'examen de chaque exercice et le bilan quinquennal montrent, pour les produits de cessions, des écarts importants entre prévisions et réalisations.

Pour l'exercice 2009, les recettes anticipées en loi de finances initiale s'élevaient à 1,6 Md€. 287 M€ de recettes seulement ont été collectées, soit un taux de réalisation de moins de 18 %. L'inflation, plus basse que prévu, a réduit certaines dépenses par rapport aux prévisions (à hauteur de 0,6 Md€). Les reports de crédit (0,9 M€) et les reports de charges (0,1 M€) ont, cependant, permis de ne pas compromettre l'exécution de la loi de programmation militaire pour l'année 2009.

La faiblesse des recouvrements de ressources exceptionnelles a perduré en 2010. Seuls les crédits budgétaires du plan de relance, issus du budget général, ont été disponibles conformément aux prévisions.

En revanche, en 2011 et 2012, le compte d'affectation spéciale *Spectre hertzien* a encaissé 2,3 Md€ de recettes. Ces recettes, inscrites dans les lois de finances initiales des exercices 2009 et 2010, étaient attendues depuis 2009. Elles ont été collectées avec, en moyenne, deux années de retard car les conditions de marché, préalables à l'attribution des bandes de 800 MHz et 2,6 GHz n'ont été réunies qu'en 2011.

Tableau n° 2 : écart entre prévision et perception des produits de cession entre 2009 et 2013

<i>En M€ courants</i>	2009	2010	2011	2012	2013	Cumul
<i>Fréquences, prévision</i>	612	623	264	0	0	1 499
<i>Recettes encaissées</i>	0	0	936	1 320	0	2 256
Écart	-612	-623	+672	+1320	0	+757
<i>Immobilier, prévision</i>	991	670	326	215	109	2 311
<i>Recettes encaissées*</i>	287	64	86	162	104	703
Écart	-704	-606	-240	-53	-5	-1 608
<i>Total des prévisions</i>	1 603	1 293	590	215	109	3 810
<i>Total des encaissements</i>	287	64	1 022	1 482	104	2 959
Écart de réalisation	-1 316	-1 229	432	1 267	-5	-851

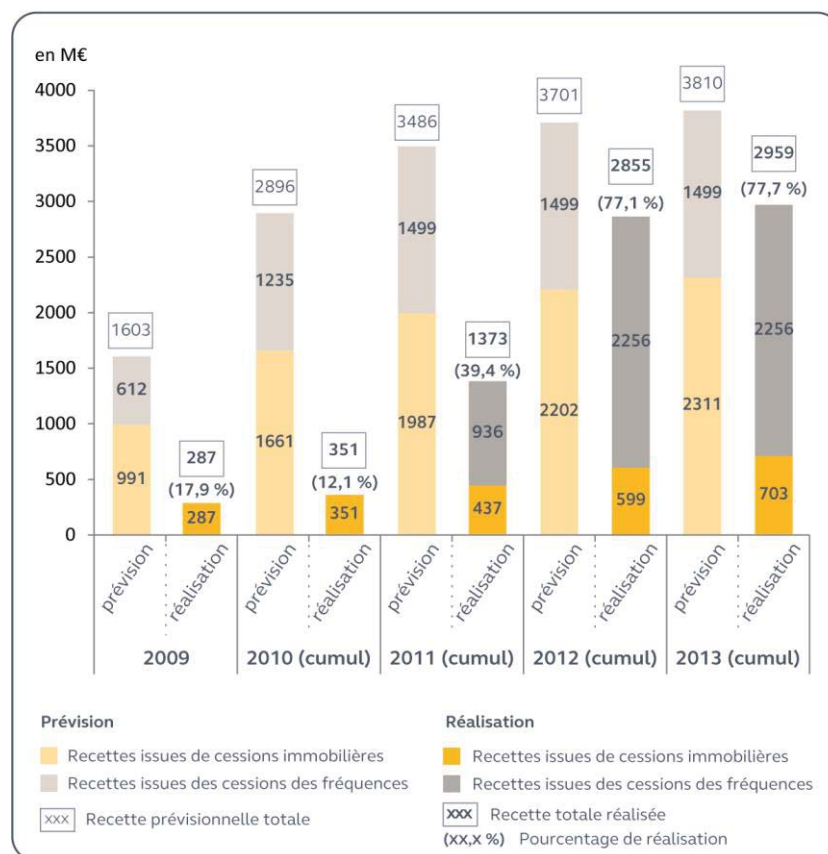
* recettes annuelles strictes, hors reports de crédits

Source : Cour des comptes d'après données du ministère de la défense

Dans le domaine immobilier, des cinq emprises parisiennes dont la cession était envisagée en 2009, seules trois (les casernes Lourcine et Reuilly, ainsi que l'ensemble Penthemont) ont pu être cédées, avec un retard moyen de quatre ans, pour un total de 0,2 Md€, alors que l'objectif initial était de 0,3 Md€. Le niveau des recettes encaissées par le compte d'affectation spéciale *Patrimoine immobilier* a également été inférieur aux attentes du fait de l'impact d'autres politiques publiques dont l'objectif conduisait – et conduit encore – à diminuer la valorisation des biens cédés. Les aides aux restructurations, les décotes liées à la mobilisation du foncier public au profit du logement social ou les situations imposées de négociations de gré-à-gré²¹⁸, ont engendré des moins-values dont le ministère de la défense estime qu'elles devraient atteindre environ 0,3 Md€, pour la période allant de 2009 à 2019.

²¹⁸ La Cour des Comptes a examiné l'impact de ces politiques dans la communication réalisée à la demande de la Commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire de l'Assemblée nationale et au titre de l'article 58-2 de la LOLF, *Les aides de l'État aux territoires concernés par les restructurations des armées*, novembre 2014, 108 p., disponible sur www.ccomptes.fr

**Graphique n° 3 : prévision et réalisation des recettes exceptionnelles
entre 2009 et 2013 (montants cumulés)**



Source : Cour des comptes d'après données du ministère de la défense

Au total, au cours de la période 2009-2013, le montant des recettes collectées sur le compte d'affectation spéciale *Spectre hertzien* a été supérieur aux prévisions sans toutefois compenser complètement l'insuffisance de recettes des cessions immobilières par rapport aux prévisions. Ainsi, les cinq exercices 2009-2013 font ressortir un écart défavorable de 0,9 Md€ entre prévisions et réalisations, les deux exercices 2009 et 2010 ayant été particulièrement critiques. Malgré un plus grand réalisme des prévisions à partir de 2011, un écart significatif a persisté entre les produits prévus et ceux perçus.

B - La LPM 2014-2019 : des objectifs de recettes exceptionnelles manifestement excessifs

Courant 2014, la loi de programmation des finances publiques 2014-2019 prévoyait 8,5 Md€ de ressources exceptionnelles sur l'ensemble de la période. En 2014, les montants prévus (2,3 Md€) ont été atteints, principalement grâce à une dotation du PIA2 (2 Md€) ainsi que par les recettes de cessions immobilières et des redevances hertziennes. Fin 2014, les prévisions de recettes exceptionnelles pour la période 2015 à 2019 s'élevaient à 6,2 Md€, dont 0,4 Md€ de produit de cessions immobilières, 0,2 Md€ de produits des redevances relatives aux fréquences 4G, et un produit compris entre 2,5 et 3 Md€ attendu de la cession de la bande des 700 MHz. Dans ce contexte, l'origine de plus de 2 Md€ de ressources exceptionnelles restait indéterminée.

Des recettes issues des nouvelles attributions de la bande des 700 MHz étaient prévues à hauteur de 2,1 Md€ dès l'exercice 2015. Des obstacles juridiques et techniques²¹⁹, connus lors de la rédaction de la LPM 2014-2019 et levés tardivement au cours de l'année 2015, n'ont pas permis la mise aux enchères des fréquences avant novembre 2015. Le montant finalement obtenu a atteint 2,8 Md€, mais son versement en quatre tranches annuelles égales ne permet pas, en tout état de cause, de faire face aux échéances des dépenses du ministère de la défense pour l'exercice 2015.

En outre, la situation restait très incertaine pour les projets de cessions parisiennes. Les cessions de l'hôtel de l'Artillerie et de l'îlot Saint-Germain n'étaient toujours pas intervenues à la fin de l'année 2015. Le produit qui en est attendu reste évalué autour de 0,3 Md€, alors même que le mécanisme de cession, qui implique un accord entre l'État et la ville de Paris, ne permet pas de préjuger du résultat du projet de cession, ni dans son calendrier, ni dans son montant.

²¹⁹ La mise aux enchères de la bande de fréquences de 700 MHz supposait la consultation de la commission des participations et des transferts, une consultation publique, la programmation du dégagement de la bande des 700 MHz par la T.N.T et une loi permettant de déplacer les ressources hertziennes de l'industrie télévisuelle à l'industrie mobile. Cette loi n'a été adoptée que le 14 octobre dernier : loi relative au deuxième dividende numérique et à la poursuite de la modernisation de la télévision numérique terrestre.

III - Des procédures de plus en plus dérogatoires

La mobilisation de chacune des ressources exceptionnelles, qu'il s'agisse de celles apportées par le plan de relance et par le deuxième programme d'investissements d'avenir ou de celles des comptes d'affectation spéciale, a conduit à modifier les règles de fonctionnement de ces outils pour les adapter aux besoins de la mission *Défense*.

Les crédits budgétaires du plan de relance, qui devaient financer des dépenses exceptionnelles et temporaires, ont ainsi été utilisés comme une avance de fonds permettant d'anticiper l'acquisition d'équipements, déjà identifiés lors de la conception de la loi de programmation militaire²²⁰.

Les dérogations se sont généralisées, surtout à partir de 2011, pour les comptes d'affectation spéciale et le programme d'investissements d'avenir.

A - Des règles d'utilisation des comptes d'affectation spéciale assouplies

Des assouplissements spécifiques ont facilité la consommation des recettes exceptionnelles au profit de la mission *Défense*. Ils ont porté à la fois sur l'affectation intégrale à ce ministère des produits de cessions d'actifs militaires ou assimilés, et sur les critères d'éligibilité des dépenses finançables par le biais des comptes.

Le produit des cessions d'actifs appartenant à l'État aurait en effet dû être versé à son budget, en application du principe d'universalité. Leur affectation intégrale au ministère de la Défense a donc fait l'objet d'une dérogation à ce principe systématiquement reconduite par voie législative, tant pour les cessions immobilières que pour celles des bandes de fréquences hertziennes, en contradiction avec les objectifs initiaux de ces comptes d'affectation spéciale.

²²⁰ Cour des comptes, *Communication à la commission des finances de l'Assemblée nationale : La mise en œuvre du plan de relance de l'économie française*, juillet 2010, 98 p., disponible sur www.ccomptes.fr

Les critères d'éligibilité des dépenses sur le compte d'affectation spéciale *Patrimoine immobilier* ont été assouplis à plusieurs reprises, par voie législative²²¹, puis réglementaire, en contradiction avec les règles de fonctionnement d'un tel compte d'affectation spéciale. Il a été fait application de dispositions énoncées dans une lettre du ministre du budget²²², interprétant les critères d'éligibilité. 2 883 opérations inscrites dans la mission *Défense* ont ainsi pu être basculées sur le compte d'affectation spéciale *Patrimoine immobilier*, à la suite de l'assouplissement des critères d'éligibilité en 2009²²³. La gestion du compte est partagée entre le ministère de la défense, qui soumet des opérations, et *France Domaine*, qui en valide le financement. Le ministère de la défense reste à ce jour dans l'impossibilité de prévoir le montant annuel des dépenses qui sont éligibles à un financement par le compte d'affectation spéciale.

B - Une pratique budgétaire de droit commun marginalisée

Les procédures de droit commun par engagement et paiement directs ont été respectées pour seulement 14 % (0,4 Md€) des dépenses payées sur les deux comptes d'affectation spéciale.

Pour les autres règlements, soit 2,5 Md€, des procédures exceptionnelles ont été mises en œuvre, sous la forme de « bascules de restes à payer » et de rétablissements de crédit après facturation interne. Bien qu'elles compliquent le circuit de la dépense et le suivi financier des activités de la mission *Défense*, ces pratiques sont devenues d'usage courant.

Les « bascules de restes à payer » consistent à imputer sur un compte d'affectation spéciale le reliquat des paiements d'une opération

²²¹ Article 47 de la loi de finances pour 2006, modifié par l'article 40 de la loi de finances pour 2007 et par l'article 60 de la loi de finances pour 2010.

²²² Lettre du ministre du budget au ministre de la défense, en date du 18 septembre 2008.

²²³ Les critères d'éligibilité ont d'abord été élargis des bâtiments de l'État à ceux de ses établissements publics, puis de travaux d'investissement stricts à des coûts environnant l'investissement (comme, par exemple, les loyers qu'il faut verser pour reloger des agents, pendant des travaux d'investissement qui concernent leur implantation).

déjà engagée sur des crédits budgétaires. Cette procédure est utilisée, lorsque la répartition des opérations entre programmes budgétaires est modifiée. Elle a été largement utilisée (0,2 Md€, soit un tiers des dépenses) pour le compte d'affectation spéciale *Patrimoine immobilier* jusqu'en 2013, bien qu'aucune modification de périmètre ne l'ait justifiée. Des efforts ont, depuis, été entrepris pour supprimer cette pratique, conformément aux recommandations que la Cour avait formulées, en particulier dans les rapports relatifs à l'exécution budgétaire annuelle²²⁴.

La procédure de rétablissement de crédits, en principe réservée aux cessions entre services de l'État et aux sommes payées indûment ou à titre provisoire sur crédits budgétaires, a été utilisée au cours de la période 2011-2014, de manière systématique : 2,3 Md€ de factures réglées aux fournisseurs à partir des crédits des programmes budgétaires ont été, ensuite, refacturés au compte d'affectation spéciale dont les recettes ont servi ensuite au rétablissement des crédits au bénéfice des programmes budgétaires de la mission *Défense*. Cette pratique a représenté 78 % des consommations des ressources exceptionnelles et a été autorisée par de simples lettres annuelles des ministres de la défense et du budget, alors qu'elle relevait de la loi.

**Tableau n° 3 : dépenses imputées sur les comptes
d'affectation spéciale**

<i>En M€ courants</i>	2010	2011	2012	2013	2014	Total
<i>Compte d'affectation spéciale Patrimoine immobilier</i>						
<i>Crédits budgétaires consommés</i>	182	29	41	200	164	615
- <i>dont droit commun</i>	31	5	7	3	39	85
- <i>dont bascule</i>	151	24	34	16	0	225
- <i>dont rétablissement</i>	0	0	0	180	125	305
<i>Compte d'affectation spéciale Spectre hertzien</i>						
<i>Crédits budgétaires consommés</i>	0	89	1 100	1 066	16	2 271
- <i>dont droit commun</i>	0	0	103	199	16	317
- <i>dont rétablissement</i>	0	89	997	868	0	1 954

Source : Cour des comptes d'après données du ministère de la défense

²²⁴ Cour des comptes, *Le budget de l'État en 2013 (résultats et gestion)*, Analyse du compte d'affectation spéciale *Gestion du patrimoine immobilier de l'État*, mai 2014, disponible sur www.ccomptes.fr

C - Des dotations du deuxième programme d'investissement d'avenir non conformes à leur objectif

En 2014, les dotations du deuxième programme d'investissements d'avenir (PIA2) ont été utilisées à hauteur de 1,9 Md€ au profit de la mission *Défense*. Ce financement a ainsi bénéficié à une mission régaliennne pour des dépenses d'équipement déjà programmées. Le Commissariat à l'énergie atomique et aux énergies alternatives (CEA) a été désigné en tant qu'opérateur du ministère de la défense à cette fin. Des aménagements de procédures ont été entrepris, comparables à ceux constatés pour les comptes d'affectation spéciale.

Des dépenses du CEA, normalement financées par le programme 146 – *Équipement des forces* de la mission *Défense*, ont été extraites de ce cadre budgétaire pour la gestion 2014 et réglées avec les dotations du PIA2.

L'assimilation abusive du PIA2 à une ressource exceptionnelle pour la mission *Défense* a ainsi conduit à une utilisation des dotations qui n'est pas conforme aux objectifs qui lui avaient été fixés.

IV - Une budgétisation bienvenue

A - Le retour à un financement par le budget général

Au printemps 2015, il était acquis que les recettes exceptionnelles, inscrites au budget 2015 à hauteur de 2,1 Md€ et provenant de la cession de bandes de fréquences, ne seraient pas disponibles.

Le Conseil de défense du 29 avril 2015 a acté la décision de pallier l'absence des ressources exceptionnelles par des crédits budgétaires. Cette décision a également mis un terme à l'exploration de scénarios alternatifs comme la création, un moment envisagée, de « sociétés de projet ».

La loi d'actualisation de la LPM du 29 juillet 2015 a adopté les dispositions qui substituent des crédits budgétaires à 5,2 Md€ de recettes exceptionnelles attendues au titre de la loi de programmation des finances publiques 2014-2019.

La loi de finances initiale pour 2016 a inscrit 1,6 Md€ de crédits budgétaires pour remplacer les recettes exceptionnelles, ainsi que 0,6 Md€ au titre de l'augmentation du budget de la Défense ; elle a également mis fin au compte d'affectation spéciale *Spectre hertzien*.

La loi de finances rectificative pour 2015 a, quant à elle, alloué les crédits budgétaires nécessaires pour pallier l'absence des ressources exceptionnelles, à hauteur de 2,1 Md€ pour 2015.

B - Un effort à compléter

Cette évolution marque un retour au respect des principes budgétaires et interrompt la séquence ouverte en 2009 qui a conduit aux dérives décrites. Elle reste, néanmoins, encore incomplète, puisqu'il subsiste 0,9 Md€ de recettes exceptionnelles prévues, provenant des cessions immobilières et de matériels. Il convient de parachever la régularisation du financement de la mission *Défense*, en supprimant tout recours à des ressources exceptionnelles pour financer la mise en œuvre des lois de programmation militaire.

L'effort de budgétisation du financement de la mission *Défense* devra être poursuivi au cours des quatre exercices à venir pour des montants d'autant plus substantiels que, simultanément, la loi d'actualisation de la programmation militaire du 29 juillet 2015 a consacré une revalorisation importante des crédits budgétaires alloués à la mission *Défense*. Cette majoration des crédits budgétaires porte sur 0,6 Md€ en 2016, 0,7 Md€ en 2017, 1 Md€ en 2018 et atteint 1,5 Md€ en 2019, soit 3,8 Md€ au total sur la période.

Au cours des quatre exercices à venir, ce double effort, de budgétisation des ressources exceptionnelles et de renforcement des moyens, consenti au bénéfice du ministère de la défense est particulièrement significatif (9 Md€). Il affectera significativement l'évolution de la dépense publique et le choix des priorités à afficher entre les composantes de la dépense publique.

CONCLUSION ET RECOMMANDATION

Les ressources exceptionnelles utilisées au profit de la mission Défense ont été conçues pour concilier une forte ambition militaire et la maîtrise des déficits publics. Essentiellement fondées sur des perspectives de cessions de matériels, d'actifs immobiliers et de fréquences hertziennes, ces ressources exceptionnelles ont vu leur estimation et leur probabilité de réalisation perdre en réalisme. Elles ont également inclus des ressources directement issues du budget de l'État, tels que le plan de relance ou le PIA2.

Le recours à l'ensemble de ces ressources qualifiées d'exceptionnelles a artificiellement permis d'extraire de la norme d'évolution des dépenses publiques une partie des financements issus du budget de l'État destinés à la mission Défense. La régularité des mécanismes budgétaires utilisés a été mise en question.

La loi d'actualisation de la programmation militaire du 29 juillet 2015 a décidé de mettre un terme à ces procédés, suivant en cela les recommandations de la Cour. Elle n'a toutefois pas renoncé totalement à prévoir de financer une part des dépenses militaires par des recettes exceptionnelles, à hauteur de 0,9 Md€. Le maintien du recours à des financements aléatoires ne semble pas compatible avec la mise en œuvre d'une politique de souveraineté.

La Cour formule la recommandation suivante :

- supprimer tout recours à des ressources exceptionnelles pour assurer l'équilibre du financement de la mission Défense dans les lois de programmation militaire.*
-

Réponses

Réponse commune du ministre des finances et des comptes publics et du secrétaire d'État chargé du budget.....	256
Réponse du ministre de la défense.....	256

**RÉPONSE COMMUNE DU MINISTRE DES FINANCES ET DES
COMPTES PUBLICS ET DU SECRÉTAIRE D'ÉTAT CHARGÉ DU
BUDGET**

Ce rapport dresse un bilan de l'utilisation des ressources dites exceptionnelles utilisées au profit de la mission « Défense » depuis 2009.

Nous souscrivons globalement à vos conclusions quant à la nécessité de limiter le recours aux ressources exceptionnelles afin de sécuriser l'exécution de la loi de programmation militaire. Comme vous le relevez, faisant suite aux décisions du conseil de défense du 29 avril 2015, la loi du 28 juillet 2015 d'actualisation de la programmation militaire pour les années 2015 à 2019 a rebudgétisé dans cette intention la majeure partie des ressources exceptionnelles prévues en loi de programmation militaire initiale à l'exception de 0,93 Md€ sur la période 2015-2019 issus de cessions immobilières et de cessions de matériels militaires.

Par ailleurs, eu égard à leur montant modeste, les ressources exceptionnelles constituées de produits de cessions immobilières et mobilières ne sont pas de nature à faire peser de risque significatif sur la soutenabilité de la mission « Défense », en cas notamment d'aléa sur la date de leur encaissement.

RÉPONSE DU MINISTRE DE LA DÉFENSE

La Cour recommande de « supprimer tout recours à des ressources exceptionnelles pour assurer l'équilibre du financement de la mission Défense dans les lois de programmation militaire ».

Initialement fixé à 6,2 Md€ par la loi de programmation militaire (LPM) pour 2014-2019 de décembre 2013, le montant des ressources exceptionnelles sur la période de cette LPM avait été porté à 8,45 Md€, dont 2 Md€ au titre du programme d'investissements d'avenir (PIA) et 636 M€ au titre des cessions immobilières.

L'actualisation de la LPM, à l'été 2015, a permis de remédier aux incertitudes, tant en termes de calendrier que de montant, liées au produit de la cession de la bande de fréquences des 700 MHz inscrit sur le compte d'affection spéciale (CAS) « Gestion et valorisation des ressources tirées

de l'utilisation du spectre hertzien, des systèmes et des infrastructures de télécommunications de l'État ».

Sur 2016-2019, les ressources de ce CAS « Fréquences » sont remplacées par des crédits budgétaires inscrits sur les programmes de la mission « Défense ».

Pour l'année 2015, la LPM actualisée prévoit dans son rapport annexé que « les crédits budgétaires ouverts en loi de finances initiale pour 2015 sur la mission « Défense » seront complétés dans la plus prochaine loi de finances rectificative par une ouverture de 2,14 Md€ en substitution des crédits inscrits en 2015 sur le compte d'affectation spéciale « Gestion et valorisation des ressources tirées de l'utilisation du spectre hertzien, des systèmes et des infrastructures de télécommunications de l'État ».

Cette mesure s'est concrétisée dans le projet de loi de finances rectificative pour 2015, en cours d'examen au Parlement, qui comprend notamment un abondement des crédits du programme 146 incluant la compensation de la non perception des ressources exceptionnelles « Fréquences » liées à la bande des 700 MHz.

Les ressources issues de cessions ne représentent donc plus que 0,6 % des ressources financières totales de la LPM sur 2015-2019, soit :

- 730 M€ de ressources issues de cessions immobilières ;*
- 200 M€ de ressources issues de cessions de matériels.*

Ces ressources extrabudgétaires, que l'on peut qualifier de « résiduelles », sont par ailleurs assises sur des perspectives de cessions réalistes et étayées. À cet égard, la Cour estime que « le ministère de la défense reste à ce jour dans l'impossibilité de prévoir le montant annuel des dépenses qui sont éligibles à un financement par le compte d'affectation spéciale [Patrimoine immobilier] ». La procédure est, au contraire, parfaitement maîtrisée. Le ministère sélectionne en fin d'année, au sein du plan de commandes annuel financé en zone budgétaire, un volume de projets d'infrastructure qui sera affecté au CAS.

Une instruction commune entre les services du ministère de la défense et France Domaine de nature à fluidifier leur dialogue de gestion est en cours de rédaction et permettra de mettre en œuvre un suivi plus fin des dépenses du compte d'affectation spéciale en programmation et en exécution.

Je constate donc, à l'instar de la Cour, un mouvement majeur de sécurisation de la quasi-totalité des ressources programmées du ministère.

Par ailleurs, concernant les dotations du deuxième programme d'investissement d'avenir (PIA2), je souhaite apporter les précisions suivantes.

En effet, la Cour relève que « des dépenses du CEA, normalement financées par le programme 146 Équipement des forces de la mission Défense, ont été extraites de ce cadre budgétaire pour la gestion 2014 et réglées avec les dotations du PIA2. L'assimilation abusive du PIA2 à une ressource exceptionnelle pour la mission Défense a ainsi conduit à une utilisation des dotations qui n'est pas conforme aux objectifs qui lui avaient été fixés ».

La dotation ouverte sur le programme 402 en loi de finances initiale 2014 était destinée à l'investissement dans les technologies clés de défense, développées par le Commissariat à l'énergie atomique et aux énergies alternatives (CEA) et le Centre national d'études spatiales (CNES). Conformément à la convention signée, les crédits ont été versés aux opérateurs suivant le calendrier prévisionnel.

S'agissant du CEA, un courrier d'accompagnement à la convention, adressé à l'administrateur général du CEA, précisait certaines modalités, en particulier la prise en charge des financements accordés au titre de l'activité 2013 du CEA. La conformité à la loi de finances 2014 de l'utilisation des crédits versés à partir du programme a été assurée par l'intervention du comité de suivi chargé d'examiner les réalisations effectuées par le CEA au titre de la convention, et particulièrement la conformité des dépenses à l'objet des versements.

Enfin, certaines données du rapport sont à rectifier.

La Cour indique que la loi de programmation des finances publiques 2014-2019 ainsi que les lois de finances ont réduit de 2,3 Md€ les crédits budgétaires programmés. Or, le montant des crédits budgétaires remplacés, dans le cadre de ces lois, par des ressources exceptionnelles attendues sur le CAS « Fréquences », s'élève à 1,8 Md€. Le reliquat de 500 M€ correspond à la mise en œuvre de la clause de sauvegarde de l'article 3 de la LPM 2014-2019, pour compenser les arbitrages de la fin de gestion 2013, donc antérieurs à la LPM 2014-2019, qui fragilisaient la soutenabilité de la programmation.

Par ailleurs, la décomposition des prévisions de ressources exceptionnelles de 2015 à 2019, selon les termes de la LPM 2014-2019

de décembre 2013, avant son actualisation à l'été 2015, d'un montant de 6,2 Md€, est en réalité la suivante :

- 430 M€ issus des cessions immobilières (et non 700 M€ comme indiqué dans le rapport) ;
 - 210 M€ issus des redevances relatives aux fréquences 4G ;
 - 3,7 Md€ attendus de la cession de la bande de fréquences des 700 MHz ;
 - 1,8 Md€ issus des arbitrages de construction budgétaire triennale 2015-2017 devant provenir de recettes complémentaires.
-

Chapitre III

La Cour insiste

1. Sciences-Po : une remise en ordre à parachever
2. La politique de la ville : un cadre rénové, des priorités à préciser
3. La lutte contre le tabagisme : une politique à consolider
4. La lutte contre la fraude fiscale : des progrès à confirmer
5. La réforme des organismes payeurs des aides agricoles : une stratégie à définir, des économies à rechercher
6. La gestion extinctive de Dexia : de premiers résultats fragiles, des conséquences à tirer sur les responsabilités en cas de sinistre financier
7. Les transports ferroviaires en Île-de-France depuis 2010 : des progrès sensibles, des insuffisances persistantes

1

Sciences Po : une remise en ordre à parachever

PRÉSENTATION

Occupant une place singulière dans l'enseignement supérieur français, Sciences Po a grandi en dehors de l'université, avec une forte autonomie reposant sur une architecture duale, formée de la Fondation nationale des sciences politiques (FNSP), de droit privé, chargée de la gestion administrative et financière, et de l'Institut d'études politiques de Paris (IEP), de droit public, responsable de l'enseignement. À la fin des années 1990 et pendant la décennie 2000, Sciences Po a fortement évolué, cherchant à s'affirmer comme « une université de recherche internationale sélective ». Internationalisation, forte progression des effectifs, ouverture sociale, allongement des études : les innovations ont été nombreuses, conduites à marche forcée, souvent à bien, mais en s'appuyant sur des règles et des modes de fonctionnement ayant peu évolué depuis 1945.

À l'expérience, ceux-ci se sont avérés insuffisants ou inadaptés pour garantir l'institution contre les risques de dérives financières ou de gestion auxquelles l'exposait un développement rapide. Sciences Po a connu une crise de croissance et de gouvernance, révélée par le contrôle de la Cour des comptes engagé en octobre 2011 et rendue publique dans le rapport public thématique de novembre 2012 intitulé « Sciences Po : une forte ambition, une gestion défaillante »²²⁵. La Cour relevait de nombreux dysfonctionnements et appelait à les corriger.

À son arrivée début 2013, la nouvelle direction devait redresser une institution en crise. La remise en ordre a été bien engagée (I). La gouvernance duale a été réformée, sans que toutes les sources

²²⁵ Cour des comptes, *Rapport public thématique : Sciences Po : une forte ambition, une gestion défaillante*. La Documentation française, novembre 2012, 207 p., disponible sur www.ccomptes.fr

d'incertitudes ne soient levées (II). Les perspectives de développement appellent une vigilance particulière (III).

I - Une remise en ordre bien engagée

Les irrégularités de gestion et les dérives en matière de rémunération ont été corrigées. Le mouvement de remise en ordre doit cependant être complété.

A - Les irrégularités de gestion corrigées

Les irrégularités relevées par la Cour portaient sur les éléments liés à la rémunération et aux avantages accordés à certains membres du personnel ainsi que sur le non-respect des règles relatives à la commande publique.

1 - Le retour à des règles de droit en matière de rémunération des enseignants sous statut public et d'attribution des logements de fonction

a) La gestion des enseignants

La Cour avait relevé plusieurs irrégularités dans la gestion des enseignants-chercheurs sous statut public. Une vingtaine d'enseignants bénéficiait ainsi à la fois de décharges d'enseignement et de rémunérations pour des enseignements complémentaires. D'autres cumulaient des décharges au titre de responsabilités de direction dans plusieurs structures qui atteignaient 100 % de leur service, alors que cette possibilité ne peut dépasser les deux tiers du temps d'enseignement²²⁶. Certaines des prises de responsabilités se traduisaient par le cumul de

²²⁶ Décret du 6 juin 1984 fixant les dispositions statutaires communes applicables aux enseignants-chercheurs et portant statut particulier du corps des professeurs des universités et du corps des maîtres de conférences.

décharges d'enseignement et des primes. Enfin, certains cours magistraux étaient majorés de coefficients, en fonction de la forme du cours et de l'audience : une heure d'enseignement pouvait être comptabilisée et donc rémunérée pour quatre heures, sans lien avec le référentiel national en la matière²²⁷.

Un retour à la norme a été opéré avec l'adoption d'un référentiel propre à l'établissement et conforme au référentiel national, validé par le ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche. Désormais, le cumul de primes et de décharges pour une même fonction est supprimé, le socle minimal d'heures de cours magistral de 48 heures est respecté par tous les enseignants, le système de coefficients a disparu au profit des seules modulations prévues par le référentiel national.

b) L'attribution de logements de fonction

Dans son rapport de 2012, la Cour dénonçait également des pratiques anormales en matière d'attributions de logements de fonction. Celles-ci devaient faire l'objet de déclarations comme avantage en nature, la valeur de cet avantage constituant un élément de rémunération soumis aux cotisations sociales et devant figurer dans la déclaration fiscale des bénéficiaires. La prise en compte de cet avantage en nature avait été omise pour plusieurs des bénéficiaires ou sous-évaluée. De surcroît, il était procédé à ces attributions sans consultation du conseil d'administration de la FNSP. Dorénavant, Sciences Po respecte ses obligations fiscales et sociales et a régularisé les fiches de paye des personnes concernées. La liste des logements au 31 décembre de l'année, avec le nom des bénéficiaires, fait désormais l'objet d'une publication spécifique dans la présentation des comptes, validée par le conseil d'administration.

Au-delà de cette anomalie fiscale et sociale désormais corrigée, la FNSP se fonde sur son statut privé pour s'exempter des règles fixées par le code général de la propriété des personnes publiques en matière de logements de fonction. Alors qu'en application de ce code les fonctions pouvant ouvrir droit à une concession de logement dans les établissements d'enseignement supérieur doivent être inscrites sur une

²²⁷ Arrêté du 31 juillet 2009 approuvant le référentiel national d'équivalences horaires établi en application du II de l'article 7 du décret du 6 juin 1984.

liste limitative fixée par arrêté interministériel, ni l'IEP, ni la FNSP ne figurent sur l'arrêté du 5 juin 2015²²⁸.

Au 31 décembre 2014, seules cinq personnes bénéficiaient d'un logement de fonction, attribué « pour des raisons d'impératif de service » invoquées par l'établissement. Aucun cadre dirigeant ou enseignant-chercheur n'en faisait plus partie.

2 - L'application des règles relatives à la commande publique

Pour ses achats et marchés, Sciences Po mettait en œuvre des procédures internes légères et imprécises, sans recourir à des appels d'offres. L'institution relevait pourtant de l'ordonnance du 6 juin 2005²²⁹ et du décret d'application du 30 décembre 2005, soumettant aux grands principes de la commande publique les organismes de droit privé poursuivant un but d'intérêt général et financé majoritairement par des pouvoirs adjudicateurs soumis au code des marchés publics, en l'occurrence l'État et les collectivités territoriales pour Sciences Po.

L'institution s'est mise en conformité. Depuis avril 2014, les marchés sont soumis à un cadre de mise en concurrence, respectant l'ordonnance de 2005 et des procédures transparentes.

Pour s'assurer de leur mise en place effective, Sciences Po s'est doté de moyens renforcés, placés au sein du secrétariat général créé en avril 2013, et d'une nouvelle organisation :

- les directions opérationnelles ont été dotées de personnels qualifiés et spécialisés ;
- des groupes transverses réunissant les spécialistes « marchés » se réunissent régulièrement sous la direction de la secrétaire générale ;

²²⁸ Arrêté du 5 juin 2015 fixant les listes de fonctions des établissements d'enseignement supérieur du ministère de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche prévues aux articles R. 2124-65 et R. 2124-68 du code général de la propriété des personnes publiques pouvant ouvrir droit à l'attribution d'une concession de logement par nécessité absolue de service ou d'une convention d'occupation précaire avec astreinte.

²²⁹ Ordonnance du 6 juin 2005 relative aux marchés passés par certaines personnes publiques ou privées non soumises au code des marchés publics.

- un plan d'actions achats/marchés pour 2014-2015 a été adopté, prévoyant actions de formation, promotion des bonnes pratiques et évaluation des résultats.

La direction fait valoir les premiers gains économiques consécutifs à la refonte de cette politique d'achats : en 2014, baisse de 6 % des frais de nettoyage, de 34,6 % des dépenses de fournitures et de 6,6 % des coûts de maintenance informatique.

B - L'encadrement des rémunérations

Au-delà des écarts aux règles de droit, la gestion de l'institution était également marquée par une forte opacité et une grande place laissée aux décisions discrétionnaires. Cela valait, notamment, pour les rémunérations « exceptionnelles » comme les primes du personnel ou les rémunérations des cadres dirigeants, au premier rang desquels le directeur-administrateur. Elles sont désormais mieux encadrées, même si cet encadrement est pour partie inabouti.

1 - Le régime indemnitaire du personnel

Si les modalités de rémunération du personnel sont précisément définies dans les accords collectifs signés par Sciences Po²³⁰, les primes de performance accordées dans le cadre de l'évaluation annuelle étaient laissées à la discrétion des directeurs et de l'administrateur.

Depuis 2013, le régime de primes est, désormais, négocié avec la délégation syndicale dans le cadre de la négociation annuelle obligatoire (NAO). Il est ensuite présenté au comité d'entreprise et porté à la connaissance du conseil d'administration à l'occasion de l'examen des comptes. L'accord de 2013 distingue les primes « collectives » attribuées à tous pour un montant identique, des primes exceptionnelles, accordées à quelques-uns, définies et encadrées, tant en matière de montants que de critères objectifs justifiant leur attribution. Il a été reconduit dans le cadre de la NAO en 2014 et 2015.

²³⁰ Ceux-ci prévoient une augmentation à l'ancienneté de 1,5 % par an, l'octroi d'un demi-treizième mois et la possibilité d'augmentations au mérite plafonnées à 5 % du salaire individuel, la somme des augmentations au mérite ne pouvant dépasser 1,5 % de la masse salariale totale.

2 - La rémunération des cadres dirigeants

Avant 2013, la rémunération des cadres dirigeants (les neuf membres du comité exécutif en sus du directeur-administrateur lui-même) était soumise à une commission des rémunérations, non prévue dans les statuts, mise en place en 2005 par le président de la FNSP et composée de membres du conseil d'administration. Les propositions de la commission n'étaient pas communiquées au conseil d'administration lui-même. Le directeur-administrateur siégeait à la commission et proposait les augmentations de salaires et les octrois de parts variables après des évaluations orales succinctes, celles-ci n'étant formalisées sous forme de fiches – rudimentaires – qu'à compter de 2009. Les cadres dirigeants ne relevaient pas de la plupart des accords collectifs relatifs aux salaires ou autres éléments de la rémunération de la FNSP. De fait, ils bénéficiaient généralement tous d'augmentations annuelles ou de primes, parfois des deux. En 2011, leur rémunération brute s'échelonnait entre 95 000 € et 180 000 €.

La nouvelle direction a réformé ce système, introduisant une plus grande rigueur. Des fiches d'évaluations spécifiques et détaillées ont été élaborées. Les cadres dirigeants ont été intégrés dans les grilles salariales de l'institution, avec une cotation spécifique. Les mécanismes de rémunération des autres salariés de la FNSP leur sont, désormais, applicables, y compris en matière de primes. Enfin, le conseil d'administration vote le montant annuel de l'enveloppe des rémunérations et des primes. Dans un comité exécutif renouvelé et porté à 13, puis à 14 membres, en plus du directeur-administrateur, la rémunération brute s'échelonnait entre 80 000 € et 145 000 € en 2013²³¹.

Si le système a gagné en transparence, l'information du conseil d'administration sur la rémunération des cadres dirigeants et son évolution reste sommaire et il est possible d'aller plus loin que le simple affichage du montant d'une enveloppe globale, à partir de laquelle une rémunération moyenne peut être calculée²³². Le conseil d'administration pourrait au minimum bénéficier des informations mises à la disposition

²³¹ Sciences Po indique que ces rémunérations reflètent les salaires perçus par les membres du comité exécutif dans leurs fonctions précédentes, pour certaines exercées dans le secteur privé, et se situent en deçà des références pour des profils senior et expérimentés dans le privé.

²³² 1,5 M€ en 2015 pour 14 cadres dirigeants (hors les rémunérations que les intéressés peuvent percevoir comme enseignants-chercheurs ou membres du CNRS).

du comité d'entreprise²³³. Pour ce qui concerne les primes, des précisions pourraient lui être données : nombre de bénéficiaires, montant moyen, montant le plus élevé accordé dans l'année.

3 - Les rémunérations du directeur et administrateur

Le premier dirigeant salarié de Sciences Po reste le « directeur-administrateur » qui cumule les fonctions de directeur de l'IEP et d'administrateur de la FNSP. Sa rémunération totale est composée :

- d'un salaire, en tant que directeur de l'IEP, versé par la FNSP, auquel s'ajoute la prime administrative accordée aux directeurs des grands établissements, versée directement par l'État ;
- d'une indemnité de fonction liée à sa responsabilité d'administrateur de la FNSP, comprenant deux parties : une partie fixe et éventuellement une partie variable.

Avant 2013, la décision relative à la rémunération du directeur-administrateur était prise sur proposition de la commission des rémunérations, à partir d'une demande formulée par le directeur-administrateur lui-même, sans présentation d'éléments de référence. Cette rémunération a culminé à 537 000 € en 2010.

Depuis l'arrivée du nouveau directeur-administrateur, sa rémunération est fixée par le conseil d'administration et annexée au budget voté²³⁴. Inchangée depuis 2013, elle se situe à 200 000 € : 130 000 € de salaire de directeur de l'IEP et 70 000 € d'indemnité d'administrateur de la FNSP.

Le montant du salaire de directeur de l'IEP est présenté par Sciences Po comme étant fixé en « référence » à celui d'un président d'université au plus haut échelon indiciaire. Toutefois, « référence » ne veut pas dire alignement puisque la rémunération globale d'un président d'université au sommet de son grade et après passage de son établissement aux « responsabilités et compétences élargies (RCE) » se

²³³ La rémunération la plus élevée et la rémunération moins élevée du comité exécutif, par exemple.

²³⁴ Les nouveaux statuts prévoient explicitement que le conseil d'administration de la FNSP vote le montant « maximal » de la rémunération de l'administrateur.

situé à environ 100 000 €²³⁵, soit 23 % de moins. S'y ajoute, au titre d'administrateur de la FNSP, une indemnité de fonction, en contrepartie, selon Sciences Po, de charges spécifiques liées à cette responsabilité : mandat social, obligations liées au dialogue social dans le secteur privé, levée de fonds privés, gestion de patrimoine immobilier. La justification de la différence des rémunérations par l'écart de responsabilités et de charge de travail d'un président d'université, telles qu'elles découlent de l'article L. 712-2 du code de l'éducation, et du directeur-administrateur de Sciences Po reste à démontrer. Plutôt que chez les présidents d'université, Sciences Po a cherché des références dans la « rémunération des plus hauts fonctionnaires et des dirigeants d'opérateurs publics ».

La « référence » à la rémunération d'un président d'université est d'autant plus lointaine que l'administrateur peut bénéficier d'une part variable. Celle-ci n'est aujourd'hui pas encadrée en montant, pas plus que ne sont précisés les critères présidant à son attribution. Si l'administrateur actuel n'a pas souhaité jusqu'à présent faire jouer cette clause en sa faveur, cet engagement ne vaut ni pour l'avenir le concernant, ni pour son successeur le cas échéant. La mise en œuvre des nouveaux statuts qui font de l'administrateur un salarié de la FNSP va conduire à renégocier le contrat le liant à la fondation. Ce doit être l'occasion de préciser les critères et les modalités d'attribution de cet élément de rémunération.

C - Un passage au régime de « responsabilités et compétences élargies » à opérer

La loi du 10 août 2007 relative aux libertés et responsabilités des universités (LRU) prévoit la possibilité pour les établissements d'enseignement supérieur de demander le passage au régime de « responsabilités et compétences élargies ». Celui-ci se traduit, notamment, par le transfert à leur profit de la masse salariale des agents rémunérés par l'État et des responsabilités plus importantes en matière de gestion des personnels transférés. Sans en écarter le principe, Sciences Po n'a pas saisi cette occasion d'accroître son autonomie, alors même qu'il dispose déjà, contrairement aux universités, de la propriété de son patrimoine immobilier, autre volet de la réforme prévue par la loi LRU.

²³⁵ Source : ministère de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche.

Transférer la masse salariale des enseignants-chercheurs affectés à l'IEP accroîtrait pourtant l'autonomie de gestion de Sciences Po, en lui donnant prise sur la totalité de ses effectifs. L'établissement, comme le ministère, a jugé la démarche non prioritaire. Les transferts en jeu ne concerneraient, en effet, qu'environ 12 % de l'ensemble des dépenses de personnel travaillant pour Sciences Po. Cette évolution n'en serait pas moins un élément de simplification pour l'établissement, comme pour le ministère, qui verrait sa tâche de gestion administrative allégée. Elle améliorerait également la transparence de Sciences Po dans la gestion des enseignants-chercheurs, en facilitant la présentation au sein d'un même budget des rémunérations principales et accessoires des différents types de salariés. Elle permettrait aussi, grâce à l'audit préalable qui serait mené, d'identifier les éventuelles questions juridiques liées à la coexistence de nombreux statuts au sein de Sciences Po, une situation résultant de l'architecture duale de l'institution.

II - Une gouvernance duale encore source d'incertitudes

La dualité FNSP-IEP constituait la principale originalité institutionnelle de Sciences Po. Elle était le fruit d'un compromis conclu à la Libération, qui visait à préserver l'autonomie de l'institution par rapport à l'État et à la distinguer de l'université. Dans son rapport public de 2012, la Cour avait souligné que l'organisation de Sciences Po était source de dysfonctionnements et que l'architecture duale de l'institution présentait des inconvénients majeurs. Cependant, dans la réflexion et les travaux qui ont suivi la « crise de 2012 », ni le ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche, ni Sciences Po lui-même n'ont envisagé une remise en cause de cette dualité. Les statuts ont été réformés, les relations avec l'État sont organisées, l'État est plus présent, mais sans remise en cause de l'architecture institutionnelle, qui reste source de confusions. Au-delà des possibilités qu'elle offre, par exemple, pour attirer des enseignants-chercheurs ou des cadres dirigeants français ou étrangers venant du secteur privé ou d'autres établissements publics en leur proposant des rémunérations supérieures à celles en vigueur dans la fonction publique, elle est perçue comme identitaire par une institution qui se veut et se vit encore comme « une exception

française [...] constituée comme le lieu d'une rupture au sein d'un paysage de l'enseignement supérieur français qu'elle n'a cessé de bousculer et d'interpeller, dans un processus de réinvention continue »²³⁶.

A - La réforme des statuts

Après deux années de réflexions et de travaux, les statuts de la FNSP et de l'IEP ont été réformés. Pour la FNSP, ils se substituent à des textes datant de 1946 et 1972. Ils entrent en vigueur au début de l'année 2016²³⁷.

Une première évolution concerne le partage des responsabilités entre la fondation et l'institut, avec un déplacement des responsabilités dans le domaine de la recherche. La fondation se concentre désormais sur ses missions administratives et financières, alors que l'IEP « mène une politique de recherche, et à ce titre, assure des formations doctorales »²³⁸. L'ambition affichée par Sciences Po de s'affirmer comme une université de recherche internationale passe, en effet, par le regroupement dans un même établissement des activités de formation et de recherche.

En second lieu, le fonctionnement et les pouvoirs du conseil d'administration de la FNSP sont renforcés :

- le conseil est resserré, passant de 35 à 25 membres, dont dix issus de l'institution elle-même ;
- si l'administrateur assiste aux réunions du conseil, il n'en est plus membre et n'a donc pas voix délibérative ;
- le conseil vote, désormais, la rémunération maximale de l'administrateur et les conditions de rémunération du personnel, notamment le montant global des primes allouées aux cadres dirigeants ;
- les statuts prévoient explicitement l'existence d'un comité d'audit et des rémunérations. Sa composition et son fonctionnement sont renvoyés au prochain règlement intérieur du conseil

²³⁶ « Sciences Po 2022 – document d'orientation stratégique », mai 2014, disponible sur www.sciencespo.fr

²³⁷ Décrets du 29 décembre 2015 portant approbation des statuts de la Fondation nationale des sciences politiques et du 18 janvier 2016 relatif à l'Institut d'études politiques de Paris.

²³⁸ Article 2 des nouveaux statuts de l'IEP.

d'administration. Si l'existence de ce comité représente un progrès, la conjonction des fonctions d'audit et d'examen des rémunérations au sein d'une même instance n'est pas conforme aux bonnes pratiques en matière de gouvernance. Il conviendrait de séparer les deux missions ;

- une commission de déontologie, commune à la fondation et à l'institut peut « être consultée sur le respect des principes déontologiques inhérents à l'exercice de toute fonction au sein de la fondation ou de l'institut, notamment les principes d'impartialité, de probité, de dignité, de neutralité, de laïcité et de prévention des conflits d'intérêts ».

Les nouveaux statuts prévoient également d'autres dispositions de bonne gouvernance :

- une limite d'âge de 70 ans est fixée pour l'administrateur comme pour le directeur de l'institut ;
- le nombre de mandats de l'administrateur, comme celui du directeur de l'institut, est limité à deux²³⁹ ;
- le président et les trois vice-présidents ne peuvent exercer plus de deux mandats consécutifs.

B - L'organisation des relations avec l'État

Les nouveaux statuts prévoient la présence de deux représentants de l'État aux séances du conseil d'administration de la FNSP, l'un désigné par le ministère chargé de l'enseignement supérieur et l'autre par le ministère chargé du budget. Ils ne sont pas membres du conseil. Ils assistent aux séances sans voix délibérative et peuvent exiger conjointement l'inscription de points à l'ordre du jour.

L'organisation des relations de Sciences Po avec l'État comporte, désormais, trois autres dimensions :

- le ministère chargé de l'enseignement supérieur et de la recherche notifie à Sciences Po, chaque année, une dotation globale de fonctionnement comportant un plafond d'emplois et de masse salariale. Toutefois, le montant de crédits correspondant à la masse

²³⁹ Un deuxième renouvellement avec des règles de désignation renforcées est toutefois possible pour l'un comme pour l'autre.

salariale ne peut être identifié dans la subvention versée à la fondation et ne lui est pas opposable, son conseil d'administration ayant seul compétence pour répartir les crédits inscrits au budget de l'établissement ;

- l'IEP s'engage vis-à-vis de l'État, son premier financeur²⁴⁰, dans le volet qui lui est consacré dans le contrat de site 2014-2018 de la communauté d'universités et établissements (COMUE) « Sorbonne Paris Cité », dont l'IEP est membre depuis sa création²⁴¹. Celui-ci définit les axes stratégiques en matière de recherche, d'enseignement et de gouvernance. À chacun d'entre eux sont associés des indicateurs de performance assortis de cibles, que Sciences Po s'engage à atteindre à la fin des cinq années du contrat²⁴² ;
- un dialogue de gestion est instauré entre le ministère en charge de l'enseignement supérieur et Sciences Po, avec des réunions régulières entre la secrétaire générale de Sciences Po, d'une part, et la direction générale de l'enseignement supérieur et de l'insertion professionnelle et les services du secrétariat général du ministère, d'autre part.

C - La persistance d'incertitudes liées à l'architecture duale

L'architecture duale a été maintenue. Elle exonère Sciences Po de quelques règles en vigueur dans les établissements publics²⁴³, qui doivent être adaptées à sa situation particulière. Elle est surtout source de complications et d'incertitudes déjà relevées par la Cour dans son rapport de 2012 :

²⁴⁰ La part de l'État représentait 44 % des ressources de Sciences Po en 2014, à travers les subventions publiques structurelles et le salaire des enseignants-chercheurs directement pris en charge par le ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche.

²⁴¹ D'abord, sous la forme d'un pôle de recherche et d'enseignement supérieur à partir de 2011, puis d'une COMUE à partir de 2013.

²⁴² Ce contrat prévoit, par exemple, que le flux annuel d'étudiants entrants, actuellement de l'ordre de 4 300 et en augmentation permanente, se stabilise à 4 700 étudiants et que les ressources propres atteignent 110 M€, contre 90,7 M€ en 2013, année de référence du contrat, et 95,5 M€ dans le budget 2015.

²⁴³ Par exemple, en matière d'attribution des logements de fonction ou pour donner un caractère effectif au plafond de masse salariale notifié par le ministère en charge de l'enseignement supérieur à la FNSP.

- la coordination entre le conseil d'administration de la FNSP et le conseil de l'IEP : une communauté de vues entre ces instances, comme entre l'administrateur de la FNSP et le directeur de l'IEP²⁴⁴, est indispensable, dès lors que les décisions de l'IEP peuvent avoir des conséquences en termes de moyens et d'engagements financiers²⁴⁵. D'autres difficultés potentielles sont parfois résolues au prix d'un allongement des processus de décision : ainsi l'IEP signe le contrat pluriannuel de site avec l'État, négocié par le directeur de l'IEP ; selon les nouveaux statuts ce contrat doit, ensuite, faire l'objet d'une double approbation consécutive, d'abord par le conseil d'administration de la FNSP, puis par le conseil de l'IEP ;

La complexité de la gestion des personnels

Les nouveaux statuts ne mettent pas fin aux risques de confusion concernant les personnels. Ceux de la FNSP prévoient que :

« [...] II. – L'administrateur a autorité sur l'ensemble des personnes concourant aux missions de la fondation, pour la part de leur activité qu'ils y exercent et pour son compte. À ce titre :

1° Il a pleine autorité sur les personnels de la fondation ;

2° Il exerce, sur les enseignants-chercheurs, professeurs des universités et maîtres de conférences de l'IEP de Paris, les pouvoirs que détient le conseil d'administration de l'université, en formation restreinte aux enseignants-chercheurs et personnels assimilés, en vertu du code de l'éducation, dans le respect des lois et règlements qui régissent leur statut [...].

L'administrateur recrute, licencie et, pour la partie de leur activité qu'ils exercent à la fondation, gère les personnes mentionnées au 1° du présent II, y compris en ce qui concerne le versement de leur rémunération [...]»²⁴⁶.

²⁴⁴ Par exemple, pour la désignation d'une personnalité indépendante au sein de la commission de déontologie prévue par les nouveaux statuts de l'IEP (article 24) et de la FNSP (article 28).

²⁴⁵ Par exemple, pour les décisions qui pourraient engager l'IEP dans le cadre de la COMUE « Sorbonne Paris Cité », dont il est membre.

²⁴⁶ Article 28 des nouveaux statuts de la FNSP.

De son côté, conformément aux nouveaux statuts de l'IEP, son directeur « [...] a autorité sur l'ensemble des personnes concourant aux missions de l'établissement, pour les activités qu'ils exercent pour son compte. Il recrute et, pour les activités qu'ils exercent à l'IEP, gère les personnels d'enseignement et de recherche, sauf en ce qui concerne le versement de leur rémunération »²⁴⁷.

En fait, si tous les salariés sont payés par la FNSP, certains le sont « pour le compte de l'IEP ». Coexistent donc salariés de droit privé travaillant pour la FNSP et salariés de droit public travaillant pour l'IEP, le bénéfice de l'un ou l'autre statut dépendant de la nature des fonctions exercées. Ce statut entraîne, par ailleurs, des conséquences en termes de cotisations sociales, le régime privé et le régime public n'étant pas assujettis aux mêmes taux de cotisation, et d'instance compétente en cas de contentieux du travail, prud'hommes dans un cas, tribunal administratif dans l'autre.

- les modalités de gestion des enseignants-chercheurs et des chercheurs de Sciences Po : en dépit du regroupement de la recherche et de la formation au sein de l'IEP, elles ne sont toujours pas clarifiées. Le conseil scientifique de l'IEP « est consulté sur les recrutements, les nominations et la gestion de la carrière des enseignants et des chercheurs de la FNSP, de l'IEP ou des unités de recherche auxquelles l'institut participe », mais c'est l'administrateur de la fondation qui exerce en matière de recrutements d'enseignants-chercheurs « les pouvoirs²⁴⁸ que détient le conseil d'administration de l'université, en formation restreinte aux enseignants-chercheurs et personnels assimilés ». À l'université, ces pouvoirs ne peuvent, d'ailleurs, relever d'une autorité administrative et sont obligatoirement confiés à un collège de pairs.

²⁴⁷ Article 4 des nouveaux statuts de l'IEP.

²⁴⁸ Définis dans le code de l'éducation, notamment : avis sur l'affectation d'un candidat à un emploi d'enseignant-chercheur (article L. 712-3) ; création du comité de sélection d'un enseignant-chercheur (article L. 952-6-1).

Le bon fonctionnement du « système » dépend donc de la concentration sur une seule personne des responsabilités d'administrateur de la FNSP et de directeur de l'IEP. Les statuts s'efforcent de la favoriser en prévoyant un processus de sélection – complexe en cas de difficulté – poussant à la convergence de choix mais la possibilité d'une divergence d'appréciation non résolue entre le conseil d'administration de la FNSP et le conseil de l'IEP subsiste.

III - Des perspectives de développement appelant une vigilance particulière

Pour se concrétiser, la « forte ambition » des années 2000 supposait plus de dépenses et plus de moyens. Les charges ont progressé à un rythme proche de 9 % par an entre 2006 et 2012. Les ressources ont évolué au même rythme : 60 M€ supplémentaires ont été mobilisés sur cette période. Un tiers de l'effort a été accompli par l'État à travers la subvention publique qui passe entre 2006 et 2012 de 45,4 M€ à 64,8 M€²⁴⁹, les deux tiers restant résultant d'une progression des ressources propres de Sciences Po. Une partie de celles-ci a une origine publique (collectivités territoriales, Union européenne, financement public de la recherche sur projets), mais l'essentiel résulte d'une revalorisation forte des droits de scolarité. Sciences Po a fait face à cette augmentation des dépenses, mais au prix d'une fragilisation financière soulignée par la Cour et d'un endettement accru.

**Tableau n° 1 : évolution de la dotation publique²⁵⁰
(en milliers d'euros)**

	2006	2010	2011	2012	2013	2014	2015
<i>Dotation globale de fonctionnement</i>	45 399	59 420	62 872	64 844	64 150	64 410	64 500
<i>Prise en charge des rémunérations par le ministère de la recherche</i>	10 195	10 982	10 178	10 383	10 145	10 428	11 160
<i>Total</i>	55 594	70 402	73 050	75 227	74 295	74 838	75 660

Source : Cour des comptes d'après les comptes financiers FNSP 2006-2014 ; pour 2015 : budget voté

²⁴⁹ Hors subvention spécifique au titre de l'Observatoire français de conjoncture économique (OFCE).

²⁵⁰ Hors subvention au titre de l'OFCE.

La situation des finances publiques – comme le niveau atteint par les droits de scolarité – ne permettent pas de poursuivre sur le rythme de croissance des années 2000 et Sciences Po a été invité à « poser les bases d'un développement soutenable à long terme et d'un modèle économique équilibré »²⁵¹.

A - Un projet de développement ambitieux, mais réajusté

Le projet de l'institution, qui lui a été confirmé par le contrat de site de la COMUE « Sorbonne Paris Cité », continue de mettre en avant les deux objectifs d'internationalisation et de professionnalisation.

La première est déjà très engagée : 46 % des étudiants sont aujourd'hui de nationalité étrangère, un tiers des professeurs recrutés sur ces cinq dernières années ne sont pas de nationalité française, plus largement 58 % des recrutés ont obtenu leur doctorat ou enseigné préalablement dans un établissement universitaire étranger.

Au-delà, pour affirmer son « rang » international, Sciences Po doit se renforcer dans le domaine de la recherche. Malgré les succès rencontrés dans les financements sur projets français et européens, notamment au titre des bourses « European Research Council » destinées aux jeunes chercheurs prometteurs, le corps académique avec ses 200 enseignants-chercheurs et le ratio chercheurs/étudiants restent insuffisants en comparaison des universités partenaires. La présence active de Sciences Po au sein de la COMUE et les perspectives de coopération et de mutualisation qu'elle ouvre entre établissements trouvent ici tout leur intérêt pour l'IEP.

Sciences Po prévoit de créer trois nouvelles écoles professionnelles d'ici la fin 2016 – une école d'affaires publiques très internationalisée et une école urbaine, ouvertes dès septembre 2015, et une école des métiers de l'entreprise – et de développer des formations courtes de niveau master à l'attention des jeunes professionnels.

Selon Sciences Po, ce développement se ferait avec une croissance « maîtrisée » des effectifs d'étudiants, l'institut souhaitant stabiliser sur la moyenne période les effectifs du collège universitaire et les accroître au niveau master de l'ordre de 2 % par an.

²⁵¹ Contrat de site 2014-2018 de la COMUE « Sorbonne Paris Cité ».

B - Un plan de financement reposant sur des hypothèses volontaristes

Le retour à meilleure fortune financière de Sciences Po est bien engagé. Les comptes de résultat sont bénéficiaires depuis 2012 et les perspectives d'exécution pour 2015 sont également positives. Le bilan a été renforcé : le ratio capitaux sur fonds propres est passé de 38,6 % en 2012 à 51,2 % en 2014 et il a été mis fin à l'emprunt Dexia.

**Tableau n° 2 : comptes de résultat de la FNSP
(en milliers d'euros)**

	2012	2013	2014
<i>Charges d'exploitation</i>	140 173	153 163	156 147
<i>Produits d'exploitation</i>	147 867	154 891	159 689
<i>Résultat d'exploitation</i>	7 694	1 728	3 542
<i>Charges financières</i>	2 338	2 257	2 174
<i>Produits financiers</i>	142	262	421
<i>Résultat financier</i>	- 2 196	- 1 995	- 1 753
<i>Charges exceptionnelles</i>	2 764	311	536
<i>Produits exceptionnels</i>	1 542	4 033	1 473
<i>Résultat exceptionnel</i>	- 1 222	3 722	937
<i>Résultat</i>	4 276	3 455	2 726

Source : Cour des comptes d'après les comptes financiers FNSP 2012-2014

Sciences Po se dit conscient que la prolongation des tendances « au fil de l'eau » n'est pas soutenable, du fait de la contrainte pesant sur les finances publiques. Avec la perspective d'une stabilisation, au mieux, des subventions provenant de l'État et des collectivités territoriales, soit 45 % du total de ses ressources en 2014, il a dû repenser son modèle économique. Sciences Po a entrepris désormais d'actionner le double levier de la maîtrise des dépenses et de l'augmentation des ressources propres.

S'agissant des dépenses, tous les postes devraient être mis à contribution, notamment les charges de fonctionnement grâce à une

politique des achats active et une évolution maîtrisée des rémunérations²⁵².

L'institution devra également s'interroger sur sa présence en région. Elle a ouvert six « campus » au Havre, à Reims, Dijon, Nancy, Poitiers et Menton, sur la seule base de la disponibilité des collectivités territoriales à cofinancer leur développement. Ces antennes de « Sciences Po Paris » coexistent avec neuf IEP dits « de province » situés à Bordeaux, Lyon, Grenoble, Aix-en-Provence, Rennes, Strasbourg, Toulouse, Lille et, le plus récent d'entre eux, créé en 2013, à Saint-Germain-en-Laye²⁵³. Les coûts par étudiant de ces antennes varient dans une proportion de 1 à 3 et l'équilibre financier des campus est très dépendant de l'engagement des collectivités territoriales. Le même exercice devra être mené pour ses différents masters et écoles, les coûts par étudiant se situant sur une échelle de 1 à 5.

Même maîtrisées, les dépenses retenues dans les perspectives financières pluriannuelles pour 2014-2018, telles qu'elles ont été approuvées par le conseil d'administration, progresseraient de 24 M€, soit de 15,2 % en quatre ans (un peu plus de 3,6 % par an).

Sciences Po devra mobiliser en face des ressources supplémentaires au moins équivalentes, les subventions publiques nationales et locales restant, au mieux, stables à l'avenir.

²⁵² L'augmentation annuelle de la masse salariale devrait être plafonnée à 2,9 % sur la période de 2014-2019. Elle était de 9 % dans la décennie 2000.

²⁵³ Comme le remarquait la Cour en 2012, ni les IEP de province, ni le ministère chargé de l'enseignement supérieur n'ont été associés aux décisions d'ouverture de ces campus. À l'inverse, la création de l'IEP de Saint-Germain-en-Laye, composante des universités de Cergy-Pontoise et de Versailles Saint-Quentin-en-Yvelines, n'a pas fait l'objet d'une concertation préalable avec « Sciences Po Paris ».

**Tableau n° 3 : les ressources de la FNSP
(en milliers d'euros)**

	2014	2018	Variation annuelle moyenne (en %)
Subventions État	64 410	63 473	- 0,4 %
Partenariats	26 181	32 027	5,2 %
<i>dont:</i>			
- collectivités	4 299	4 010	- 1,7 %
- mécénats	3 963	10 324	27 %
Usagers	50 331	60 529	4,7 %
<i>dont:</i>			
- redevances scolarité	45 396	52 658	3,8 %
Prestations de service	13 748	23 632	14,5 %
<i>dont:</i>			
- formation continue	10 850	20 663	17,5 %
Produits financiers	2 890	1 401	- 16,5 %
Total ressources	161 584	185 323	3,5 %

Source : Cour des comptes d'après les perspectives pluriannuelles 2015-2019 de la FNSP pour 2018 et des comptes 2014 pour 2014.

L'équilibre devrait donc être assuré par les autres lignes de recettes, en priorité la formation continue et les partenariats, dont le mécénat venant des entreprises et des particuliers. S'agissant des droits de scolarité, Sciences Po ne retient, en effet, à ce stade, dans ses prévisions pluriannuelles que les évolutions liées à l'augmentation des effectifs et à la compensation de l'inflation. Les ressources « libres » devront donc progresser fortement.

Sciences Po retient dans ses prévisions pluriannuelles pour 2014-2018 des progressions de 90 % pour la formation continue et de 160 % pour le mécénat, qui apparaissent volontaristes à la Cour.

À partir de 2020, ces incertitudes pourraient être renforcées par la réalisation du projet d'acquisition du site de l'hôtel de l'Artillerie, dans le VII^{ème} arrondissement de Paris. Le site appartient aujourd'hui au ministère de la défense et les discussions sont en cours. Sciences Po compte se libérer de 16 de ses 17 locations parisiennes à la faveur de l'acquisition de cet ensemble de 14 134 m² SHON. Il estime que les économies de loyers devraient couvrir 87 % des échéances de remboursements de l'emprunt à souscrire. Comme toute opération

d'ampleur, ce projet, qui n'est pas encore finalisé, peut comporter des risques de sous-évaluation des coûts, si la programmation, le calendrier et les coûts prévisionnels des travaux de rénovation qui devront être engagés pour transformer un bâtiment administratif en lieu d'enseignement, ne sont pas tenus.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

Sciences Po est sorti de la crise et a réajusté ses perspectives de développement. Il conserve l'ambition d'être reconnu parmi les grandes universités internationales de recherche. Alors que les subventions publiques et les droits de scolarité ne peuvent plus guère progresser, les perspectives financières de la FNSP ne sont pas exemptes de risques. Les instances de gouvernance et l'État, qui reste le principal financeur, doivent rester vigilants.

En conséquence, la Cour formule les recommandations suivantes :

À Sciences Po :

- 1. poursuivre les réformes engagées en matière de gouvernance ;*
- 2. clarifier les conditions d'attribution de la part variable susceptible d'être accordée à l'administrateur ;*
- 3. soumettre le projet d'acquisition de l'hôtel de l'Artillerie à des études approfondies relatives au coût de réhabilitation du site ;*
- 4. concevoir et examiner des scénarios financiers alternatifs, reposant sur des hypothèses moins optimistes.*

À l'État et à Sciences Po :

- 5. passer l'établissement au régime de responsabilités et compétences élargies, en lui transférant la masse salariale gérée aujourd'hui par l'État.*
-

Réponses

Réponse de la ministre de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche	284
Réponse commune du ministre des finances et des comptes publics et du secrétaire d'État chargé du budget.....	285
Réponse commune du président de la fondation nationale des sciences politiques et du directeur de l'institut d'études politiques de Paris et administrateur de la fondation nationale des sciences politiques.....	286

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

Vous m'avez adressé l'insertion au rapport public annuel 2016 relative à Sciences Po. Cette insertion fait suite au rapport thématique de novembre 2012 dans lequel la Cour relevait de nombreux dysfonctionnements qu'elle appelait à corriger.

La Cour observe à juste titre que « Sciences Po », ensemble formé par la Fondation nationale des sciences politiques (FNSP) et l'Institut d'études politiques (IEP) de Paris, occupe une « place singulière dans l'enseignement supérieur français ».

Suite aux défaillances constatées dans le rapport thématique de la Cour, que la Cour impute pour partie à son organisation institutionnelle, « Sciences Po » s'est engagé dans un vaste mouvement de remise en ordre sans remettre en cause cette spécificité.

En effet, le ministère de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche (MENESR) n'a pas entendu mettre fin à la dualité d'organisation de cette institution originale voulue par le législateur de 1945, mais a particulièrement veillé à ce que sa réorganisation statutaire la prémunisse contre les risques de dérive, tout en permettant à « Sciences Po » de poursuivre son développement.

Cette réorganisation statutaire a été récemment validée par le Conseil d'État, dont la section de l'intérieur a émis un avis favorable sur le projet de décret relatif à l'IEP de Paris, le 15 juillet 2015, et sur le projet de décret portant approbation des statuts de la FNSP, le 24 novembre 2015. Le Conseil d'État ayant souhaité que les deux textes soient signés en même temps, ces décrets devraient être publiés courant décembre 2015.

Le décret statutaire de la FNSP définit les missions de celle-ci, en précisant le rôle particulier qu'elle exerce vis-à-vis de l'IEP de Paris ; outre ses attributions traditionnelles, la Fondation fixe désormais le cadre général de l'action de l'Institut.

Un processus coordonné de désignation de l'administrateur de la Fondation et de directeur de l'IEP est également institué.

Un certain nombre de dispositions statutaires répondent aux observations de la Cour, telles que notamment la participation de deux représentants de l'État aux séances du conseil d'administration ou bien encore la fixation du montant maximum de la rémunération de l'administrateur.

Sur ce dernier point, mon département ministériel sera particulièrement attentif à ce que la rémunération du directeur-administrateur de Sciences Po demeure cohérente avec les spécificités de cette fonction et avec l'atteinte d'objectifs qui lui auront été fixés.

S'agissant de la recommandation formulée par la Cour invitant à passer l'établissement au régime de responsabilités et compétences élargies, je souhaite rappeler que cette évolution n'avait pas été considérée comme une priorité, par le ministère comme par « Sciences Po ».

Dès lors que la réforme des statuts est en voie d'achèvement, si l'établissement en faisait la demande, mon département ministériel l'examinerait avec intérêt. Cet examen s'appuierait sur les conclusions d'un audit conduit par l'inspection générale de l'administration de l'éducation nationale et de la recherche (IGAENR).

Enfin, la Cour manifeste une inquiétude sur la soutenabilité financière du développement de l'établissement, notamment au regard du projet d'acquisition de l'Hôtel de l'Artillerie dans le VIIème arrondissement de Paris.

La pertinence fonctionnelle et géographique de ce projet (regroupement d'implantations locales disparates, mutualisation de fonctions supports et d'équipements ou d'installations collectives,...) et sa cohérence avec le projet de l'établissement ont conduit mon département ministériel, en lien avec le ministère des finances et des comptes publics, à solliciter auprès des autorités compétentes des expertises externes (Commissariat général à l'investissement, Établissement public d'aménagement universitaire de la région Île-de-France) afin de sécuriser tous les éléments financiers, juridiques et techniques nécessaires à une prise de décision dans des conditions optimales.

**RÉPONSE COMMUNE DU MINISTRE DES FINANCES ET DES
COMPTES PUBLICS ET DU SECRÉTAIRE D'ÉTAT CHARGÉ DU
BUDGET**

Suite au rapport thématique de 2012 intitulé « Sciences Po : une forte ambition, une gestion défaillante », la nouvelle direction de l'établissement a accompli un important travail de remise en ordre, qui

s'est traduit par le suivi de la grande majorité des recommandations formulées par la Cour des comptes, et par la refonte des statuts de la Fondation nationale des sciences politiques et de l'Institut d'études politiques de Paris. La Cour souligne l'amélioration de la transparence et la normalisation relative de Sciences Po en matière de rémunération individuelle, notamment des cadres dirigeants. Ce mouvement doit désormais être achevé, notamment s'agissant de l'encadrement de la part variable de rémunération du directeur-administrateur.

Nous ne pouvons, par ailleurs, que partager votre analyse selon laquelle la situation des finances publiques et le niveau actuel des droits de scolarité doivent conduire Sciences Po à poser les bases d'un modèle économique équilibré, passant par une plus grande maîtrise de ses dépenses.

À cet égard, nous prenons note de l'appréciation de la Cour sur le caractère jugé à ce stade « volontariste » de certaines hypothèses de développement des ressources propres de l'Institut, et souscrivons à la recommandation de la Cour que soient étudiés des scénarios financiers alternatifs reposant sur des hypothèses plus prudentes. Nos services y contribueront activement en lien avec le ministère de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche.

**RÉPONSE COMMUNE DU PRÉSIDENT DE LA FONDATION
NATIONALE DES SCIENCES POLITIQUES ET DU DIRECTEUR
DE L'INSTITUT D'ÉTUDES POLITIQUES DE PARIS ET
ADMINISTRATEUR DE LA FONDATION NATIONALE DES
SCIENCES POLITIQUES**

Dans son relevé d'observations provisoires (ROP) de juillet 2015 sur le suivi du rapport thématique de 2012, la troisième chambre de la Cour notait avec satisfaction la correction des irrégularités relevées en 2012 et les progrès réalisés en matière de gestion de l'institution. D'une tonalité très positive, le ROP constatait que 18 des 19 recommandations du rapport de 2012 avaient été mises en œuvre, seule demeurant à exécuter la recommandation relative au régime des responsabilités et compétences élargies. C'est du reste ce satisfecit qui, selon les échanges que nous avons eus avec la Cour durant l'été, motivait le projet d'une insertion au rapport public.

L'angle retenu par l'insertion est, dans ces conditions, un peu troublant. Il se révèle dès le titre qui évoque « Une remise en ordre à parachever, là où la lecture du ROP permettait de conclure que la « remise en ordre » était en voie d'achèvement. L'annonce du plan en introduction indique, de la même manière, que « la remise en ordre a été bien engagée », laissant entendre que certaines irrégularités n'auraient pas été corrigées : cette présentation, qui n'est heureusement pas étayée par les développements qui suivent, est aussi en décalage avec le ROP, qui constatait qu'il avait été mis fin à toutes les irrégularités relevées dans le rapport de 2012.

Les discordances entre l'insertion et la position adoptée par la Cour en juillet, ainsi que l'écart, dans le projet, entre certains titres et le contenu du texte, masquent au lecteur le chemin parcouru pour améliorer la gestion et satisfaire les demandes de la Cour. Cette difficulté est accrue par le silence de l'insertion sur des points qui figuraient en revanche de manière très explicite dans le ROP :

- la reconnaissance de l'effort accompli et du travail de mise en conformité effectué par la nouvelle équipe, en application des recommandations de 2012 (le ROP saluait « l'action déterminée », le « travail important », le contexte « apaisé ») ;

- la reconnaissance de « l'ambition », de « l'excellence », de la « vision » (autres termes empruntés au ROP), et de la stratégie novatrice et pionnière de Sciences Po : le projet, hormis des allusions dans la brève présentation et dans le III-A, est muet sur ces points que même le rapport de 2012 n'avait pas ignorés.

1) La Cour, contredisant ses conclusions de juillet, semble porter une appréciation injustement négative sur les trois sujets qui sont au cœur de son insertion

a) L'encadrement des rémunérations est effectif et assuré de façon transparente

En indiquant que les rémunérations « sont désormais mieux encadrées, même si cet encadrement est pour partie inabouti » (I-B), l'insertion donne à penser à tort que certaines rémunérations échapperaient à un encadrement. Cette rédaction n'est pas conforme à la réalité : toutes les catégories de personnel, salariés et cadres dirigeants, sont en effet désormais soumises aux mêmes règles, qui sont publiques et connues de tous, et les rémunérations de l'administrateur et du directeur sont, quant à elles, votées en conseil d'administration de la FNSP. Les deux améliorations que la Cour appelle de ses vœux sont celles que Sciences Po a proposées au cours de la procédure : d'une part la

présentation au conseil d'administration de la FNSP d'éléments chiffrés complémentaires relatifs à la rémunération des cadres dirigeants ; d'autre part la fixation des règles d'attribution d'une part variable à l'administrateur si ce dernier devait en percevoir une un jour.

L'insertion s'arrête longuement sur les rémunérations du directeur de l'IEP et de l'administrateur de la FNSP.

Rappelons que ces rémunérations correspondent à la rétribution de deux fonctions statutairement distinctes, ce que le projet d'insertion semble oublier lorsqu'il parle improprement, en usant lui-même de guillemets, du « directeur-administrateur ». La transparence a été garantie pour l'une comme pour l'autre de ces deux fonctions, puisque, comme on vient de le rappeler, la rémunération de l'administrateur et celle du directeur de l'IEP sont fixées par le conseil d'administration hors de la présence du titulaire ou des titulaires de ces deux fonctions, qu'elles sont publiques et qu'elles figurent dans les budgets et dans les comptes.

Le montant de la rémunération afférente aux fonctions d'administrateur (70 000 € bruts) ne dépasse pas trois fois le montant du plafond de la sécurité sociale (114 120 € en 2015), conformément à la réglementation fiscale. La rémunération du directeur de l'IEP est, elle, fixée à 130 000 € bruts. La rémunération totale de l'administrateur de la FNSP et du directeur de l'IEP (les deux fonctions étant aujourd'hui exercées par la même personne) est donc de 200 000 € bruts chargés²⁵⁴ sans changement depuis 2013.

Au soutien de ce qui semble être un avis en opportunité, l'insertion s'arrête sur ce montant pour le comparer à celui des présidents d'université. Il laisse entendre que Sciences Po justifierait la différence entre LES rémunérations du directeur ET de l'administrateur et la rémunération d'un président d'université par un écart de responsabilités et de charge de travail.

C'est en fait la Cour qui a jugé pertinent d'engager le débat selon ces termes. Sciences Po n'a aucune prétention à comparer responsabilités et charges de travail entre présidents d'université et directeur de l'IEP, mais se borne à rappeler une évidence : il y a bien deux entités et deux fonctions différentes et les activités que recouvrent ces deux fonctions se cumulent sans se confondre lorsque la même personne est administrateur et directeur (par exemple, en matière de pilotage des instances propres à chaque entité ou en matière de dialogue social : comité technique d'un

²⁵⁴ Les charges afférentes sont celles applicables à un salarié du secteur privé.

côté, comité d'entreprise, CHSCT, délégués du personnel et délégués syndicaux de l'autre ; cumul des responsabilités propres à un dirigeant d'EPSCP et de celles, notamment pénales, qui découlent de la gestion privée).

Comme le notait la Cour dans le ROP, le montant cumulé des rémunérations de directeur et d'administrateur n'excède au demeurant pas celui des rémunérations d'un certain nombre de hauts-fonctionnaires et dirigeants du secteur public.

La question d'une hypothétique part variable, enfin, n'offre pas matière à inquiétude. Aucune part variable n'a été versée au titre des fonctions d'administrateur et de directeur depuis 2011 ; l'actuel titulaire de ces fonctions a fait savoir qu'il ne souhaitait pas en percevoir jusqu'au terme de ses mandats ; si le conseil d'administration devait, dans l'avenir, attribuer une part variable à un futur administrateur et/ou directeur, il en préciserait préalablement les modalités de fixation, en fonction d'objectifs détaillés, déterminés ex ante, ainsi que le montant maximum : c'est ce qu'il a décidé dans sa délibération du 15 décembre 2015.

Sur ce sujet, Sciences Po renvoie, pour conclure, aux termes employés par la Cour dans le ROP, qui relevait la transparence et la modération mises en œuvre depuis 2013 :

« Sciences Po a donné suite à la recommandation de la Cour. La procédure de fixation de la rémunération de l'administrateur-directeur, qui exerce une double responsabilité, a abouti à la revoir en effet très sensiblement à la baisse (elle ne représente que 39 % de celle de son prédécesseur). Cette rémunération a été adoptée par le conseil d'administration hors de la présence de l'intéressé, est publiée dans une annexe au budget, ce qui témoigne de la transparence adoptée sur ce sujet (...). Les principes adoptés pour la rémunération de l'administrateur-directeur répondent donc aux principales remarques effectuées par la Cour ».

b) La gouvernance a été modernisée et clarifiée

La réforme qu'a conçue Sciences Po aboutit à une modification très substantielle de sa gouvernance. Les nouveaux statuts de la FNSP ont été publiés le 31 décembre 2015 ; ceux de l'IEP sont en cours de publication. Ils confortent tout en le clarifiant le modèle dual de Sciences Po, qui, de l'avis de tous les observateurs, a grandement favorisé son développement, et que la Cour s'est abstenue de remettre en cause dans son rapport thématique de 2012.

La FNSP est dédiée aux orientations stratégiques et à la gestion administrative et financière de l'Institut. Comme les boards of trustees des universités britanniques ou américaines, son conseil d'administration comporte un nombre de membres resserré ; les administrateurs indépendants y sont très présents, mais il s'ouvre aux étudiants et plus largement qu'aujourd'hui aux personnels permanents de l'institution. L'IEP, quant à lui, voit ses compétences étendues à la recherche et à la documentation, comme il est de règle pour les établissements d'enseignement supérieur.

L'institution continue ainsi de bénéficier de regards indépendants ; elle assure une plus grande place à la faculté permanente dans les différents conseils : elle s'appuie sur une gouvernance de la recherche renouvelée ; elle conforte son caractère démocratique, l'entrée des étudiants au conseil de la FNSP ne s'accompagnant pas d'une diminution de leur nombre au conseil de l'IEP, où ils demeurent beaucoup plus nombreux que dans un CA d'université ; la limitation du nombre de mandats, la fixation de limites d'âge, la création d'une commission de déontologie constituent autant de gages de « bonne gouvernance ». Deux commissaires du gouvernement suivent les travaux du conseil d'administration de la FNSP. Une procédure de désignation du directeur et de l'administrateur propre à prévenir les situations de crise est instituée.

Sur tous ces points, Sciences Po a pris en compte les attentes des composantes de l'institution (étudiants, enseignants et salariés), mais aussi les prescriptions du ministère de l'enseignement supérieur et les souhaits de la Cour. Cette dernière le relevait du reste dans le ROP en indiquant que « les propositions faites par Sciences Po [allaient] dans le bon sens. »

Dans un surprenant contraste avec le ROP, le document manifeste une apparente défiance à l'égard du dualisme institutionnel, évoquant « une gouvernance duale encore source d'incertitudes » (titre du II) et « la persistance d'incertitudes liées à l'architecture duale » (titre du II-C). Les inquiétudes ainsi exprimées semblent excessives. D'une part, parce qu'il n'est aucun texte statutaire qui prémunisse une institution contre toute forme d'« incertitude » quant à son fonctionnement futur. D'autre part, parce que le document exagère les « complications » qui résulteraient du modèle dual.

Contrairement à ce que laisse entendre la Cour, le dualisme institutionnel n'est pas le choix de la facilité : dire qu'il « exonère Sciences Po de quelques règles en vigueur dans les établissements publics », c'est omettre de préciser que la FNSP est régie par des règles de droit privé qui ne sont pas moins contraignantes (en matière de droit du travail, par exemple, elles le sont même davantage). Sciences Po est par ailleurs soumis aux contrôles afférents aux opérateurs publics (Cour des comptes, enquêtes et missions d'inspection, etc.) et en tire des conséquences qui relèvent tout autant du droit public que du droit privé (par exemple en matière de logements de fonction).

Pour autant, ce dualisme n'est synonyme d'aucune complexité majeure.

Contrairement à ce que semble redouter le rapport, nulle difficulté n'est à attendre en matière de coordination entre les instances de la FNSP et celles de l'IEP : plusieurs de leurs membres leur sont communs ; leurs compétences respectives sont claires ; calendriers et ordres du jour sont coordonnés par le secrétariat général, ce qui garantit cohérence des travaux et tenue des délais.

La gestion des personnels qui relèvent respectivement de l'IEP et de la FNSP fait elle aussi l'objet d'un partage de compétences clair. S'agissant plus particulièrement de la gestion des enseignants-chercheurs et des chercheurs, le rapport fait une inexacte interprétation des nouvelles dispositions statutaires. Confirmée par le Conseil d'État lors de son examen des nouveaux statuts, la lecture combinée des textes relatifs à la FNSP et à l'IEP est la suivante :

- d'une part, l'IEP est désormais seul compétent en matière de recherche. Son conseil scientifique, en formation restreinte, exerce, en matière de recrutement et de gestion des carrières des enseignants-chercheurs et des chercheurs, les prérogatives des instances équivalentes des universités : la collégialité et le rôle des pairs y sont primordiaux ;

- d'autre part, l'administrateur de la FNSP exerce une autorité - qui est celle de tout chef de service - sur toutes les personnes qui interviennent, à un titre ou à un autre, à la FNSP. La nature de cette autorité varie, toutefois, en fonction du statut des personnes qui sont, alors, placées sous son autorité. Lorsqu'il s'agit d'enseignants ou de chercheurs, l'autorité de l'administrateur s'exerce dans le respect du statut de ces personnels et sans préjudice des prérogatives qui leur sont propres : elle porte, par exemple, sur l'attribution de moyens (salles de

réunions, bureaux, photocopieuses, etc.) ou sur la mise en œuvre de règle de sécurité.

Le processus de sélection du directeur et de l'administrateur, enfin, peut aboutir à ce que ces fonctions ne soient pas confiées à un même individu : cette éventualité est assumée, mais tout est fait désormais pour qu'un dialogue constructif et itératif crée les conditions d'un consensus sur la même personne.

c) Les perspectives pluriannuelles sont maîtrisées

La Cour avait bien noté dans le ROP le travail réalisé pour concevoir et mettre en œuvre un modèle économique et un plan de financement renouvelés.

Sciences Po est parvenu en 2013 à un palier de développement : cela résulte notamment, comme le relève la Cour, de la stabilisation de l'engagement de l'État (contrairement à ce qu'indique le rapport (III-B), en revanche, les financements issus des collectivités locales progressent ; ils sont en croissance de 9 % au budget prévisionnel 2016). Il est toutefois impropre d'évoquer, comme le fait la Cour, une « fragilisation financière » : les résultats financiers ont été continuellement très positifs depuis 2009 ; on ne peut davantage laisser entendre que les difficultés procéderaient de la diversification des ressources de Sciences Po, qui est au contraire un gage de sécurité pour l'institution.

Une réflexion approfondie a donc été menée sur le modèle économique de Sciences Po et sur la manière de lui assurer un développement soutenable, visant un équilibre entre croissance des ressources et des dépenses pour permettre la mise en œuvre du document d'orientation stratégique pour 2022. Ce travail a tracé les lignes de réformes importantes à mener au sein de Sciences Po : révision des coûts de formation, nouvelle stratégie pour la formation continue et pour la levée de fonds, accélération des efforts de valorisation de la recherche, refonte complète de la politique d'achats, maîtrise des effectifs et des rémunérations (la progression de la masse salariale devant passer de + 9,5 % par an en moyenne entre 2009 et 2014 à + 2,9 % par an en moyenne entre 2014 et 2019, avec une cible à + 2,2 % en 2019).

Ces questions ont donné lieu à un débat approfondi en conseil d'administration de la FNSP, ce qui illustre l'évolution des méthodes de gouvernance et atteste de la transparence des échanges avec ce conseil. Le ROP soulignait d'ailleurs ce point important.

Sciences Po constate avec satisfaction que le rapport semble faire siennes les orientations ainsi fixées mais regrette que la Cour ne souligne pas suffisamment l'inflexion d'ores et déjà engagée et les résultats obtenus. La phase opérationnelle de refonte du modèle économique est en cours et les chantiers correspondants mobilisent de nombreuses forces au sein de l'institution. Ils produisent leurs premiers résultats concrets.

En matière de formation continue, le chiffre d'affaires a augmenté de 11,8 % entre 2013 et 2015, la marge brute de 44 % et la marge nette, négative en 2013, de + 140 % (elle s'établit en 2015 à 9 % du chiffre d'affaires). Ces résultats ont été acquis par un meilleur ciblage des cadres supérieurs et dirigeants, par un renforcement de l'offre autour des savoir-faire reconnus de Sciences Po, par une internationalisation de l'activité en direction de l'Inde et de l'Afrique sub-saharienne, par une diversification des modalités pédagogiques et par un pilotage opérationnel, commercial et financier plus strict de l'activité.

La levée de fonds et le mécénat sont eux aussi en forte croissance : après une progression de 9,9 % en 2015, ce poste devrait croître encore de 11,6 % en 2016. La même dynamique est observée pour les autres ressources de partenariat (y compris financements locaux et de recherche). Ces montants n'incluent pas les promesses de dons considérables déjà reçues pour le projet de l'Artillerie.

Contrairement à ce que laisse entendre l'insertion, la situation financière de Sciences Po est ainsi aujourd'hui particulièrement saine et ses perspectives financières parfaitement sous contrôle. Les performances financières de 2014 et 2015 en témoignent : l'exercice 2014 s'est clos avec un résultat de 2,7M€, supérieur de 930k€ à ce qui avait été envisagé dans les perspectives pluriannuelles présentées en décembre 2014 ; les comptes 2015, en cours de clôture, devraient également se traduire par une hausse sensible du résultat par rapport aux prévisions qui figuraient dans les perspectives pluriannuelles 2014 et dans le budget initial.

La structure de financement de Sciences Po est mixte, avec 58 % de ressources propres, qui affichent une croissance continue. Le bilan est renforcé. La dette est sécurisée, puisque Sciences Po est parvenu en 2015 à renégocier l'emprunt « toxique » souscrit auprès de Dexia, auquel la Cour avait consacré quelques développements dans le rapport thématique de 2012. La capacité d'autofinancement est croissante et, comme le note la Cour, le ratio capitaux propres/emprunts, qui était de 38,6 % en 2012 et de 45,0 % en 2013, s'est établi à 51,2 % en 2014. La trésorerie est restaurée (42,8 M€ en 2014) : il s'agit d'un élément

déterminant pour le projet de l'Artillerie, puisque Sciences Po doit financer son développement immobilier sans aucune subvention de l'État.

Une action déterminée a donc été engagée dès la fin 2013 et ses résultats sont déjà avérés : la preuve est ainsi apportée que les hypothèses qui fondent les perspectives pluriannuelles sont ambitieuses, voire volontaires, mais assurément pas « volontaristes », comme les qualifie le rapport (III-B, 2^{ème} § après le tableau n° 2).

Évoquant en passant la situation des campus de Sciences Po en régions, la Cour affirme de manière étonnante que leur ouverture aurait été décidée « sur la seule base de la disponibilité de collectivités territoriales à cofinancer leur développement ». Ce raccourci méconnaît radicalement l'histoire de la création de ces campus et oublie que le modèle pédagogique - mûrement réfléchi - qui s'y déploie se révèle particulièrement fécond, comme l'a noté le dernier rapport de l'AERES et comme en témoigne la croissance continue des candidats nationaux et internationaux à l'entrée en première année.

La Cour voit enfin dans le projet d'acquisition du site de l'Artillerie la source d'« incertitudes » supplémentaires. Ce jugement lapidaire étonne, puisque la Cour n'a pu, à notre connaissance, expertiser ce projet ni dans sa pertinence stratégique et immobilière, ni dans son économie, ni dans son plan de financement, ni dans les coûts qui lui sont afférents.

Si la Cour souligne à juste raison l'aléa inhérent à des travaux de restructuration, il faut rappeler que des études approfondies ont été menées, dans le cadre d'un dialogue contradictoire avec France Domaine, pour évaluer le montant des travaux et que les risques de dérapage ont été dûment modélisés dans le cadre du montage financier de l'opération. Une contre-expertise a par ailleurs été diligentée par le Commissariat général à l'investissement, à la demande du cabinet du Premier ministre ; au terme d'une analyse fouillée, elle a validé les coûts de travaux estimés par Sciences Po et les aléas pris en compte pour faire face aux risques associés à un tel projet : le travail ainsi réalisé semble du reste priver de son objet la recommandation n° 3.

Le projet de l'Artillerie est en réalité un levier majeur pour consolider à moyen et long termes le modèle économique de Sciences Po. Il constitue avant tout une opération essentielle de rationalisation immobilière, permettant de libérer seize sites en location pour rassembler sur sept sites l'ensemble des activités et des équipes parisiennes. Les flux de trésorerie nécessaires au remboursement de l'emprunt sont couverts à 87 % par les loyers économisés, soit 9 M€ en 2021. Le montant cumulé

des économies attendues en matière de fonctionnement entre 2020 et 2050 est de 57 M€, et les nouveaux locaux créent des marges de manœuvre pour le développement d'activités nouvelles. Ce plan de financement a été examiné dans le détail par les ministères de tutelle, par la Ville de Paris, par les établissements de crédit candidats au financement de l'opération et par l'agence de notation Fitch : tous en ont validé la robustesse.

2) L'insertion s'abstient de relever « l'action déterminée » menée par les équipes de Sciences Po et « la gestion désormais apaisée » pour « la mise en œuvre d'ambitions intactes » qui étaient saluées en juillet 2015

On peut regretter que l'insertion n'ait rien retenu de ce que le ROP de juillet - c'est-à-dire la prise de position à ce jour la plus détaillée de la Cour sur le suivi de son rapport de 2012 - déclarait en synthèse :

« En novembre 2012, la Cour des comptes a rendu public un rapport intitulé « Sciences Po : une forte ambition, une gestion défailante ». La Cour relevait une architecture institutionnelle et une gouvernance atypiques, un développement rapide de l'établissement et de nombreuses innovations qui ont été menées à un coût élevé et enfin une gestion marquée par une fragilité financière et de nombreuses anomalies. A la suite de ce contrôle, la Cour formulait dix-neuf recommandations.

En 2015, deux ans et demi après cette publication, la Cour a souhaité examiner les suites données par la direction de Sciences Po à ces recommandations qui relevaient de quatre problématiques.

La première concernait les irrégularités constatées dans la gestion de l'établissement, aussi bien en ce qui concerne la gestion des enseignants, où des conditions de service non réglementaires avaient été mises en place, que dans l'attribution abusive de logements de fonction et le non-respect de textes réglementaires relative aux marchés. Sur tous ces points, l'établissement a pris les mesures nécessaires pour se mettre en conformité avec les textes et règlements qui le concernent.

La seconde était relative à la consolidation souhaitée des résultats financiers de Sciences Po et donc à la mise en place d'une politique rigoureuse de maîtrise des dépenses. L'établissement a répondu aux recommandations de la Cour : il s'est en effet doté d'une stratégie de financement pluriannuel reposant sur une analyse rigoureuse de l'évolution future de ses ressources et de ses dépenses. Les objectifs qui en découlent, et les indicateurs associés, ont été définis dans le contrat d'objectifs quinquennal élaboré pour les années 2014-2018 dans le cadre

de la communauté d'universités et établissements (Université Sorbonne Paris Cité), à laquelle Sciences Po a confirmé sa participation active.

Sciences Po a également fait évoluer vers plus de transparence le système de rémunération de ses salariés, objet du troisième volet abordé par la Cour. Des règles ont été fixées, appliquées, et ont fait l'objet d'accords avec les organisations syndicales. Si l'aspect rémunération semble sous contrôle afin d'éviter toute dérive de la masse salariale, il n'en reste pas moins que le niveau des rémunérations des cadres dirigeants de l'établissement demeure supérieur aux pratiques des établissements d'enseignement supérieur comparables.

La dernière problématique concernait les dispositions à prendre afin d'engager les réformes législatives et réglementaires nécessaires pour assurer la transparence de gestion de l'établissement et la bonne information de l'État. La procédure semble bien engagée par le biais de la rédaction de nouveaux statuts pour la Fondation nationale des sciences politiques (FNSP) et pour l'Institut d'études politiques (IEP) ; il conviendra de s'en assurer lors de la publication des textes définitifs, prévue à l'été 2015. Le seul point qui pose encore question est celui du passage de Sciences Po au régime de responsabilités et compétences élargies (RCE) qui ne semble pas constituer, ni pour le ministère de tutelle, ni pour l'établissement, une priorité à court ou moyen terme.

On peut donc globalement considérer que Sciences Po a entrepris une action déterminée pour pallier les principales défaillances de sa gestion. La « forte ambition » de l'établissement reste intacte. S'appuyant sur une orientation stratégique « Sciences Po 2022, comprendre le monde pour le transformer », Sciences Po veut constituer, demain plus encore qu'aujourd'hui, une référence internationale dans le domaine des sciences humaines et sociales.

Pour atteindre cette ambition, le directeur de l'Institut d'études politiques de Paris (et administrateur de la Fondation nationale des sciences politiques) mène un travail important d'adaptation de la gouvernance et de l'organisation de l'établissement à sa nouvelle dimension en nombre d'étudiants, mais aussi en matière d'enseignement ou de recherche. Il a mis en place les instruments de gestion lui permettant de pouvoir conduire les transformations qu'il appelle de ses vœux, en particulier au plan immobilier. Cela nécessite en particulier, compte tenu de la stabilisation de la dotation financière globale de l'État, de continuer à mobiliser des ressources propres croissantes, en mettant l'accent sur les gains attendus d'une gestion rigoureuse de l'institution et sur le développement de certaines activités, comme la formation continue.

Dans une situation de gestion désormais apaisée, s'appuyant sur des structures renforcées, sur un statut bientôt rénové et sur un corps professoral de très grande qualité, Sciences Po dispose des atouts permettant de relever les défis qui l'attendent. »

3) Sciences Po sollicite en conséquence l'évolution de l'insertion sur différents points

Compte tenu des développements qui précèdent, nous avons l'honneur de solliciter les évolutions rédactionnelles suivantes :

titre de l'insertion : le remplacer par « Sciences Po : une remise en ordre en voie d'achèvement » ;

Dernier § de l'introduction : remplacer « La remise en ordre a été bien engagée » par « La remise en ordre est quasiment achevée » ;

2^{ème} phrase, 1^{er} §, I-B : remplacer la dernière phrase par « Elles sont désormais encadrées et le cadrage d'une éventuelle part variable de l'administrateur pourra venir consolider ce travail » ;

4^{ème} § I-B-3 : remplacer le dernier paragraphe par « Si le dispositif est aujourd'hui cadré et a gagné en transparence, il pourra être complété par des éléments d'analyse complémentaires à destination du conseil d'administration (rémunération la plus élevée et la moins élevée, pour les primes, nombre de bénéficiaires, montant moyen, montant le plus élevé) » ;

4^{ème} § I-B-3 : supprimer le membre de phrase allant de « En contrepartie, selon Sciences Po, de charges spécifiques » jusqu'à « reste à démontrer ». Le passage serait ainsi rédigé : « S'y ajoute, au titre d'administrateur de la FNSP, une indemnité de fonction. Sciences Po a cherché ses références dans les rémunérations de certains dirigeants d'opérateurs publics ou de certains hauts fonctionnaires » ;

1^{ère} phrase, 2^{ème} §, II-A : supprimer la première phrase du deuxième paragraphe ;

titre du II : remplacer par « Une gouvernance duale réformée » ;

titre du II-C : remplacer par « Une clarification de l'architecture duale qui devra être mise à l'épreuve des faits » ;

encadré II-C : remplacer le titre de l'encadré par : « La gestion des personnels » ;

1^{er} §, II-C, après encadré : supprimer le paragraphe relatif aux modalités de gestion des enseignants-chercheurs ;

titre du III-B : remplacer « volontaristes » par « ambitieuses » ;

1^{er} § après tableau n° 2, III-B : remplacer le début de la première phrase par : « Sciences Po s'est montré conscient que la prolongation des tendances au fil de l'eau n'était pas soutenable » ;

3^{ème} § après le tableau n° 2, 2^{ème} phrase, III-B : remplacer l'avant-dernière dernière phrase par : « Elle a ouvert six campus au Havre, à Reims, Dijon, Nancy, Poitiers et Menton, notamment grâce au soutien financier des collectivités locales ».

III-B, tableau n° 3 : indiquer qu'il s'agit d'un document de décembre 2014 ;

Conclusion et recommandations : suppression de la recommandation n° 3.

2

La politique de la ville : un cadre rénové, des priorités à préciser

PRÉSENTATION

La politique de la ville, définie par la loi du 21 février 2014 de programmation pour la ville et la cohésion urbaine, est « une politique de cohésion urbaine et de solidarité, nationale et locale, envers les quartiers défavorisés et leurs habitants ». Ces 1 436 quartiers²⁵⁵, caractérisés par « un écart de développement économique et social apprécié par un critère de revenu des habitants », représentent près de 8 % de la population française. Pour réduire ces écarts et améliorer les conditions de vie, la politique de la ville vise à lutter contre les inégalités, à améliorer l'habitat et à favoriser la mixité sociale.

Dans son rapport public thématique de juillet 2012²⁵⁶, la Cour soulignait qu'en dépit des réformes, la politique de la ville peinait encore à atteindre ses objectifs. Elle précisait notamment qu'elle était insuffisamment pilotée et que les opérations de rénovation urbaine s'articulaient mal avec son volet social. Elle critiquait enfin la répartition insatisfaisante des moyens spécifiquement alloués à cette politique, de même que la faible mobilisation des crédits affectés aux autres politiques publiques dans les quartiers concernés.

Le bilan de la mise en œuvre des 18 recommandations émises en 2012 par la Cour montre que la moitié d'entre elles a été au moins partiellement prise en compte, mais que l'autre moitié reste encore inappliquée.

²⁵⁵ Article 5 de la loi du 21 février 2014 de programmation pour la ville et la cohésion urbaine.

²⁵⁶ Cour des comptes, *Rapport public thématique : la politique de la ville, une décennie de réformes*. La Documentation française, juillet 2012, 344 p., disponible sur www.ccomptes.fr

En effet, la relance de la politique de la ville engagée à la suite de la loi du 21 février 2014 s'apparente plus à une amélioration limitée des actions précédentes qu'à une véritable réforme d'ensemble (I). En outre, les progrès relevés dans la mobilisation de politiques publiques aussi cruciales que celles de la rénovation urbaine, de l'éducation ou de l'emploi apparaissent encore inégaux (II).

I - Des ajustements nombreux plus qu'une réforme d'ensemble

A - Une meilleure association des parties prenantes

1 - Un pilotage relancé, mais encore fragile

Dans son rapport de 2012, la Cour soulignait l'importance d'un pilotage central fort pour mener une politique aussi ambitieuse et complexe. Depuis lors, le rattachement ministériel de la politique de la ville a évolué, passant du ministère chargé du logement à un ministère spécifique. Le comité interministériel de la ville s'est réuni une seule fois, en février 2013, puis a été remplacé, après les attentats de janvier 2015, par le comité interministériel « Égalité et citoyenneté », (CIEC) présidé par le Premier ministre. Deux réunions ont eu lieu, en mars, puis en octobre 2015.

Les instances de pilotage ont été révisées, même si l'intégration de l'agence pour la cohésion sociale et l'égalité (Acsé) au sein du Commissariat général à l'égalité des territoires (CGET), créé en 2014 avec la fusion de la délégation interministérielle à l'aménagement du territoire et à l'attractivité régionale (DATAR) et du secrétariat général du comité interministériel des villes (SG-CIV), n'est effective que depuis janvier 2016.

Les missions des préfets délégués à l'égalité des chances demeurent succinctement définies, mais ils ont vu s'accroître leur stabilité dans leurs fonctions, ce que la Cour appelait de ses vœux, afin que leur action puisse s'inscrire dans la durée. La répartition sur le territoire des délégués du préfet, dont l'existence a été confortée, reste, par ailleurs, perfectible.

2 - Une prise en compte de l'intercommunalité

Appliquant la préconisation de la Cour visant à « définir plus largement l'intérêt communautaire », la nouvelle politique de la ville met l'accent sur l'intercommunalité : elle confie ainsi aux établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) les contrats de ville, qui ont succédé aux contrats urbains de cohésion sociale (CUCS) et dont la mise en œuvre est partagée avec le maire de la commune concernée. Une convention intercommunale associant les bailleurs sociaux et les titulaires de droits de réservation a été également instaurée, ainsi qu'une « dotation de solidarité communautaire ».

Dans plus de 70 % des cas, les principaux partenaires de la politique de la ville (collectivités locales, bailleurs, Pôle emploi, chambres de commerce et d'industrie, caisses d'allocations familiales, agences régionales de santé, etc.) sont associés à l'élaboration des contrats de ville, et près de 90 % des 391 contrats de ville prévus en métropole avaient été signés fin novembre 2015. Ces contrats comportent très souvent des diagnostics détaillés et des objectifs opérationnels déclinés avec précision ; en revanche, ces objectifs ne sont pas chiffrés, et les indicateurs demeurent rares.

Par ailleurs, des conseils citoyens se mettent en place progressivement.

B - Un zonage moins dispersé, mais pas encore unifié

1 - Une nouvelle géographie prioritaire plus resserrée

La Cour recommandait en 2012 d'engager une réforme du zonage de la « géographie prioritaire ». Longtemps reportée, la première publication à la fin de 2014 de la liste des nouveaux quartiers de la politique de la ville, établie à partir de la cartographie de l'INSEE, a répondu à cette recommandation. Cette nouvelle délimitation des quartiers prioritaires, définie en fonction d'un critère de concentration des bas revenus, cible mieux les populations les plus fragiles.

En métropole, la population théoriquement concernée aurait dû passer de 7,8 millions d'habitants à 4,4 millions, mais la consultation des

collectivités locales a conduit à augmenter le nombre de bénéficiaires, le portant à 4,8 millions²⁵⁷. La part des ménages à faible revenu constitue désormais 29,4 % de cette population, contre 21,9 % précédemment. L'ampleur de ce resserrement doit toutefois être relativisée, car la population concernée est comparable à celle de la population des zones urbaines sensibles (ZUS), qui ont été supprimées et remplacées le 1^{er} janvier 2015 par les quartiers prioritaires de la politique de la ville (QPV).

En outre, la notion de « quartier vécu », qui permet de mobiliser les moyens de la politique de la ville sur les zones d'usages et de circulation au-delà même du territoire correspondant au zonage réglementaire, a contribué à diminuer le resserrement recherché, tout en ajoutant un critère d'application malaisée.

Enfin, l'extinction des anciens zonages ne se fait que progressivement. Les 300 quartiers exclus de la nouvelle géographie de la politique de la ville peuvent être placés en « veille active » et bénéficier du maintien de certains engagements liés au zonage antérieur, par exemple en matière de réussite éducative ou de conventions « adultes-relais ». Des territoires exclus du périmètre de la politique de la ville continuent ainsi à bénéficier en 2015 de crédits spécifiques accordés à ce titre. Si la nécessité de limiter l'effet d'ajustements trop forts justifie cette démarche progressive, la période transitoire devra s'achever en 2017, et les actions financées jusqu'alors par les crédits du programme 147 - *Politique de la ville* devront alors être prises en charge par des crédits ordinaires.

2 - Une convergence incomplète des zonages

L'absence de cohérence et l'enchevêtrement des critères de zonage des différentes politiques publiques, qu'elles soient spécifiques ou de droit commun, caractérisaient le mode d'intervention dans les territoires de la politique de la ville. Depuis lors, une simplification a été réalisée.

La nouvelle géographie de la politique de la ville concerne désormais 1 436 nouveaux quartiers qui remplacent les 751 ZUS et les 2 492 quartiers des CUCS. De même, les 594 quartiers de rénovation

²⁵⁷ En incluant l'outre-mer, les nouveaux « quartiers prioritaires de la politique de la ville » hébergent 5,5 millions d'habitants contre 8,7 millions précédemment.

urbaine ont été ramenés à 416 quartiers d'intérêt national ou régional dans le nouveau programme national de renouvellement urbain (NPNRU).

En revanche, la persistance de niveaux de zonages spécifiques en matière de réseaux d'éducation prioritaire (REP et niveau renforcé REP+), de renouvellement urbain ou de politiques propres à chaque ministère a conduit à limiter cet effort de convergence. Ainsi, sur les 216 quartiers d'intérêt national du NPNRU, seulement 60 correspondent à la fois à des quartiers prioritaires, à des zones de sécurité prioritaires (ZSP) et à des zones d'éducation prioritaire (ZEP).

Tableau n° 1 : évolution des critères de zonage

Anciens zonages (2012)		Nouveaux zonages (2015)	
Type de zonage	Nombre de zones	Type de zonage	Nombre de zones
<i>Zones urbaines sensibles</i>	751	<i>Quartiers prioritaires de la ville</i>	1 436
<i>Zones de redynamisation urbaine</i>	416		
<i>Contrats urbains de cohésion sociale</i>	2 492		
<i>Zones franches urbaines</i>	100	<i>Territoires entrepreneurs</i>	100
<i>Quartiers PNRU</i>	594	<i>Quartiers NPNRU</i>	416
<i>Éducation prioritaire ECLAIR/RRS</i>	1 076	<i>Éducation prioritaire REP/REP+</i>	1 089
<i>ZSP (1^{ère} vague - septembre 2012)</i>	16	<i>ZSP (après 3^{ème} vague - décembre 2013)</i>	80

Source : Cour des comptes d'après données SG-CIV du panorama pratique de la politique de la ville. ECLAIR : « Écoles, collèges et lycées pour l'ambition, l'innovation et la réussite » ; RRS : « Réseaux de réussite scolaire ».

C - Une difficulté persistante à clarifier les moyens mobilisés

1 - Une connaissance imprécise des crédits de droit commun dévolus à la politique de la ville

La loi du 21 février 2014 précise que la politique de la ville mobilise et adapte, en premier lieu, les actions relevant des politiques publiques de droit commun et, lorsque la nature des difficultés le nécessite, met en œuvre les instruments qui lui sont propres. Pour autant, l'identification du montant des crédits de droit commun mobilisés au service des quartiers prioritaires ne progresse guère.

Cette situation, soulignée dès 2002 par la Cour, est due à l'incapacité technique des acteurs à déterminer de façon précise les bénéficiaires des dispositifs de droit commun qui résident dans les quartiers prioritaires. Une saisie systématique dans les systèmes d'information de leurs adresses, actuellement rarement effectuée, pourrait résoudre cette difficulté.

Cette connaissance très imprécise des crédits de droit commun affectés aux zonages prioritaires tient également au fait que les conventions d'objectifs interministérielles signées avec le ministère de la ville quantifient rarement les résultats attendus. De même, les contrats de ville ne comportent pas d'objectifs financiers chiffrés. Enfin, le document de politique transversale (DPT) consacré à la politique de la ville n'a toujours pas fait l'objet des améliorations nécessaires. Ainsi, la mobilisation dans les zones prioritaires de certains programmes de droit commun, comme la lutte contre la pauvreté, n'est pas quantifiée. En l'absence de directives communes, l'évaluation de la contribution de chaque dispositif à la politique de la ville demeure également approximative : l'éducation prioritaire est ainsi rattachée intégralement à la politique de la ville, alors que plus des deux tiers des postes créés en maternelle pour la scolarisation des moins de trois ans le sont à l'extérieur des quartiers prioritaires.

Dans ces conditions, le montant de 4,4 Md€²⁵⁸ destinés aux quartiers prioritaires, qui est cité dans le DPT consacré à la politique de la ville, ne constitue qu'une estimation grossière.

2 - Un rééquilibrage limité des crédits spécifiques

Les dépenses effectuées au titre des crédits spécifiques de la politique de la ville (programme 147 – *Politique de la ville*) ont baissé de 13 % entre 2012 et 2014, année où elles ont atteint 439 M€²⁵⁹. Les dépenses des actions territoriales et des dispositifs spécifiques de la politique de la ville, en diminution entre 2012 et 2013 (- 8,6 %), ont été stabilisées entre 2013 et 2014 (- 1,3 %) alors que celles des autres actions du programme poursuivaient leur tendance (entre - 11,3 % et - 65,9 %).

Compte tenu de leurs objectifs, ces crédits devraient être répartis sur le territoire en cohérence avec les écarts de développement constatés : l'établissement à partir de 2015, pour chaque département, d'une dotation cible par habitant, corrélée à l'importance de la population et à la richesse relative des collectivités, devrait permettre une meilleure convergence avec les objectifs, mais l'écart maximum autorisé entre les montants par habitant de ces crédits, fixé à 50 % du niveau le plus faible, reste élevé.

Par ailleurs, la recommandation de rééquilibrer les crédits de la politique de la ville au profit des six départements les plus en difficulté²⁶⁰ n'a pas été suivie d'effet.

Enfin, si l'État a doublé depuis 2012 les crédits de la dotation « politique de la ville »²⁶¹, qui a atteint 100 M€ en 2015, ces montants demeurent limités par rapport à la dotation de solidarité urbaine (1,7 Md€ en 2015) : une réforme de cette dotation, recommandée par la Cour en 2012, dans le but d'accroître son impact sur la politique de la ville, avait été envisagée pour 2016 dans le cadre de la loi de finances, mais elle n'a pas été mise en œuvre.

²⁵⁸ Crédits spécifiques et de droit commun consacrés par l'État à la politique de la ville, hors programme d'investissements d'avenir.

²⁵⁹ Cette politique bénéficie, par ailleurs, de 793 M€ de subventions au titre du programme d'investissements d'avenir, qui portent notamment sur les internats d'excellence et de la réussite.

²⁶⁰ Bouches-du-Rhône, Essonne, Nord, Rhône, Seine-Saint-Denis, Val d'Oise.

²⁶¹ Anciennement dotation de développement urbain.

D - Une démarche d'évaluation toujours très limitée

1 - Des conventions interministérielles d'objectifs peu suivies

La démarche de performance a été renforcée par la signature de 12 conventions interministérielles d'objectifs. Celles-ci restent toutefois peu suivies : faute d'une collecte rigoureuse des indicateurs par les administrations, 60 % seulement des services préfectoraux ont pu produire les bilans demandés, ce qui empêche toute consolidation nationale.

Un nombre raisonnable d'objectifs et d'indicateurs n'a pas non plus été fixé, l'ensemble des conventions interministérielles regroupant encore 52 axes et 123 objectifs chiffrables. La prolongation de ces conventions en 2016 devrait permettre de viser une meilleure articulation avec la maquette du DPT.

2 - Un impact peu évalué

Les données disponibles aujourd'hui ne permettent toujours pas une évaluation approfondie des résultats atteints. Depuis 2012, le dispositif d'audit et de contrôle interne des associations financées par l'ex-Acsé a été renforcé, mais il porte sur des contrôles de régularité et d'activité, peu orientés vers l'analyse de la performance.

L'Observatoire national de la politique de la ville, présenté au début de 2015 comme devant regrouper l'Observatoire national des ZUS et le comité d'évaluation de l'agence nationale pour la rénovation urbaine (ANRU), devrait réaliser des travaux d'exploitation statistique et d'évaluation. Ces études, fondées sur un suivi renforcé de cohortes et des parcours individuels, devraient être systématisées ; cet observatoire devrait également pouvoir piloter la programmation interministérielle des enquêtes nécessaires, avec l'appui des instances d'évaluation de chaque ministère.

II - Des progrès inégaux dans la mobilisation des politiques publiques

A - De la « rénovation urbaine » au « renouvellement urbain »

Le programme national de rénovation urbaine (PNRU) devait s'achever initialement en 2013. En définitive, les décaissements effectués au titre du PNRU se prolongeront jusqu'en 2021, portant la durée totale de ce plan à 18 ans.

La décision de lancer un plan pour la période 2014-2024, sous la dénomination de « nouveau programme national de renouvellement urbain » (NPNRU), a été prise aux deux tiers de la mise en œuvre des décaissements du PNRU, alors qu'aucun bilan complet n'a été réalisé. Certaines démolitions au titre du nouveau programme ont été annoncées dès 2015, mais, fin septembre 2015, une dizaine de protocoles de préfiguration seulement avait été validée par le comité d'engagement, et un seul avait été signé.

La période 2015-2021 sera donc caractérisée par une concomitance du PNRU et du NPNRU. Un plan de financement unique pour ces deux programmes a été élaboré dans le cadre d'une convention tripartite conclue en octobre 2015 entre l'État, l'ANRU et l'Union des entreprises et des salariés pour le logement (UESL-Action logement). Cette convention met en évidence que le NPNRU ne sera finalement achevé qu'en 2033 : seul un étalement sur 20 ans des paiements, et donc de la réalisation concrète du NPNRU permet donc d'aboutir à un plan de financement.

1 - Une connaissance incomplète des résultats de la rénovation urbaine

Conformément à l'accord-cadre 2013-2014 signé par l'Acsé et l'ANRU, plus d'une centaine de plans stratégiques locaux ont été mis en place, mais aucun bilan précis de leurs résultats n'a été établi. En revanche, cette démarche a été prolongée par l'obligation de réaliser un protocole de préfiguration en amont des projets du NPNRU.

En 2012, la Cour recommandait « de consolider et d'amplifier les premiers acquis des projets de rénovation urbaine ». La qualité des actions du PNRU s'apprécie toutefois difficilement en raison de l'insuffisance des données. Ainsi, la faible connaissance des caractéristiques des logements reconstruits ne permet pas de juger si leur « conception s'écarte résolument des errements du passé », comme le voulait la loi d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine.

Plusieurs éléments peuvent cependant être observés : fin 2014, 123 920 logements ont été détruits sur les 151 470 programmés et 99 840 reconstruits et livrés sur les 140 980 prévus. Les immeubles détruits n'ont pas été majoritairement ceux qui enregistraient le plus fort taux de vacance : un risque de déport de la vacance vers le parc social le moins attractif subsiste. Par ailleurs, les opérations de reconstruction ont conduit à une diminution de l'offre de grands logements : cette évolution a contribué à maintenir les ménages du parc social dans des logements plus petits que ceux du parc privé. Enfin, les opérations de relogement n'ont pas homogénéisé les densités d'occupation, même si la situation s'est améliorée. En revanche, le risque d'augmentation des loyers restant à charge pour les occupants a été maîtrisé.

2 - La mixité sociale, un objectif difficile à atteindre

Les politiques de rénovation urbaine ont pour objectif de constituer un outil au service de la mixité sociale dans l'habitat. Ainsi, afin d'éviter une concentration excessive du logement social dans les quartiers prioritaires, les opérations de rénovation urbaine ont abouti à diminuer sa proportion dans l'habitat en moyenne de 65 % à 55 %. Pour autant, le rééquilibrage géographique de l'offre de logement social se réalise lentement : 60 % des logements sociaux démolis sont reconstruits dans les quartiers les plus prioritaires.

La politique d'attribution des logements sociaux constitue un levier essentiel permettant de favoriser la mixité sociale : selon la direction de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages, « la pérennité des effets de la rénovation urbaine en matière de diversification sociale se juge à l'aune de la capacité des réservataires à maintenir cette diversification ». En l'occurrence, l'attribution des logements apparaît mieux maîtrisée : 53 % des ménages concernés par la rénovation urbaine sont relogés hors des quartiers prioritaires. En revanche, le profil des nouveaux arrivants est peu suivi.

En définitive, selon l'ANRU, la rénovation urbaine crée des « conditions favorables » qui devront être poursuivies « par un travail de long terme de rééquilibrage de l'offre de logement social à l'échelle de l'agglomération et la mise en place de politiques d'attribution adaptées ».

Le désenclavement des quartiers par une plus grande diversité des fonctions urbaines essentielles (logement, économie, loisirs, etc.), que traduit l'expression de « mixité fonctionnelle », constitue une autre facette de l'objectif social de la rénovation urbaine. Ainsi, par exemple, l'action de l'État en faveur du développement des transports collectifs permet d'ouvrir les quartiers prioritaires sur le restant de la ville. De ce fait, une part des crédits ANRU, dont l'importance fait débat, est consacrée au développement d'équipements publics : on constate même, à l'issue du PNRU, un taux d'équipement public supérieur à la moyenne dans 43 % des quartiers.

3 - Des priorités à préciser pour l'avenir

En dépit de son appellation, le NPNRU ne constitue pas vraiment un nouveau programme : il recouvre le même nombre de quartiers que le PNRU²⁶², dont 60 % avaient déjà engagé un projet de rénovation urbaine. L'objectif du NPNRU apparaît cependant plus large, puisqu'il vise les « dysfonctionnements urbains les plus importants », alors que le PNRU s'attaquait aux « grands ensembles ». L'arrêté du 7 août 2015 portant approbation du règlement général de l'ANRU relatif au NPNRU précise que « la densité urbaine doit être privilégiée dans les quartiers les mieux situés et les mieux desservis » : le risque existe ainsi de voir émerger des projets particulièrement denses.

En revanche, il est également indiqué que la reconstruction des logements « sera située en dehors des quartiers prioritaires [...] ainsi que des communes dont la part de logements locatifs sociaux dans le parc de logements est supérieure à 50 %, sauf contexte spécifique argumenté ». Les possibilités de dérogation ainsi autorisées limitent la portée pratique de cet objectif.

²⁶² Le PNRU traite 196 quartiers « prioritaires » et le NPNRU 200 quartiers « d'intérêt national ».

B - Une concentration des efforts dans le domaine de l'éducation à accentuer

1 - Une convergence incomplète avec la politique de l'éducation

Le rapport de la Cour relevait une faible mobilisation des crédits de droit commun du ministère de l'éducation nationale au profit des quartiers prioritaires. La réforme de l'éducation prioritaire de 2015 a depuis lors favorisé une meilleure convergence avec la politique de la ville : 86 % des collèges²⁶³ et 84 % des écoles relevant de l'éducation prioritaire sont situés dans les quartiers prioritaires ou à proximité. Toutefois, pour l'enseignement du premier degré, le critère relativement souple de rattachement à un quartier prioritaire (1 000 mètres de distance) amène à relativiser ce constat.

Par ailleurs, si l'engagement a été pris de réduire à moins de 10 % les écarts de réussite des élèves entre les différents territoires, le périmètre de l'éducation prioritaire reste large, puisqu'il couvre 20 % de collégiens, ce qui aboutit à un certain éparpillement des efforts. De ce fait, le nombre d'élèves par classe est de 22,7 dans le premier degré relevant de l'éducation prioritaire contre 24,2 en dehors de l'éducation prioritaire, ces chiffres étant pour les collèges de respectivement 21,8 et 24,9.

Le dispositif « plus de maîtres que de classes » et l'engagement de scolariser 50 % des moins de trois ans dans les réseaux REP+ ont conduit à la création de 657 postes supplémentaires dans les quartiers prioritaires. Toutefois, la chute du taux national de scolarisation des enfants de moins de trois ans (11 % en 2012, contre 34,6 % en 1999) a touché également ces quartiers : les objectifs de l'éducation prioritaire devraient conduire à privilégier un effort spécifique en faveur de l'enseignement préscolaire et du premier degré²⁶⁴.

²⁶³ Ce taux est de 81 % en REP (réseau d'éducation prioritaire) et de 99 % en REP+ (réseau d'éducation prioritaire renforcé).

²⁶⁴ La loi du 8 juillet 2013 d'orientation et de programmation pour la refondation de l'école prévoit que les deux tiers des emplois de titulaires créés sont affectés dans le premier degré.

2 - Une juxtaposition des dispositifs scolaires et périscolaires

Dans son rapport de 2012, la Cour constatait un émiettement des dispositifs scolaires, périscolaires et éducatifs, et soulignait le risque d'effets de substitution et de mauvaise coordination entre crédits de droit commun et crédits spécifiques. Les progrès sont restés, depuis, limités. La réforme des rythmes scolaires a estompé la frontière entre temps scolaire et périscolaire, ce qui a augmenté le risque de substitution. Certaines collectivités ont sollicité le financement des nouvelles activités périscolaires sur des crédits de politique de la ville, alors même qu'un fonds d'amorçage de l'État était mis en place. L'effort de coordination se limite le plus souvent, comme le montre l'examen des projets éducatifs territoriaux, au suivi des actions mises en œuvre.

En dépit des moyens consentis depuis les engagements du premier CIEC de mars 2015 pour systématiser le déploiement des programmes de réussite éducative en zone REP+, le risque de saupoudrage perdure également : 32 % des communes qui disposent d'un programme de réussite éducative se situent en dehors de l'éducation prioritaire. Cet effort de concentration pourrait également être engagé pour les dispositifs des « cordées de la réussite » et des « internats d'excellence et de la réussite », qui, avec respectivement 55 % et 27 % de bénéficiaires issus des quartiers, sont insuffisamment ciblés.

C - Un ciblage de la politique de l'emploi à poursuivre

1 - Une organisation complexe

La Cour avait souligné en 2012 la nécessité de renforcer la complémentarité des actions engagées dans les quartiers prioritaires au titre de la politique de l'emploi. La décentralisation de la formation professionnelle et de l'apprentissage a accru la complexité de l'organisation d'ensemble.

La territorialisation de la politique de l'emploi devrait reposer sur une organisation du service public de l'emploi davantage articulée avec l'existence des quartiers défavorisés, ainsi que le recommande l'instruction du 25 mars 2015 relative à la mise en œuvre des mesures en faveur des quartiers prioritaires de la politique de la ville dans le champ du développement de l'activité économique et de l'emploi. L'apport du contrat de ville en tant qu'outil de coordination reste toutefois encore incertain : il est trop tôt pour apprécier l'efficacité des dispositions mises en œuvre.

2 - Un effort de mobilisation insuffisant

Le taux de chômage reste deux fois et demi plus élevé dans les quartiers prioritaires que dans le reste du territoire, avec par exemple un taux de chômage de 42,1 % en 2013 pour les 15-24 ans, contre 22,6 % en dehors des quartiers prioritaires.

En 2012, les actions de la politique de l'emploi n'étaient pas suffisamment mobilisées vers les publics des quartiers prioritaires. Des progrès ont depuis lors été réalisés, les principaux dispositifs disposant désormais d'objectifs chiffrés, assortis d'indicateurs territorialisés. Les crédits du fonds social européen, fléchés à hauteur de 10 % sur des actions de la politique de la ville, sont également mobilisés. Si le secrétariat général du comité interministériel des villes a mis en place en 2013 un service de géo-référencement, les systèmes d'information ne permettent toutefois pas de relier de manière exhaustive les bénéficiaires des actions de la politique de la ville aux quartiers prioritaires : des travaux de fiabilisation des données, permettant de disposer d'indicateurs territorialisés robustes, doivent être poursuivis.

L'insuffisante mobilisation des services de Pôle emploi vers les quartiers était également soulignée. Un rééquilibrage est aujourd'hui en cours : 75 sites sont désormais implantés dans ces quartiers, avec un effort particulier en faveur de l'accompagnement renforcé des demandeurs d'emploi. Par ailleurs, le degré d'engagement des missions locales constitue désormais un critère de répartition des subventions versées par l'État. Les objectifs restent toutefois généraux et un suivi plus rigoureux devrait être réalisé, afin de s'assurer de l'efficacité des moyens mobilisés.

Certains dispositifs ont enregistré un recul : ainsi, dans les anciennes zones franches urbaines²⁶⁵, le nombre des établissements exonérés de charges patronales diminue (-45 % en cinq ans). La coordination des actions de soutien au commerce de proximité, à l'artisanat, à la création d'entreprise (dispositif NACRE – nouvel accompagnement pour la création et la reprise d'entreprise) apparaît également perfectible. La nouvelle agence de développement économique des territoires devra veiller à renforcer cette cohérence : cet opérateur interviendra en complément de nombreux autres acteurs.

²⁶⁵ Ce dispositif s'intitule désormais « zone franche urbaine – territoires entrepreneurs » (ZFU/TE).

Enfin, à défaut de données disponibles, l'efficacité des clauses sociales introduites dans les marchés publics reste difficile à établir, mais leur mobilisation demeure en deçà de l'objectif de 10 % des marchés devant comporter ces clauses. Une nouvelle charte d'insertion de l'ANRU vise à redynamiser cette démarche.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

La loi du 21 février 2014 a défini un cadre rénové pour la politique de la ville, sans toutefois dégager avec précision des objectifs prioritaires, tant en ce qui concerne la rénovation urbaine que les politiques publiques.

Ainsi, la nouvelle géographie des quartiers prioritaires cible une population plus réduite, mais dans un nombre comparable de quartiers. De même, elle s'appuie sur des contrats de ville détaillés et fédérateurs, mais la connaissance des crédits de droit commun affectés aux zones relevant de la politique de la ville reste floue et l'évaluation des dispositifs lacunaire.

D'autres progrès restent à accomplir : ainsi, le nouveau programme de renouvellement urbain n'intègre pas suffisamment les objectifs de mixité sociale et ne se concentre pas sur un nombre restreint de projets. L'éducation prioritaire n'est pas encore assez articulée avec la politique de la ville, notamment dans l'enseignement maternel et primaire. Enfin, en dépit d'un ciblage renforcé des dispositifs d'accès à l'emploi, les résultats demeurent limités, en particulier en ce qui concerne les jeunes demandeurs d'emploi.

Au total, la Cour insiste sur la nécessité de poursuivre les réformes qui ont été engagées. Elle émet les nouvelles recommandations suivantes :

- 1. identifier dans les contrats de ville les priorités et préciser les montants des crédits de droit commun et des crédits spécifiques qui sont mobilisés pour les financer ;*
- 2. chiffrer systématiquement les objectifs de mixité sociale des opérations de renouvellement urbain ;*
- 3. rééquilibrer les moyens de l'éducation prioritaire affectés aux quartiers prioritaires en faveur de l'enseignement préscolaire et du premier degré ;*
- 4. fixer des objectifs chiffrés pour la mobilisation du service public de l'emploi dans les quartiers prioritaires.*

Réponses

Réponse du Premier ministre	316
Réponse du directeur général de l'agence nationale pour la rénovation urbaine (ANRU)	321

RÉPONSE DU PREMIER MINISTRE

La réforme de la politique de la ville, traduite dans la loi de programmation pour la ville et la cohésion urbaine du 21 février 2014, s'est appuyée directement sur les recommandations de la Cour formulées dans son rapport thématique : « Politique de la ville : une décennie de réforme » de juillet 2012.

Soumise à concertation et largement adoptée au Parlement, cette loi de programmation remet à plat l'ensemble des outils d'intervention de la politique de la ville et s'appuie, en grande partie, sur les axes de progrès recommandés par la Cour :

- une géographie prioritaire rénovée, plus lisible, fondée sur un critère unique et objectif de concentration de la pauvreté qui garantit un ciblage de l'ensemble des moyens déployés au bénéfice des populations les plus en difficultés ;*
- un contrat de ville de nouvelle génération, intégrant dans une même dynamique les actions de cohésion sociale, les projets de rénovation urbaine et les initiatives économiques, replacé au niveau intercommunal et engageant l'ensemble des services publics ;*
- un nouveau programme de renouvellement urbain doté de cinq milliards d'euros d'engagements dont les conventions seront incluses dans le volet urbain des contrats de ville pour une meilleure articulation des problématiques identifiées ;*
- une gouvernance repensée s'inscrivant dans un processus de co-construction avec les habitants ;*
- la territorialisation des politiques de droit commun et la concentration de leurs moyens dans les quartiers prioritaires, en prenant appui sur des conventions d'objectifs et de moyens conclues entre le ministère chargé de la ville, les autres départements ministériels et leurs opérateurs, comme le recommandait la Cour pour renouveler la méthode et mieux prendre en compte l'ensemble des politiques publiques.*

La réforme est aujourd'hui déployée et la totalité des contrats de ville de nouvelle génération sera signée à la fin de cette année. Comme toute réforme structurelle, elle demande du temps pour produire tous ses effets dans un horizon fixé à 2020 par la loi et les contrats.

Il est donc essentiel de maintenir la dynamique impulsée et le Gouvernement partage avec la Cour les ambitions sur lesquelles se fondent ses recommandations.

Toutefois, l'appréciation de la Cour sur le fait que la nouvelle politique de la ville procéderait d'« ajustements nombreux plus que d'une réforme d'ensemble » paraît contestable. L'étendue de la réforme, son acceptation par les acteurs de la politique de la ville ainsi que son adossement aux recommandations de la Cour en 2012 me semblent infirmer une telle appréciation.

La notion de « quartier vécu » permet de corriger les incompréhensions et la rigidité de l'ancien système, fondé sur la délimitation à la rue, et de prendre en compte les usages des habitants des quartiers et leurs conditions d'accès aux équipements et services publics, même si ceux-ci ne sont pas nécessairement situés dans les périmètres stricts de la géographie prioritaire, essentiellement constitués de zones d'habitat. Le territoire « vécu » constitue en effet cette zone d'usages et de circulation à destination des habitants des quartiers prioritaires. Elle favorise, en outre, la mobilisation de ressources à l'échelle de l'intercommunalité au bénéfice de cette population. Cette notion, par conséquent, est loin de conduire à la définition d'un nouveau périmètre et contribue plutôt à la souplesse d'un système intelligent et évolutif.

Le Gouvernement partage l'appréciation de la Cour selon laquelle la convergence des géographies prioritaires a été largement renforcée. Ainsi, parmi les quartiers prioritaires, sur les deux cent seize quartiers reconnus d'intérêt national dans le cadre du nouveau programme national de renouvellement urbain, soixante correspondent également à des zones de sécurité prioritaires et des zones d'éducation prioritaire renforcées.

Les travaux menés conjointement par le ministère chargé de la ville et le ministère chargé de l'éducation nationale ont permis d'aboutir à une convergence inédite entre la géographie prioritaire de l'éducation nationale et de la politique de la ville : 99 % des collèges de l'hexagone en Réseau d'éducation prioritaire renforcé (REP+) et 81 % des collèges de l'hexagone en Réseau d'éducation prioritaire (REP) se trouvent, dans ou à proximité, d'un quartier prioritaire.

Les écoles et collèges des quartiers prioritaires de la politique de la ville (QPV) qui ne sont pas classés en REP ou REP+ font par ailleurs l'objet d'une attention toute particulière.

S'agissant des contrats de ville, ceux-ci constituent le nouveau cadre de mise en œuvre de la politique de la ville et visent à réinscrire les quartiers prioritaires dans la dynamique de l'intercommunalité.

L'objectif d'un pilotage des contrats à l'échelle intercommunale apparaît aujourd'hui globalement atteint. Il s'accompagne d'un renforcement de la solidarité intercommunale, notamment au travers du pacte de solidarité financier et fiscal dans l'ensemble des intercommunalités signataires et, à défaut, de l'instauration d'une dotation de solidarité communautaire.

Conformément aux préconisations de la Cour, l'élaboration de ces contrats s'est appuyée sur un diagnostic partenarial permettant l'identification des enjeux et des priorités propres à chaque quartier. Elle a fédéré un nombre de partenaires très significativement supérieur à ceux des précédents contrats. Tous les services publics, au-delà de la municipalité, de l'intercommunalité et des services de l'État relevant de l'autorité du préfet en sont signataires : la région, les départements, l'agence régionale de santé (ARS), le rectorat, le procureur de la République, les bailleurs, les caisses d'allocations familiales (CAF), Pôle emploi ainsi que les chambres consulaires.

Si le processus d'élaboration des contrats de ville s'est finalement inscrit dans un calendrier plus long que prévu, le taux de signature s'élève à présent à 90 %. Ces contrats ont vocation à être complétés et enrichis tout au long de leur mise en œuvre. La mobilisation et l'adaptation des politiques de droit commun, conformément aux enjeux particuliers identifiés dans les quartiers prioritaires, devraient également répondre à cet impératif d'optimisation dans la durée.

Concernant la déclinaison des conventions interministérielles d'objectifs, les éléments initialement transmis en 2014 par les préfets de région ont permis d'établir un premier état des lieux de leur application sur le territoire. Ils s'inscrivaient dans un contexte de transition lié à la réforme de la politique de la ville, notamment dans l'attente des périmètres de la géographie prioritaire. Une série d'instructions ministérielles a, depuis, permis de préciser les engagements et les contributions des services dans le cadre des contrats de ville pour la période 2014-2020.

Le processus de territorialisation des politiques de droit commun doit permettre un déploiement adapté et renforcé de ces politiques au bénéfice des habitants des quartiers. La capacité à identifier les crédits relevant du droit commun, localement dans le contrat de ville, mais aussi nationalement dans le cadre de l'élaboration du document de politique transversale, constitue un enjeu majeur et rend absolument nécessaire la poursuite des travaux engagés. Elle sera accompagnée par la fixation d'objectifs chiffrés et définis dans le temps pour la mobilisation de l'ensemble des politiques publiques au bénéfice des quartiers prioritaires.

Des progrès décisifs ont été enregistrés dans les domaines qui préoccupent le plus les habitants des quartiers prioritaires à savoir l'emploi, la sécurité et l'école :

- *les dispositifs d'emploi et d'insertion sont désormais systématiquement ciblés sur les quartiers prioritaires, avec des résultats positifs : plus de 10 % des contrats uniques d'insertion (CUI), 19 % des emplois d'avenir et 21 % des garanties jeunes, soit une très forte progression par rapport à 2012 ;*
- *les zones de sécurité prioritaire sont positionnées pour soixante-dix-sept d'entre elles (sur quatre-vingt) sur les quartiers prioritaires, avec une efficacité accrue des services de police et de gendarmerie et des moyens supplémentaires pour la prévention de la délinquance ;*
- *l'éducation prioritaire est désormais arrimée à la géographie de la politique de la ville.*

Ces objectifs guideront les travaux de prolongation et d'enrichissement des conventions interministérielles à compter de l'année 2016. Par ailleurs, l'organisation des comités interministériels « Égalité et Citoyenneté » à un rythme semestriel renforce significativement la mobilisation de l'ensemble des départements ministériels.

La Cour relève à plusieurs reprises des progrès insuffisants en matière de géo-référencement. Il convient de souligner que, depuis le début de l'année 2013, un service de géo-référencement a été mis en place par le secrétariat général du comité des villes, puis par le Commissariat général à l'égalité des territoires. Il permet, par exemple, au service public de l'emploi (constitué par Pôle emploi, la délégation générale à l'emploi et à la formation et l'Association pour l'emploi des cadres) de connaître la part des bénéficiaires qui résident en zones urbaines sensibles. Depuis le 18 mars 2015, le service public de l'emploi prend en compte la nouvelle géographie prioritaire en vigueur au 1^{er} janvier 2015. Ainsi, intégré au système d'information de Pôle emploi, celui-ci permet d'identifier directement les demandeurs d'emploi issus des quartiers en faisant le lien entre l'adresse et l'appartenance à un quartier prioritaire. Le service est élargi à d'autres acteurs et offre différentes possibilités d'interrogations qui sont toutes en fonctionnement depuis cette date.

La refondation de la géographie prioritaire s'accompagne également d'une évolution de la répartition des crédits d'intervention de l'État au profit des habitants des quartiers prioritaires. La définition des

dotations au niveau de chaque département s'appuie sur deux critères principaux :

- *la population des quartiers prioritaires ; ce critère entre pour 80 % dans la détermination de la dotation de référence d'un département ;*
- *la richesse relative des communes concernées (pour 3/4 des 20 % restant) et des établissements publics de coopération internationale (EPCI) auxquelles ces populations appartiennent (pour 1/4 des 20 % restant), appréciée à partir du potentiel financier calculé par la direction générale des collectivités locales (DGCL). Ce deuxième critère permet de moduler équitablement le soutien de l'État en fonction de la capacité financière du territoire.*

Ces crédits spécifiques de la politique de la ville, mieux ciblés en direction des populations les plus en difficulté, interviennent en complément et en soutien des politiques de droit commun déployées par les différents partenaires.

À titre d'illustration, il a été décidé, à l'issue du CIEC du 6 mars dernier de déployer, dans chaque collège REP+ et dans les écoles associées, des programmes de réussite éducative (PRE) là où ils étaient absents ou lorsqu'ils existaient de les mobiliser davantage, notamment auprès des collégiens. Ainsi, 3,3 millions d'euros ont été consacrés au renforcement de quarante nouveaux PRE dès l'année 2015. Ces crédits viennent s'ajouter aux soixante-seize millions d'euros initialement prévus pour le fonctionnement des PRE existants.

En termes de priorités, et fort des retours d'expérience du programme national de rénovation urbaine (PNRU) 2004-2015, le nouveau programme national de renouvellement urbain (NPNRU) 2014-2024 s'attache à favoriser, au travers des opérations qu'il porte, la mixité sociale, le développement économique et l'attractivité résidentielle des quartiers tout en contribuant à l'émergence d'une ville durable et solidaire.

Son lancement constitue la meilleure période pour poser, lors de l'élaboration des projets de renouvellement urbain (PRU) et vis-à-vis des collectivités, de nouvelles exigences en la matière. Certaines mesures du volet « Habiter » des comités interministériels à l'égalité et la citoyenneté des 6 mars et 26 octobre derniers relèvent de ces exigences : la reconstitution, en dehors des quartier prioritaires de la politique de la ville, de l'offre de logements sociaux démolis et l'accélération de deux ans de la mise en œuvre du nouveau programme via le préfinancement des opérations de démolitions-reconstructions rendu possible par la convention passée entre l'Agence nationale pour la rénovation urbaine et

la Caisse des dépôts. La réorganisation du pilotage des attributions des logements locatifs sociaux et leur mobilisation au service de la mixité, qui fait l'objet de dispositions législatives en préparation, viendront également conforter ce dispositif.

Compte tenu de la forte spécialisation de ces quartiers, des dysfonctionnements urbains qui y perdurent et afin de permettre leurs transformations, ce nouveau programme vise à intégrer les enjeux de cohérence urbaine et sociale tout en prenant en compte dans les conventions pluriannuelles, certains objectifs incontournables tels que la diversification de l'habitat, la mixité fonctionnelle, l'amélioration des équipements publics notamment scolaires, ou encore le potentiel économique.

En conclusion, il semble utile de rappeler ce qui fait la force de cette réforme : son inscription inédite dans la loi ainsi que la rénovation et l'amplification d'un dialogue citoyen libre au travers de la mise en place progressive des « conseils citoyens ». Trois cent vingt conseils ont d'ores et déjà été installés et huit cents sont en cours de constitution. Elle repose également sur l'institutionnalisation de ces instances et les financements spécifiques comme les fonds de participation aux habitants. Faire de ceux pour qui cette politique publique est conduite les acteurs de ce changement donne tout son sens et son ambition à cette réforme.

RÉPONSE DU DIRECTEUR GÉNÉRAL DE L'AGENCE NATIONALE POUR LA RÉNOVATION URBAINE (ANRU)

En ce qui concerne le II A – de la RU vers le RU :

« Le programme national de rénovation urbaine (PNRU) devait s'achever initialement en 2013. En définitive, les décaissements effectués au titre du PNRU se prolongeront jusqu'en 2021, portant la durée totale de ce plan à 18 ans. .../...

.../...Seul un allongement de 11 à 20 ans de la durée du NPNRU a donc permis d'aboutir à un plan de financement. »

La loi n° 2014-173 du 21 février 2014 de programmation pour la ville et la cohésion urbaine, prévoit :

« Chapitre II : Programme national de rénovation urbaine.

Article 7 : Les moyens financiers consacrés à la mise en œuvre du programme national de rénovation urbaine, entre 2004 et 2015, sont fixés à 12 milliards d'euros

.../...

Chapitre II bis : Nouveau programme national de renouvellement urbain

Article 9-1 : .../... Ce programme, qui couvre la période 2014-2024, vise en priorité les quartiers présentant les dysfonctionnements urbains les plus importants.../...

.../...

Article 9-2 : .../...Les moyens affectés à l'Agence nationale pour la rénovation urbaine pour la mise en œuvre du nouveau programme national de renouvellement urbain sont fixés à 5 milliards d'euros.../... ».

Pour le PNRU, l'échéance initiale de fin 2013 a été reportée à fin 2015.

Pour le NPNRU, la loi prévoit une programmation sur la période 2014 – 2024.

L'achèvement des engagements réalisés au titre du programme ne signifie pas l'achèvement physique et financier du programme. En effet, après engagement d'une opération de construction ou d'aménagement, c'est-à-dire après signature d'une décision attributive de subvention par l'ANRU, les études et travaux doivent être réalisés par le Maître d'Ouvrage. Pour une opération de construction cela représente couramment de l'ordre de 1,5 à 2 ans, voire 2,5 ans en fonction de la complexité de la construction. Pour une opération d'aménagement cela représente couramment des périodes plus longues, en fonction de la complexité du programme à réaliser.

Pour le PNRU, dont les engagements s'arrêtent fin 2015, il est donc logique que le paiement du dernier solde de subvention pour la dernière opération intervienne à l'horizon 2020.

Pour le NPNRU, l'achèvement des engagements étant programmé fin 2024, il est donc prévisible que le paiement du dernier solde de subvention pour la dernière opération intervienne à l'horizon 2030.

En conséquence, il a toujours été prévu une durée de réalisation du NPNRU à cette échéance et la convention du 2 décembre 2014 entre l'État et Action Logement, comme la convention tripartite du 2 octobre 2015 entre l'État, l'ANRU et Action Logement, prévoient des versements

jusqu'à cette date. À aucun moment il n'a donc été décidé « un allongement de 11 à 20 ans du NPNRU ». Le plan de financement a toujours été construit sur une période d'une quinzaine d'années.

Sur la partie intitulée : « II-A-1 - Une connaissance incomplète des résultats de la rénovation urbaine

.../.... En revanche, cette démarche (c'est-à-dire la mise en place de plans stratégiques locaux) a été prolongée par l'obligation de réaliser un protocole de configuration en amont des projets du NPNRU. »

La mise en place de protocoles de préfiguration n'a pas pour objectif de prolonger la démarche des PSL.

Un mode de contractualisation en deux temps pour les quartiers du NPNRU a été conçu pour inciter les porteurs de projet à formaliser un programme urbain avant réalisation :

- 1^{er} temps : Protocole de préfiguration de la convention pluriannuelle ANRU, pour arrêter un programme urbain (en cohérence avec les objectifs stratégiques du contrat de ville), dont la faisabilité aura été expertisée ;*
- 2^{ème} temps : Déclinaison du programme urbain en le réalisant en une ou plusieurs conventions de renouvellement urbain.*

Ainsi, les objectifs essentiels du protocole de préfiguration sont :

- arrêter un programme urbain dont la faisabilité aura été expertisée ;*
- apporter les moyens nécessaires à la réalisation des études et à la mise en place de l'ingénierie, indispensables à l'élaboration de ce programme urbain.*

En réalité, les PSL contribuent à alimenter les diagnostics et les réflexions stratégiques à mener dans le cadre des protocoles de préfiguration.

Sur la partie intitulée : « II-A-1 - Une connaissance incomplète des résultats de la rénovation urbaine

Ainsi, la faible connaissance des caractéristiques des logements reconstruits ne permet pas de juger si leur « conception s'écarte résolument des errements du passé », comme le voulait la loi d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine. »

Les errements du passé cités par la Cour concernent, pour l'essentiel, l'urbanisation des secteurs concernés, dont beaucoup ont été

réalisés dans le cadre de zones à urbaniser en priorité (ZUP), pour répondre à la carence de logements face à l'accroissement démographique et pour favoriser la résorption de l'habitat insalubre.

Leur conception, dans un objectif d'urbanisation rapide et quantitativement très élevé, se situe en rupture avec la ville ancienne : passage de l'îlot à la barre, séparation des flux, etc. La problématique soulevée par la Cour concerne principalement les caractéristiques de l'urbanisme mis en œuvre dans le cadre du renouvellement urbain du quartier, bien au-delà des caractéristiques des logements neufs.

Sur la partie intitulée : « II-A-3 - Des priorités à préciser pour l'avenir »

L'arrêté du 7 août 2015 portant approbation du règlement général de l'agence nationale pour la rénovation urbaine relatif au NPNRU précise que « la densité urbaine doit être privilégiée dans les quartiers les mieux situés et les mieux desservis » : le risque existe ainsi de voir émerger des projets particulièrement denses. »

Cet objectif tient compte de la volonté de l'État de lutter contre l'étalement urbain, source de dysfonctionnements urbains et de coûts sociaux élevés.

Nombre de quartiers construits sur la période 1955–1975 se caractérisent bien souvent par une faible densité. Par exemple, pour les ex ZUP de la couronne parisienne, la densité peut s'avérer jusqu'à trois fois moindre que Paris intramuros et correspond souvent plutôt à celle constatée dans des villages traditionnels.

Ces quartiers, caractérisés en général par une faible densité construite, accompagné d'un fort pourcentage de logements locatifs sociaux et d'une impression de densité générée par le type d'urbanisation en tours et barres, représente en réalité une opportunité de densification maîtrisée, contribuant ainsi à la réalisation des objectifs de l'État en matière de construction de logements, notamment en Île-de-France.

3

La lutte contre le tabagisme : une politique à consolider

PRÉSENTATION

Le tabagisme représente un enjeu majeur de santé publique. Selon les données les plus récentes, avec près de 78 000 décès à la suite de cancers, de maladies cardiovasculaires, d'insuffisances respiratoires ou de maladies infectieuses, il constitue la première cause de mortalité évitable en France, loin devant l'alcool ou les accidents de la route.

En 2012, à la demande du comité d'évaluation et de contrôle (CEC) de l'Assemblée nationale, la Cour a procédé à une évaluation des politiques publiques de lutte contre le tabagisme menées depuis 2002²⁶⁶. Alors que la prévalence tabagique remontait en France depuis 2005, à rebours des évolutions observées dans la plupart des pays comparables, la Cour avait mis en évidence, malgré des progrès notables en matière de prévention du tabagisme passif, des faiblesses préoccupantes : absence d'atteinte des objectifs de la loi du 9 août 2004 de santé publique, méconnaissance persistante des coûts sociaux liés au tabac, dilution des responsabilités, absence de continuité et de cohérence dans les actions engagées, application défailante des réglementations sanitaires et, notamment, de l'interdiction de la vente aux mineurs, contrôles déficients, effort de prévention très timide, en particulier dans les établissements scolaires, faiblesse de l'aide à l'arrêt du tabac. Elle avait relevé que si des hausses de prix successives étaient intervenues, elles étaient d'un niveau chaque fois insuffisant pour provoquer une baisse durable de la consommation, reflétant en réalité une stratégie

²⁶⁶ Cour des comptes, *Rapport d'évaluation pour le Comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques de l'Assemblée nationale, Les politiques de lutte contre le tabagisme*, décembre 2012, 332 p., disponible sur www.ccomptes.fr

d'optimisation financière à la fois pour l'État, les fabricants et les buralistes.

La Cour avait conclu à la nécessité de passer d'actions juxtaposées à une politique d'ensemble de lutte contre le tabagisme, coordonnée, et faisant appel à tous les outils susceptibles d'être mobilisés pour réduire la consommation de tabac. Elle proposait de la structurer autour de cinq axes principaux au soutien desquels elle formulait 32 recommandations : construire une stratégie pluriannuelle de lutte contre le tabagisme au travers d'un plan d'action spécifique au pilotage clair et aux objectifs identifiés ; améliorer la connaissance du tabagisme et de ses effets ; remobiliser la fiscalité au service de la santé publique ; renforcer la réglementation et en garantir l'application ; organiser la prévention notamment vis-à-vis des jeunes et l'aide à l'arrêt du tabac ; développer la coopération internationale.

Trois ans après la remise de cette évaluation²⁶⁷, la Cour s'est attachée à apprécier la manière dont les pouvoirs publics avaient pris en compte ses analyses et ses recommandations, dans le contexte notamment de la publication en septembre 2014 d'un programme national de réduction du tabagisme, dont la loi du 26 janvier 2016 de modernisation de notre système de santé porte un volet important.

Elle a constaté que le programme national de réduction du tabagisme affirme une stratégie d'ensemble assortie d'objectifs ambitieux (I). Dans le même temps cependant, la menace pour la santé publique n'a pas diminué et a même tendance à augmenter (II). Dans ce contexte, les pouvoirs publics ne peuvent se priver, pour atteindre dans les délais prévus les objectifs qu'ils se sont fixés, de recourir à tous les leviers disponibles, y compris celui de la fiscalité (III).

²⁶⁷ L'Assemblée nationale en a alors tiré en février 2013 un rapport d'information dont elle a assuré le suivi en juillet 2014 : cf. JACQUAT Denis, TOURAINE Jean-Louis, Rapport d'information déposé par le comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques sur la mise en œuvre des conclusions du rapport d'information (n° 764) du 28 février 2013 sur l'évaluation des politiques publiques de lutte contre le tabagisme, disponible sur www.assemblee-nationale.fr

I - Des objectifs ambitieux

La Cour avait dégagé trois grandes priorités pour une relance de la lutte contre le tabagisme : une stratégie ambitieuse, portée politiquement et s'inscrivant dans la durée, un dispositif de pilotage unifié, des actions volontaristes et articulées entre elles.

A - Une volonté de résultats rapides grâce à une démarche d'ensemble

Conformément à la convention-cadre de l'Organisation mondiale de la santé (OMS) sur la lutte contre le tabagisme, dont elle avait été le premier signataire dès octobre 2004 sans pour autant en mettre jusque-là en œuvre l'ensemble des préconisations, la France a cherché à affirmer une stratégie d'action globale en l'inscrivant dans un document de référence spécifique.

1 - Des objectifs de santé publique volontaristes

L'année 2014 a été marquée par une très forte inflexion dans le portage politique de la lutte contre le tabagisme.

Lors du lancement du plan cancer III (2014-2019), le 4 février 2014, le Président de la République a annoncé la préparation d'un plan spécifique au tabac que la ministre des affaires sociales, de la santé et des droits des femmes a présenté le 25 septembre, soit sept mois plus tard, sous le nom de programme national de réduction du tabagisme (PNRT).

Ce programme fixe des objectifs quantifiés de réduction de la prévalence du tabagisme au sein de la population, qui sont à la fois élevés et enfermés dans un calendrier resserré :

- diminuer le nombre de fumeurs quotidiens (13,4 millions aujourd'hui) de 10 % en cinq ans, soit de 1 340 000 d'ici 2019 ;
- passer à moins de 20 % de fumeurs quotidiens en dix ans, soit en 2024, ce qui représenterait 3,9 millions de fumeurs quotidiens en moins, soit une baisse de dix points de la prévalence par rapport au niveau actuel ;

- faire en sorte, au-delà de ces échéances, que les enfants nés en 2014 forment la première génération « d'adultes sans tabac ».

En revanche, aucun objectif spécifique de réduction de la consommation de tabac n'est précisé pour les groupes les plus exposés (jeunes, femmes enceintes, populations en situation de précarité), même si le PNRT leur accorde une attention particulière. C'est ainsi notamment que, depuis août 2015, un nouveau pictogramme figure sur les paquets de tabac pour rappeler aux femmes enceintes et à leur entourage les dangers du tabac pour elles-mêmes et l'enfant qu'elles portent. Par ailleurs, plusieurs campagnes d'information ciblées ont été menées en direction de ces catégories de population par l'Institut national de prévention et d'éducation à la santé (INPES).

Il est, en outre, prévu, dès l'origine, une évaluation des résultats obtenus au terme de l'exécution du programme, non par l'administration elle-même, mais par un cabinet extérieur.

2 - Un souci de cohérence dans les axes d'action

Trois grands axes structurent la politique mise en place :

- « protéger les jeunes et éviter l'entrée dans le tabagisme » ;
- « aider les fumeurs à arrêter de fumer » ;
- « agir sur l'économie du tabac ».

Chacun s'articule en plusieurs actions, qui relèvent soit de mesures législatives, portées largement par la loi de modernisation de notre système de santé, soit de leviers du ressort de l'administration ou de l'assurance maladie.

Les grands axes du programme national de réduction du tabagisme

Sur les 32 recommandations formulées par la Cour en 2012, une vingtaine a trouvé une traduction dans le cadre du programme national de réduction du tabagisme, comme le montre le contenu des trois grands axes qui le constituent :

Axe 1 : protéger les jeunes et éviter l'entrée dans le tabagisme

En matière de renforcement de la prévention de l'entrée dans le tabagisme, la Cour avait recommandé la mise en place du paquet neutre, l'interdiction de la publicité sur les lieux de vente, ainsi que la vente de cigarettes au goût sucré. Ces actions ont été reprises dans le PNRT. Les recommandations visant à faire respecter l'interdiction de vente aux mineurs ou plus largement l'application de la réglementation relative au tabac ont fait l'objet d'une traduction dans la loi de modernisation de notre système de santé.

Axe 2 : aider les fumeurs à arrêter de fumer

La prévention et l'aide à l'arrêt du tabac, qui constituent un levier majeur de réduction du tabagisme, avaient fait l'objet de six recommandations. Un grand nombre d'entre elles figurent dans le PNRT, comme l'augmentation de la prise en charge par l'assurance maladie du sevrage, la définition d'une politique spécifique à l'égard des jeunes et des femmes enceintes ou l'implication de certains professionnels de santé.

Axe 3 : agir sur l'économie du tabac

Face à la faiblesse des moyens consacrés à la lutte contre le tabac malgré des coûts sociaux très importants, les pouvoirs publics ont choisi de mobiliser différents leviers, à savoir la création d'un fonds dédié aux actions de lutte contre le tabagisme, le renforcement de la transparence sur les activités de lobbying de l'industrie du tabac, ainsi que la lutte contre le commerce illicite de tabac, allant dans le sens des préconisations faites.

Le PNRT comporte, par ailleurs, une partie intitulée « accompagner la réalisation du programme », qui reprend une grande part des recommandations formulées en matière de pilotage, d'amélioration du dispositif d'observation ou de développement de la coopération internationale.

3 - Un pilotage unifié

L'affirmation d'une stratégie s'est accompagnée d'une clarification du pilotage public. Un terme a été mis à la dilution des responsabilités et à la dyarchie peu organisée constituée par une direction de ministère, la direction générale de la santé (DGS), et la mission interministérielle de lutte contre la drogue et les conduites addictives placée auprès du Premier ministre.

Le ministre chargé de la santé est explicitement responsable du pilotage du PNRT. Le secrétariat de ce dernier est assuré par un bureau de la DGS organisé en mission. Le comité de pilotage est présidé par le directeur général de la santé²⁶⁸. Un comité de coordination assure la liaison avec la société civile²⁶⁹, suit la mise en œuvre du programme et propose éventuellement des ajustements pour en renforcer l'efficacité.

Par ailleurs, la loi de modernisation de notre système de santé apporte un premier progrès dans le sens de l'indépendance de la décision publique, sous forme d'un rapport obligatoire au ministre chargé de la santé des fabricants, importateurs et distributeurs de produits du tabac « détaillant l'ensemble des dépenses liées à des activités d'influence ou de représentation d'intérêt ».

B - Une priorité : infléchir les comportements

Si l'objectif de réduction de la consommation de tabac apparaît *a priori* simple à énoncer, l'action à mener est complexe et nécessite une volonté sans faille pour être menée à bien. Elle vise en effet à modifier des comportements collectivement jugés comme préjudiciables, mais individuellement considérés comme un risque acceptable, d'autant que la nicotine présente la caractéristique d'installer rapidement une addiction durable.

Le programme national de réduction du tabagisme joue sur trois outils principaux pour faciliter une mutation des représentations et des mentalités : la réglementation qui est durcie, l'aide à l'arrêt du tabac qui est renforcée, la présentation du produit lui-même que l'on cherche à rendre moins attractive.

²⁶⁸ Le DGS est entouré du secrétaire général du ministère, du directeur de la sécurité sociale, du directeur général de l'offre de soins, du directeur des ressources humaines, des responsables de la mission interministérielle de lutte contre les drogues et les conduites addictives, de l'Institut national du cancer, de l'Institut national de prévention et d'éducation sanitaire et de l'assurance maladie.

²⁶⁹ Le comité comprend notamment des représentants d'associations de lutte contre le tabac, des usagers, des sociétés savantes et du ministère chargé des finances.

1 - Une réglementation durcie

Des restrictions supplémentaires ont été apportées à la mise sur le marché de certains produits, à la publicité sur les lieux de vente et à la détermination des lieux où il est possible de fumer.

Ainsi, conformément à une récente directive européenne²⁷⁰, transposée en droit interne par la loi de modernisation de notre système de santé, est interdite, mais à compter du 20 mai 2016, la mise sur le marché de produits de tabac comportant un « arôme caractérisant » ou un goût sucré, sauf pour le menthol dont le retrait est repoussé à mai 2020. Ce texte interdit également de faire figurer, désormais, sur un paquet des mentions suggérant que le produit qu'il contient est moins nocif que d'autres.

Par ailleurs, l'apposition d'affichettes publicitaires à l'intérieur des débits de tabac, même non visibles de l'extérieur, est dorénavant proscrite.

Des enquêtes indépendantes²⁷¹ avaient démontré l'efficacité des mesures d'interdiction de fumer dans certains lieux, destinées en particulier à éviter le tabagisme passif. Leur application était plutôt satisfaisante sur les lieux de travail, dans les trains, les aéroports et les restaurants, mais ces mesures étaient mal respectées dans les bars.

Ces mesures d'interdiction sont, désormais, étendues aux espaces publics consacrés aux enfants, en particulier les aires de jeux, et s'appliquent également dans les véhicules automobiles en transportant. Dans un objectif de prévention du tabac chez les jeunes, est proscrite toute nouvelle installation d'un débit de tabac à proximité d'un établissement scolaire, selon une démarche analogue à ce qui existe déjà en matière de débits de boissons. Pour faciliter le respect de l'interdiction de vente aux mineurs, les buralistes doivent, par ailleurs désormais, demander à leurs clients d'établir la preuve de leur majorité.

Cependant, les possibilités de contrôle effectif de la réglementation sanitaire, très modestes jusqu'alors, ne sont que très modérément

²⁷⁰ Directive 2014/40/UE du Parlement européen et du Conseil du 3 avril 2014 relative au rapprochement des dispositions législatives, réglementaires et administratives des États membres en matière de fabrication, de présentation et de vente des produits du tabac et produits connexes, et abrogeant la directive 2001/37/CE.

²⁷¹ International Tobacco Control, novembre 2014.

renforcées : la Cour avait constaté qu'un débitant de tabac ne courait le risque d'être contrôlé par un agent des douanes qu'une fois tous les 100 ans. Face au manque de disponibilité des corps de contrôle (douanes, inspections sanitaires, services de la direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes, gendarmerie²⁷²), l'habilitation des agents des services de police municipale et des gardes champêtres pour effectuer de tels contrôles constitue certes un progrès, mais trop limité pour qu'il puisse en être escompté une forte hausse.

2 - Un soutien financier accru à l'arrêt du tabac

En 2012, la Cour notait que les fumeurs étaient insuffisamment pris en charge quand ils essayaient d'arrêter de fumer. En particulier, les traitements par substituts nicotiques (TSN) n'étaient que très partiellement remboursés par l'assurance maladie (dans la limite d'un forfait de 50 € par an, soit l'équivalent d'un mois de traitement environ, porté toutefois à 150 € depuis 2011 pour les femmes enceintes).

En 2015²⁷³, conformément aux orientations du PNRT, cette prise en charge forfaitaire a été triplée pour différents publics prioritaires : jeunes de 25 à 30 ans, assurés sociaux bénéficiaires de la couverture maladie universelle complémentaire (CMU-C), patients atteints de cancer.

Ces mesures sont apparues d'autant plus nécessaires que depuis plusieurs années, le recours à ces dispositifs a très sensiblement baissé, alors même que les diverses innovations intervenues en ce domaine auraient dû en stimuler la vente. Sans doute une partie de l'explication réside-t-elle dans la complexité du mode actuel de remboursement et dans l'obligation jusqu'ici imposée de consulter un médecin pour obtenir la prescription d'un tel traitement. La loi de modernisation de notre système de santé lève ce second obstacle et étend à d'autres professionnels de santé (médecins du travail, infirmiers, chirurgiens-dentistes, masseurs-kinésithérapeutes) la faculté de les prescrire. Par ailleurs, des réflexions sont en cours à la caisse nationale d'assurance maladie des travailleurs salariés (CNAMTS) sur la dispense d'avance des frais. Il se peut, cependant, également qu'un certain nombre de fumeurs aient préféré aux

²⁷² Cette dernière n'a relevé que 42 infractions en 2013 et 43 en 2014.

²⁷³ Loi du 22 décembre 2014 de financement de la sécurité sociale pour 2015.

traitements par substituts nicotiques la cigarette électronique pour les aider à arrêter le tabac.

La cigarette électronique

Le succès de la cigarette électronique, utilisée en majorité par des fumeurs pour essayer d'arrêter de fumer – 12 millions de personnes l'ont testée, 3 % des 15-75 ans l'utilisent quotidiennement –, semble désormais plafonner. L'ambiguïté demeure quant aux bienfaits du vapotage. Selon les dernières enquêtes réalisées, la cigarette électronique permet sans doute à certains fumeurs de limiter fortement leur consommation et de faciliter un sevrage²⁷⁴, mais elle peut aussi parfois contribuer chez d'autres à prolonger dans le temps, ce qui constitue un facteur de risque. Des études américaines mettent en garde contre le risque que la cigarette électronique ne soit parfois un vecteur d'entrée dans le tabagisme.

En l'absence d'études suffisamment solides, la question de savoir si la cigarette électronique constitue un outil de sevrage ou une prolongation du tabagisme par d'autres moyens n'est tranchée ni par l'OMS ni par la Haute Autorité de santé (HAS).

Face à ces incertitudes, le PNRT s'est conformé à un principe de précaution : il interdit l'usage de la cigarette électronique dans les établissements scolaires, les transports collectifs et les lieux de travail et restreint la publicité en faveur des dispositifs électroniques.

3 - Une innovation marquante : le « paquet neutre »

La Cour avait relevé que le paquet de tabac, dernier moyen de communication avec le consommateur, était activement utilisé par les industriels du tabac pour véhiculer une image attractive incitant notamment les jeunes à fumer. Elle avait souligné à cet égard que l'introduction d'une norme de conditionnement identique pour tous les produits et marques de tabac constituait l'une des principales préconisations de la convention-cadre de l'OMS relative à la lutte contre le tabagisme.

Le PNRT a retenu l'obligation de mise en place de « paquets neutres », c'est-à-dire d'emballages uniformes faisant disparaître toutes les caractéristiques propres à chaque marque. Portée par la loi de

²⁷⁴ Source : Baromètre INPES.

modernisation de notre système de santé, cette disposition doit entrer en vigueur en mai 2016.

La France utilise ainsi la faculté ouverte sur ce point par la directive européenne 2014/40, comme le Royaume Uni qui l'appliquera à la même date et l'Irlande qui le fera à compter de mai 2017. Elle a choisi, ce faisant, d'aller au-delà des obligations du texte européen, qui n'impose que d'agrandir la surface à consacrer à des messages sanitaires. Elle n'a pas été, comme le recommandait la convention-cadre de l'OMS et comme le Royaume-Uni l'a mis en œuvre, jusqu'à supprimer la vente des paquets de tabac sur linéaires.

Le ministère de la santé compte sur cette innovation pour réduire le nombre d'entrées dans le tabagisme, tout particulièrement chez les jeunes, pour lesquels se constate en France, contrairement aux pays comparables, une nette remontée depuis 2011 de la prévalence tabagique. Cette disposition est très contestée par les fabricants et les buralistes, au motif que ce dispositif détournerait du réseau officiel une partie des achats sans pour autant avoir d'effet sensible sur la consommation des plus jeunes et que l'exemple australien n'est pas probant, le caractère insulaire de ce pays étant en soi un obstacle majeur au commerce illicite.

La mise en place du paquet neutre en Australie

Le pays précurseur en matière de standardisation des conditionnements est l'Australie qui l'applique depuis décembre 2012, mais la mesure a été associée à quatre augmentations successives des droits d'accises, chaque fois de 12,5 %, entraînant une forte hausse des prix, et à une campagne d'information massive, ce qui rend malaisée l'interprétation de la baisse très marquée de la consommation observée depuis lors, qui a fait tomber à 12,8 % le taux de prévalence du tabagisme au sein de la population. L'intensité de la réaction des industriels du tabac, qui ont notamment multiplié les recours contre l'État australien, peut cependant suggérer que son impact a été fort.

La direction générale des douanes et droits indirects voit cependant, pour sa part, dans le paquet neutre un moyen au contraire d'appréhender plus facilement, du fait de la spécificité de ce conditionnement, les trafics transfrontaliers ou l'offre illicite de tabac sur internet et, par voie de conséquence, de renforcer le monopole de distribution par le réseau des buralistes. Son suivi précis à partir d'une évaluation indépendante des pratiques d'achat actuellement constatées constitue ainsi un enjeu important, tant en termes de contrôle des achats

illicites et transfrontaliers qu’au regard de la lutte contre le tabagisme, en particulier chez les jeunes.

*

**

Le PNRT et la loi de modernisation de notre système de santé ont ainsi entendu donner un nouvel élan à l’action publique contre le tabagisme.

Ces orientations et mesures législatives sont beaucoup trop récentes pour pouvoir en observer d’ores et déjà les effets sur la consommation de tabac, d’autant plus qu’elles n’ont pas été accompagnées de fortes hausses de prix, à l’incidence plus rapide, en dépit de l’acuité grandissante des enjeux de santé publique.

II - Des évolutions inquiétantes

La Cour avait mis en évidence en 2012 au regard des données alors disponibles, certaines déjà anciennes, l’enjeu médico-économique d’exceptionnelle ampleur pour la société, mais mal documenté, que représentait le tabagisme. La dégradation des indicateurs de santé publique qu’elle avait constatée en ce domaine n’en revêtait que plus de gravité.

Depuis lors, les coûts sociaux du tabagisme ont été fortement réévalués, cependant que la consommation de tabac et la prévalence tabagique tendent à repartir à la hausse.

A - Des coûts sociaux liés au tabagisme fortement réévalués, mais non encore fiabilisés

L’ancienneté et le caractère partiel des estimations des conséquences du tabagisme sur les dépenses sanitaires et, plus globalement, de la charge qu’il impose à la société avaient conduit la Cour à recommander d’évaluer, selon une méthodologie rigoureuse et publique, les coûts de la morbidité et de la mortalité liées au tabac pour l’assurance maladie et pour la collectivité dans son ensemble. De fait, seules étaient alors disponibles des études fondées sur des données hétérogènes et anciennes et sur des hypothèses fragiles qui exigeaient d’en interpréter les résultats avec prudence.

Le coût sanitaire du tabac variait ainsi entre 18 Md€ selon une étude universitaire remontant à 2006 et exploitant des données du début des années 2000 et 11,9 Md€ au titre des dépenses remboursées en 2010 selon une analyse partielle réalisée par la CNAMTS à la demande de la Cour. Le nombre de décès, longtemps estimé à 42 000 par an, puis porté à 60 000, avait été réévalué à 73 000, mais cette donnée restait provisoire. Le coût global pour la collectivité n'avait fait l'objet que d'une seule étude, en 2006, aboutissant à un montant de 47 Md€, soit 3 % du PIB, qui apparaissait approximatif.

De nouvelles analyses ont conduit, d'une part, à réévaluer à 78 000 le nombre annuel de décès provoqués par le tabac et, d'autre part, en fonction notamment de cette réévaluation et d'une actualisation à 2010 des différentes données prises en compte en 2006, à porter à 120 Md€ le total des coûts sociaux liés au tabagisme²⁷⁵, soit un montant deux fois et demi supérieur à la précédente estimation.

Cependant, s'agissant des coûts sanitaires, de grandes divergences subsistent entre les nouvelles évaluations disponibles, celle de l'Observatoire français des drogues et toxicomanies, d'un montant de 25,9 Md€, et celle, d'un montant de 12 Md€ que la CNAMTS a réalisée à nouveau à partir de données plus récentes et selon une méthode qui se veut plus robuste. Malgré la recommandation de se doter d'une méthode fiable et partagée, les écarts ne se sont pas résorbés, bien au contraire, entre les deux sources.

²⁷⁵ Observatoire français des drogues et toxicomanies (OFDT), *Le coût social des drogues*, Pr. Pierre Kopp, octobre 2015, disponible sur www.ofdt.fr

Une appréciation toujours incertaine des coûts sanitaires

À la demande insistante de la Cour, la CNAMTS avait produit une évaluation, à partir de données de l'année 2010, des coûts du tabac pour la seule assurance maladie, aboutissant à un montant de 11,9 Md€, chiffre manifestement sous-estimé, car n'incluant notamment ni les dépenses d'assurance complémentaire ni les restes à charge des patients.

En 2015, une nouvelle estimation de la CNAMTS s'est fondée sur la cartographie de l'ensemble des pathologies prises en charge et non plus des seules affections de longue durée et a retenu des « fractions attribuables » au tabac moins systématiquement basses qu'en 2012. Elle conclut, cependant, à un montant du même ordre, de 12 Md€. Ce chiffre est lui aussi présenté comme un minorant, car il n'inclut pas, par exemple, les dépenses d'assurance maladie consacrées aux missions hospitalières d'intérêt général et d'aide à la contractualisation ou au fonds d'intervention régional, ni celles des unités de longue durée, de l'hospitalisation à domicile et du secteur médico-social.

À la demande de la DGS, l'OFDT a chargé à nouveau le Professeur Pierre Kopp, qui avait réalisé l'étude initiale de 2006, de procéder à une évaluation du coût social des drogues et au premier chef du tabac, en incluant naturellement les dépenses de soins. Celui-ci aboutit à un chiffre de 25,9 Md€ pour les soins, soit plus du double de l'estimation de la CNAMTS. Les raisons de l'écart ne sont pas clairement établies. Certaines tiennent vraisemblablement à une différence de périmètre des pathologies retenues. Le parti de la CNAMTS de ne considérer que les pathologies dont le lien avec le tabac est incontestable l'amène, notamment, à exclure les maladies digestives, les maladies infectieuses et les troubles mentaux. D'autre part, il n'est pas certain que les coûts que cette nouvelle étude retient soient aussi complets que ceux de l'étude de l'OFDT. Cependant, ces facteurs ne sauraient en tout état de cause rendre compte à eux seuls d'un écart de 14 Md€.

B - Des indicateurs préoccupants

1 - Une consommation encore forte

Les premières données du Baromètre santé, enquête très détaillée de l'INPES, montrent que les résultats en matière de lutte contre le tabagisme sont toujours décevants. La France compte 13,4 millions de fumeurs quotidiens en 2014, soit un taux de prévalence du tabagisme de

28,2 %. Si l'on prend en compte les fumeurs occasionnels, le chiffre s'élève à 16 millions, ce qui correspond à une prévalence de 34,1 %.

**Tableau n° 1 : prévalence du tabagisme entre 2000 et 2014
parmi les 15-75 ans (en %)**

		2000	2005	2010	2014
<i>Fumeurs quotidiens</i>	Hommes	33,3	31,3	32,4	32,3
	Femmes	26,8	22,9	26,0	24,3
	Total	30,0	27,0	29,1	28,2
<i>Fumeurs quotidiens et occasionnels</i>		34,7	31,4	33,7	34,1

Source : Cour des comptes d'après données INPES, Baromètre santé, janvier 2015

Ces résultats demeurent inquiétants pour certaines populations « à risque ». Ainsi, la France est le pays d'Europe dans lequel les femmes enceintes fument le plus. En outre, les personnes en situation financière précaire demeurent plus que les autres concernées par le tabagisme.

Cette trajectoire s'écarte de celle de pays comparables. Ainsi, la proportion de fumeurs quotidiens dans la population adulte est inférieure à 20 % dans 15 des 34 pays membres de l'OCDE²⁷⁶. Là où un Français sur trois fume, c'est le cas d'un Anglais sur cinq. Les taux de fumeurs ont nettement diminué dans la majorité des pays membres de l'OCDE, en moyenne d'un cinquième au cours des dix dernières années, quand ils ont augmenté en France sur la même période.

2 - Une baisse des ventes stoppée en 2015

Après plusieurs années de baisse continue des mises en consommation sauf pour le tabac à rouler, qui, parce que moins taxé que les cigarettes, a notablement progressé, en particulier chez les jeunes, au point de représenter 15,5 % des ventes, la tendance s'est inversée. Toutes les consommations sont à nouveau à la hausse en 2015 (+ 1,6 % sur les huit premiers mois de l'année).

²⁷⁶ OCDE (2013), *Panorama de la santé 2013 : Les indicateurs de l'OCDE*, Éditions OCDE, p. 54, disponible sur http://dx.doi.org/10.1787/health_glance-2013-fr

**Tableau n° 2 : évolution des ventes de cigarettes
et de tabac à rouler dans le réseau légal de distribution
(en tonnes et en % d'une année sur l'autre)**

<i>En tonnes</i>	2011	2012	2013	2014	3 trim. de 2015/ 3 trim. de 2014
<i>Cigarettes</i>	54 108 - 1,3	51 456 - 4,9	45 527 - 11,5	45 014 - 1,1	+ 0,6
<i>Tabac à rouler</i>	7 976 + 5,0	8 489 + 6,4	8 710 + 2,6	8 447 - 3,0	+ 6,8
<i>Total</i>	62 084 - 0,6	59 945 - 3,4	54 237 - 9,5	53 461 - 1,4	+ 1,6

Source : Cour des comptes d'après données de l'Observatoire français des drogues et des toxicomanies

Il serait sans doute prématuré, à ce stade, d'en déduire une inversion de tendance durable, mais cette évolution constitue une contre-performance certaine et un sujet d'inquiétude. Elle montre que du temps a été perdu dans l'action publique et que les mesures prises dans l'attente de la mise en œuvre du PNRT n'ont sans doute pas été assez résolues.

*

**

La stagnation des indicateurs de prévalence et la remontée des ventes de tabac renforcent encore le caractère très ambitieux des objectifs fixés pour 2019 et 2024.

Elle met en évidence l'urgence de la remobilisation qu'entend porter le PNRT, mais aussi la nécessité pour obtenir des résultats dans le calendrier volontariste retenu de renforcer la stratégie mise en œuvre sur certains points déterminants.

III - Une action à renforcer

Pour ambitieuse qu'elle se veuille, la politique de lutte contre le tabagisme ne s'est pas donné tous les moyens d'atteindre ses objectifs. Outre la modestie des efforts en matière de communication et de prévention, la Cour avait souligné, à partir notamment de l'exemple britannique, l'importance déterminante de l'implication de l'ensemble des

professionnels de santé : leur mobilisation est demeurée en demi-teinte. Surtout, elle avait insisté sur la nécessité de jouer de manière cohérente et simultanée de l'ensemble des instruments de l'action publique, y compris en matière de fiscalité et de prix, sauf à n'obtenir que des résultats limités et peu durables. Or le levier de la fiscalité, d'un usage d'abord précautionneux, a fini par être écarté, au moins à court terme.

A - Des efforts de prévention à développer

La nécessité d'actions d'éducation et de prévention a été l'objet d'orientations expresses, aussi bien dans le plan cancer 2014-2019 que dans le plan gouvernemental 2013-2017 de lutte contre les drogues et les pratiques addictives ou dans le PNRT.

Cet effort est conduit essentiellement par l'INPES, sous forme notamment de campagnes ciblées en direction des jeunes, des femmes et des personnes en situation de précarité. Cet organisme collabore depuis 2002 avec la direction générale de l'enseignement scolaire pour la définition d'actions contre le tabagisme en milieu scolaire. Ces dernières ont été relancées en 2015 par le ministère de l'éducation nationale, dont l'implication pourrait encore être renforcée.

Cependant, la limite principale de la politique de prévention réside actuellement dans l'absence de crédits qui lui soient spécifiquement consacrés. Le PNRT a prévu la création d'un fonds dédié à la lutte contre le tabagisme et alimenté par une contribution de l'industrie du tabac. Ce dispositif n'a cependant pu être mis en œuvre à ce stade.

Les crédits consacrés à la lutte contre le tabagisme, que la Cour avait estimés en 2012 à 100 M€, restent, en tout état de cause, très modestes au regard de l'importance du problème de santé publique.

B - Une implication de l'ensemble des professionnels de santé à accroître

La Cour avait relevé en 2012 que les pays présentant les meilleurs résultats avaient développé des actions spécifiques, sans associer le tabagisme à d'autres addictions, et en mobilisant les divers professionnels de santé organisés en réseaux autour des médecins. Il en était résulté une prise en charge plus complète des fumeurs et un accompagnement plus aisé et plus probant dans le processus d'arrêt du tabac que nombre d'entre

eux souhaitent engager. Elle remarquait que l'offre en France restait, à la fois, peu développée en médecine de ville, alors même qu'un rôle essentiel revient aux médecins généralistes dans le soutien aux démarches de sevrage, et mal identifiée en matière hospitalière, où les services d'addictologie se révèlent d'accès compliqué.

Des initiatives utiles ont été prises depuis lors dans le cadre du PNRT. Ainsi, à la suite de la publication de recommandations de bonnes pratiques par la Haute Autorité de santé (HAS) pour le dépistage individuel et la prise en charge de l'arrêt de l'usage du tabac²⁷⁷, des outils destinés à aider les médecins dans l'accompagnement du fumeur vers la sortie du tabac sont en cours de déploiement. L'intégration de cet accompagnement comme un des éléments pris en compte pour la détermination de la rémunération des médecins sur objectifs de santé publique est envisagée dans le cadre des négociations conventionnelles qui s'engageront en 2016.

La CNAMTS travaille également avec l'INPES à introduire la problématique du tabagisme dans les thématiques prioritaires des visites aux médecins libéraux des délégués de l'assurance maladie. Elle cherche, par ailleurs, à mettre à profit les dispositifs d'accompagnement de certains assurés sociaux qu'elle développe pour y intégrer la dimension de l'aide à l'arrêt du tabac.

L'action de la caisse nationale d'assurance maladie

On a pu constater à l'étranger, et des études françaises l'ont confirmé, le rôle très utile, dans les processus d'arrêt du tabac, de simples « conseils minimaux » ou même de quelques questions élémentaires posées à l'occasion d'une rencontre avec un professionnel de santé.

La CNAMTS a lancé une action spécifique en ce sens, s'appuyant sur l'existence d'un dispositif d'accompagnement des assurés atteints de maladies chroniques telles que le diabète (dispositif SOPHIA), pour que les infirmiers conseillers en santé mettent en œuvre le « conseil minimal ». Les résultats (nombre d'arrêts du tabac) apparaissent positifs.

²⁷⁷ En revanche, la HAS renvoie le dépistage de la consommation de tabac chez l'adolescent à des fiches thématiques élaborées par la direction générale de l'enseignement scolaire conçues pour apporter une aide aux équipes éducatives.

Une action du même ordre est mise en œuvre par les sages-femmes dans le cadre de l'accompagnement du retour à domicile des femmes venant d'accoucher (dispositif PRADO).

Pour intéressantes qu'elles soient, ces mesures restent encore ponctuelles et ne s'intègrent pas dans une démarche structurée et systématique d'accompagnement et dans un parcours d'aide à l'arrêt du tabac, mobilisant fortement l'ensemble des professionnels de santé en ville. Elles ne mettent pas suffisamment l'accent sur la constitution de réseaux de professionnels, grâce auxquels le médecin traitant orienterait ses patients fumeurs vers l'intervenant le plus adapté à leur cas dans une logique de parcours de soins.

C - Des hausses de prix plus fortes et plus continues à imposer

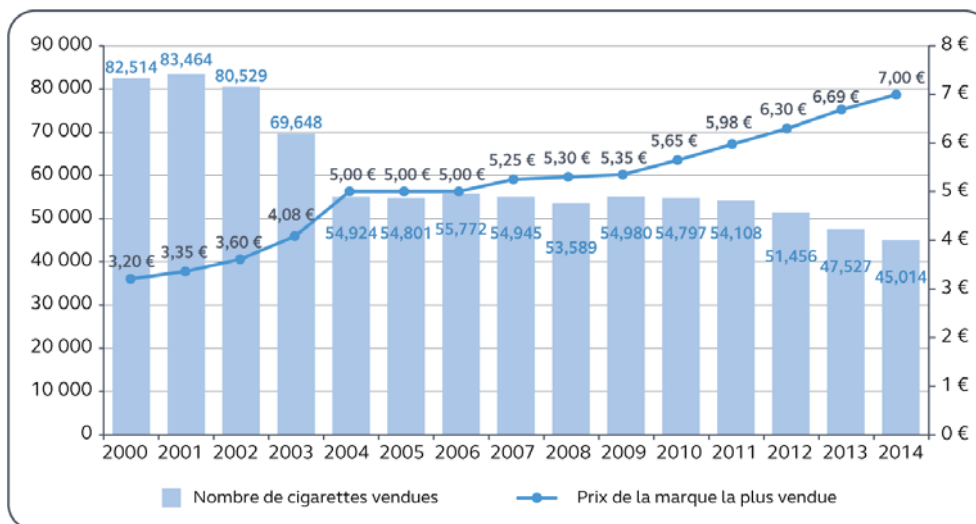
L'effet des hausses de prix sur le niveau de consommation est direct, mais différencié selon leur ampleur.

Après avoir augmenté de 6 % au 1^{er} octobre 2012 du fait d'un relèvement de la fiscalité qui leur était applicable, les prix du tabac ont été relevés de 4,5 % au 1^{er} juillet 2013 à la suite d'une nouvelle hausse des droits sur le tabac²⁷⁸. Au 1^{er} janvier 2014, ils ont progressé à nouveau, mais dans une proportion faible, en moyenne de 3 %.

Le graphique n° 1 montre que la baisse la plus prononcée de la consommation est survenue entre 2003 et 2004, moment de la hausse tarifaire la plus forte. Dans la période qui a suivi, de 2004 à 2010, on note la coïncidence d'une quasi-stabilité des prix et de la stagnation de la consommation. Cette dernière n'a repris sa décroissance de façon un peu sensible qu'avec les hausses tarifaires qui ont suivi.

²⁷⁸ La structure de la fiscalité sur les tabacs a, par ailleurs, été modifiée au 1^{er} janvier 2013 pour réduire, sans le supprimer ainsi que la Cour l'avait recommandé, un écart de taxation facilitant un report de consommation en cas de hausse des prix des cigarettes vers le tabac à rouler ou les cigares ou cigarillos.

**Graphique n° 1 : ventes de cigarettes (en millions d'unités)
et prix du paquet de cigarettes de la marque la plus vendue
(en euros courants)**



Source : Logista

En tout état de cause, ces relèvements de prix ont été, pour les cigarettes, toujours inférieurs au seuil minimal (10 %), estimé nécessaire selon l'ensemble des experts pour pouvoir provoquer une baisse durable des ventes. Leur amplitude n'a cessé de décliner depuis 2012. A contrario pour le tabac à rouler, les augmentations ont été plus fortes, notamment en 2014, année où la hausse des prix constatée a été de 10,8 % et, pour la première fois depuis 2009, le volume des ventes de cette catégorie de produits a reculé.

S'est ainsi poursuivie une politique prudente optimisant dans les faits le rendement financier à la fois pour l'État²⁷⁹, les industriels et les débiteurs de tabac, dont la Cour avait relevé pour la période immédiatement antérieure les limites et les contradictions au regard des objectifs de santé publique affichés.

Aucune hausse des prix des cigarettes n'est intervenue au 1^{er} janvier 2015, en raison notamment d'une modification apportée par la loi de finances rectificative pour 2014 à la détermination d'une composante de la fiscalité sur les tabacs (part dite spécifique). Auparavant, celle-ci progressait en fonction de la hausse des prix de

²⁷⁹ Les droits de consommation sur le tabac sont depuis 2013 intégralement reversés aux organismes sociaux, pour un montant en 2014 de 11,24 Md€. La TVA perçue sur les produits du tabac porte à 14 Md€ le montant total des recettes fiscales issues du tabac.

l'année précédente, désormais son montant est fixé par la loi en valeur absolue. Il en est résulté un gel des prix des cigarettes²⁸⁰, occasionnant une perte de recettes pour la sécurité sociale de l'ordre de 170 M€ en 2015.

Si, à ce stade, en l'absence d'analyses plus poussées, aucune corrélation ne peut être établie entre cette stabilité des prix en 2015 et la tendance à une reprise des ventes de cigarettes et, plus encore, du tabac à rouler, qui se dessine sur les trois premiers trimestres, cette coïncidence pose néanmoins question.

Les pouvoirs publics ont choisi en tout état de cause de prolonger ce moratoire en 2016, donnant la priorité à la mise en place du paquet neutre, dans un contexte où le débat récurrent sur l'incidence des différentiels de prix et de fiscalité entre pays européens sur les achats hors réseau des débiteurs de tabac reste particulièrement vif, mais toujours aussi mal documenté.

Les débiteurs de tabac font valoir que les hausses de fiscalité et de prix provoquent un détournement des ventes hors du réseau officiel. Ils considèrent en effet que les baisses de ventes susceptibles d'être enregistrées par ce dernier sont, en réalité, compensées par d'autres formes d'approvisionnement des consommateurs, du fait notamment des différences importantes de prix entre pays : légalement par achats transfrontaliers autorisés dans certaines limites, illégalement, par achat sur internet²⁸¹, par exemple, ou par voie de contrebande, en particulier sous forme organisée.

La lutte contre le commerce illicite constitue une dimension majeure de la lutte contre le tabagisme, comme l'avait souligné la Cour en appelant à son renforcement, plus particulièrement par la mise en œuvre des dispositifs de traçage des produits du tabac institués par un protocole signé dans le cadre de l'OMS en novembre 2012. La ratification de celui-ci par une loi du 26 octobre 2015 permet désormais d'accroître le contrôle de la chaîne logistique et d'identifier l'origine et la destination des produits de tabac, notamment par l'application d'un marquage unique, sécurisé et indélébile sur chaque produit.

²⁸⁰ La part spécifique a, en revanche, légèrement progressé pour les cigares et cigarillos.

²⁸¹ Une nouvelle prohibition de vente et d'achat à distance de produits du tabac manufacturés a été instituée à cet égard par la loi du 29 décembre 2014 de finances, qui a également accru les sanctions pénales en cas de trafic en bande organisée.

Pour autant, les divergences de fiscalité et les différences de prix persistantes en Europe portent atteinte à l'efficacité de la lutte contre la prévalence tabagique en constituant un cadre propice aux trafics de tabac. La Cour avait recommandé, à cet égard, aux pouvoirs publics d'engager des actions au plan européen en vue d'une meilleure harmonisation des niveaux de taxation et de prix du tabac. À la suite de l'adoption par l'Assemblée nationale en juin 2015 d'une résolution appelant à une coordination des politiques européennes en matière de prévention et de lutte contre le tabac, notamment par « une harmonisation fiscale par le haut », les ministres chargés de la santé et du budget ont saisi la Commission européenne, par lettre du 11 septembre 2015, afin d'évoquer la possibilité d'une révision en ce sens de la directive européenne régissant cette matière.

En tout état de cause, des données objectives font toujours défaut pour évaluer l'impact des hausses sur les circuits d'achat et même pour évaluer l'importance actuelle des ventes hors réseau officiel. Celles-ci représenteraient environ entre un cinquième et un quart des ventes totales, mais les estimations divergent très fortement entre l'administration et les acteurs du tabac sur l'importance respective des achats transfrontaliers légaux et de la contrebande : pour les buralistes, se fondant sur une enquête annuelle commanditée par les industriels du tabac, le marché illicite représenterait actuellement près de 26 % de la consommation de tabac, contre 22 % environ en 2012, dont de l'ordre de 20 % résulterait de la contrebande. À l'inverse, l'administration estime à partir d'une étude remontant à 2011 à environ 6 % le montant des achats de tabac résultant de la contrebande et de la contrefaçon.

Contrairement aux recommandations de la Cour, la question des achats hors réseau n'a ainsi pas fait l'objet d'éclairages supplémentaires pourtant indispensables. Il manque toujours à la direction générale des douanes et droits indirects, notamment, un instrument de mesure fiable et précis des effets économiques des mouvements de prix. Les désaccords persistants sur l'intensité du commerce illicite apparaissent une difficulté majeure pour mener dans la durée une politique de prix qui contribue efficacement aux objectifs de santé publique. Une analyse actualisée et indépendante apparaît d'autant plus indispensable que l'expiration fin 2016 du troisième « contrat d'avenir » passé avec les buralistes ne manquera pas d'aviver le débat sur l'importance des achats hors réseau, notamment illicites, et sur leur incidence sur la santé économique du réseau des débits de tabac.

Le réseau des buralistes

Les buralistes exercent pour le compte de l'administration le monopole de la vente de tabac (article 568 du code général des impôts). Un tel monopole de distribution par un réseau de « préposés de l'administration » n'est pas la règle dans l'Union européenne : en 2012, il était estimé que 22 % des cigarettes y étaient achetées dans des supermarchés et 10 % dans des distributeurs automatiques.

Depuis 2012, le nombre de débits de tabac a continué de décroître en moyenne de 500 par an pour revenir à un total de 26 000 débits de tabac au 31 décembre 2014. Ce rythme de fermeture se serait sensiblement accéléré en 2015, malgré la reprise des ventes de tabac.

Les buralistes sont rémunérés au moyen d'un pourcentage du chiffre d'affaires relatif au tabac qu'ils réalisent. Depuis 2004, les pouvoirs publics leur apportent des aides destinées à compenser la diminution de revenu liée aux baisses des ventes et à diversifier l'activité. Elles se sont élevées à 255 M€ de 2012 à 2014.

La Cour avait souligné, aussi bien dans son évaluation de la politique de lutte contre le tabagisme que dans son rapport public annuel de février 2013²⁸², que ce mécanisme d'aide, prévu à titre transitoire et qui s'était prolongé sans justification pertinente, dès lors que le chiffre d'affaires global de la profession avait en réalité très fortement augmenté, était généreux, porteur d'effets d'aubaine massifs au profit, en particulier, des débiteurs les plus prospères et peu incitatif à la diversification des activités. Elle avait appelé à leur remise en cause complète pour ne laisser subsister que les aides structurelles destinées à permettre de moderniser le réseau et à renforcer la sécurité des buralistes. Une réforme a été esquissée lors de la préparation du PNRT, mais n'a pas prospéré, alors même que tant la situation des finances publiques que la lutte contre le tabagisme rendent indispensable un meilleur ciblage des concours apportés à la profession.

*
**

Les expériences des pays les plus engagés dans la lutte contre le tabagisme attestent de l'efficacité de l'outil fiscal s'il est employé dans la durée et à un niveau adapté, en cohérence avec d'autres : une prévention active, une réglementation volontariste et contrôlée, un accompagnement organisé à l'arrêt du tabac, enfin une répression ferme du trafic illicite.

²⁸² Cour des comptes, *Rapport public annuel 2013*, Tome I, volume 1. Le soutien de l'État aux débiteurs de tabac : des aides injustifiées, p. 583_620. La Documentation française, février 2013, 657p., disponible sur. www.ccomptes.fr

C'est bien le choix d'une mobilisation de l'ensemble des instruments possibles qui a permis au Royaume-Uni de parvenir à réduire de près de 10 points en dix ans le niveau de la consommation de tabac, le ramenant de 30 à 20 % dans l'ensemble de sa population.

Au regard des objectifs du même ordre qu'a fixés à 10 ans le PNRT – ramener en 2024 à moins de 20 % de la population le nombre de fumeurs quotidiens –, une prolongation du moratoire fiscal décidée pour les années 2015 et 2016 ou son relais par des hausses de prix calibrées à un niveau insuffisant pour provoquer l'arrêt du tabac apparaîtraient de nature à compromettre très fortement leur atteinte.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

Avec le programme national de réduction du tabagisme, cherche à s'affirmer, comme la Cour en avait souligné l'impérieuse nécessité, une véritable stratégie de lutte contre le tabagisme, construite et volontariste. Des progrès importants ont été réalisés en termes de fixation des objectifs et des priorités, de solidité de pilotage et de mise en œuvre intégrée d'un ensemble d'outils diversifiés, donnant suite par là même à une grande partie des recommandations que la Cour avait formulées en 2012.

Cependant, leur définition et leur mise en œuvre effective se sont inscrits dans des délais, sans doute difficilement évitables, qui n'ont pu permettre encore à la situation elle-même de s'améliorer. Par rapport aux constats faits il y a trois ans, les évolutions récentes de la prévalence et des ventes sont même particulièrement préoccupantes si elles devaient se confirmer dans la durée. Les coûts sociaux du tabac apparaissent de leur côté encore plus considérables qu'estimés jusqu'alors, même si leur évaluation reste fragile.

Dans ce contexte, l'action publique ne saurait se priver de faire jouer à plein l'ensemble des instruments dont elle peut disposer pour se mettre en mesure d'atteindre effectivement les objectifs ambitieux de santé publique fixés pour 2019 et 2024. Cela suppose, notamment, un effort accru de prévention, une mobilisation beaucoup plus forte de l'ensemble des professionnels de santé et une politique active des prix recourant de manière appropriée à l'instrument fiscal, afin d'avoir un effet réellement dissuasif. À défaut, et quels que soient les efforts déployés par ailleurs, le risque est patent que les résultats obtenus ne soient ni rapides ni durables.

La Cour réitère en conséquence, en les reformulant, les recommandations suivantes :

- 1. affiner la mesure des incidences des mouvements de prix sur les ventes hors réseau et mesurer les effets du paquet neutre sur la consommation ;*
 - 2. mettre en œuvre dans la durée une politique de relèvement soutenu des prix en usant de l'outil fiscal à un niveau suffisant pour provoquer une baisse effective et durable de la consommation ;*
 - 3. mobiliser de manière coordonnée, et en suscitant la création de réseaux, l'ensemble des différents professionnels de santé sur la prévention du tabagisme et l'aide à l'arrêt du tabac.*
-

Réponses

Réponse commune du ministre des finances et des comptes publics et du secrétaire d'État chargé du budget.....	350
Réponse de la ministre des affaires sociales, de la santé et des droits des femmes	354
Réponse du directeur général de la Caisse nationale de l'assurance maladie des travailleurs salariés (CNAMTS).....	354
Réponse du président de la Haute Autorité de la santé	355
Réponse du directeur général de l'institut national de prévention et d'éducation pour la santé (INPES)	355
Réponse du directeur de l'observatoire français des drogues et des toxicomanies	355

**RÉPONSE COMMUNE DU MINISTRE DES FINANCES ET DES
COMPTES PUBLICS ET DU SECRÉTAIRE D'ÉTAT CHARGÉ DU
BUDGET**

Nous notons avec satisfaction les progrès soulignés par la Cour depuis son évaluation de 2012, en particulier son appréciation favorable du Programme national de réduction du tabagisme 2014-2019 (PNRT). Nous constatons que la Cour y trouve la traduction d'une large majorité des 32 recommandations qu'elle avait formulées en 2012 ; leur mise en œuvre traduit l'engagement fort des pouvoirs publics dans la lutte contre le tabagisme.

Nous vous prions de bien vouloir trouver, ci-après, les remarques et précisions qu'il nous paraît utile d'apporter sur l'insertion.

I. La prévention du tabagisme

Si la Cour ne remet pas en cause les actions actuelles de prévention, et en reconnaît l'utilité, en particulier auprès des populations les plus fragiles telles que les jeunes ou les femmes enceintes, elle mentionne que « les crédits consacrés à la lutte contre le tabagisme [...] restent en tout état de cause très modestes au regard de l'importance du problème de santé publique ».

Nous tenons à réaffirmer que la lutte contre le tabagisme reste l'une des priorités de la politique de santé publique. Néanmoins, les campagnes de communication ne sont pas l'unique mesure de prévention mise en place dans le cadre du plan national de réduction du tabagisme (PNRT) : d'autres mesures, qui ne se traduisent pas nécessairement par des crédits de dépense, contribuent à l'efficacité de la politique publique.

Ainsi, la mise en place du paquet neutre dans le courant de l'année 2016, ou encore l'interdiction d'apposer des affichettes publicitaires dans les débits de tabac, sont des mesures de prévention importantes, qui ne génèrent pas en tant que tel de dépenses publiques. De la même manière, dans le cadre de la politique éducative sociale et de santé, les établissements scolaires de tous niveaux participent à la prévention du tabagisme, sous la forme d'activités internes ou de partenariats qui ne sont pas directement comptabilisables en crédits de dépense.

Nous convenons néanmoins que la prévention du tabagisme pourrait bénéficier d'une plus grande coordination et d'une plus grande cohérence des actions. Les pistes suggérées par la Cour, comme une association plus étroite du ministère de l'éducation nationale, semblent à cet égard tout à fait pertinentes.

II. L'évolution des prix et de la fiscalité des tabacs manufacturés

La Cour souligne dans le rapport qu'aucune hausse de prix n'est intervenue début 2015 et que les hausses de prix des années précédentes sont restées contenues (inférieures à 10 %).

Si l'État n'intervient pas dans la fixation des prix des tabacs manufacturés, qui sont librement déterminés par les fabricants et fournisseurs agréés, le droit de consommation applicable en France sur les cigarettes est très élevé, afin d'orienter les prix à la hausse et de réduire la consommation. La France est le troisième pays européen après le Royaume Uni et l'Irlande, et le premier d'Europe continentale, en termes de niveau d'accises (216,12 € pour 1 000 cigarettes). À la suite des augmentations successives de la fiscalité, le prix du paquet de cigarettes le plus vendu est passé de cinq euros en 2004 à sept euros actuellement, soit une hausse de 40 %.

La Cour indique que la modification des modalités de fixation de la part spécifique de la fiscalité du tabac par la loi de finances rectificative pour 2014 est à l'origine de l'absence de hausse du prix des cigarettes en 2015. Auparavant définie par application d'une formule complexe et évoluant sans intervention du législateur, la part spécifique est à présent directement exprimée en euros pour chaque classe de produits. Cette modification a permis de simplifier la fiscalité du tabac et d'en affiner le pilotage. Ce nouveau système de fixation de la part spécifique permet bien des augmentations de la charge fiscale, comme cela a été le cas pour les cigares et cigarillos en 2015.

La Cour estime que la stabilité des prix des cigarettes a occasionné une perte de recettes pour la Sécurité sociale de l'ordre de 170 M€ en 2015. Cette estimation nous semble devoir être réexaminée au vu des dernières évaluations publiées par la Commission des comptes de la sécurité sociale (CCSS). Le rapport de la CCSS en date de septembre 2015 prévoit, en effet, une hausse de 160 M€ du montant total des droits tabac en 2015, soit une évolution de + 1,5 % par rapport à 2014. Cette progression des recettes est supérieure à celle observée en 2014, malgré les augmentations de fiscalité observées cette année-là. Nous relevons de surcroît que le précédent rapport de la CCSS, publié en septembre 2014, soit avant l'adoption de la mesure de simplification en loi de finances rectificative, prévoyait pour 2015 une stagnation des droits tabac.

III. Le dispositif d'aides aux buralistes et l'observation du marché

S'agissant de la refonte du système des aides destinées aux buralistes à l'approche de l'échéance du troisième contrat d'avenir fin 2016, nous souscrivons aux orientations suggérées par la Cour, c'est-à-

dire à l'incitation à la diversification des activités et à un dispositif d'aides mieux ciblées. Ces questions, en cours d'expertise par nos services, feront l'objet d'une concertation avec la profession.

Nous nous associons par ailleurs au souhait exprimé par la Cour de disposer d'une évaluation fiable de l'impact des politiques de santé publique sur l'économie du réseau des buralistes, afin de conduire cette refonte sur des bases objectives.

Nos services, qui disposent des données sur le volume et la valeur des ventes de tabac, la perception du droit de consommation, ainsi que les dépenses liées au dispositif d'aides au réseau des buralistes, transmettent ces chiffres chaque mois aux administrations qui en font la demande : direction générale du Trésor, direction de la Sécurité sociale, Mission interministérielle de lutte contre les drogues et les conduites addictives et Observatoire français des drogues et toxicomanie. Ils réfléchissent actuellement à une nouvelle procédure de consolidation, de transmission et de publication, afin notamment de constituer un tableau de bord regroupant l'ensemble des données économiques, comme le préconise la Cour.

S'agissant de l'analyse, selon une méthodologie partagée, des modes d'approvisionnement, licites ou non, des consommateurs de tabacs, la DGDDI a produit en 2011 une étude relative aux modalités d'approvisionnement du tabac en France et à l'évaluation des achats hors du réseau des buralistes. Cette démarche n'ayant pas été renouvelée, les seuls chiffres disponibles pour caractériser les modalités d'approvisionnement des consommateurs, et le volume et la nature des ventes (légal ou illégal) hors réseau, sont ceux produits annuellement par un cabinet d'études mandaté et financé par les principaux fabricants de tabac. Il nous apparaît dès lors nécessaire, comme le recommande la Cour, de renouveler la démarche d'une analyse indépendante et objective du marché du tabac.

IV. L'établissement d'un plan national de contrôle en matière de tabacs

Nous partageons l'appréciation de la Cour sur l'importance, dans la lutte contre le tabagisme, de la lutte contre le trafic de tabac, qui constitue l'un des objectifs permanents et prioritaires de la DGDDI. Dans ce cadre, l'action des agents des douanes vise prioritairement le démantèlement d'organisations criminelles internationales, la lutte contre les trafics via internet, et la mise en œuvre de dispositifs de contrôle visant à appréhender les trafics transfrontaliers. Le Gouvernement français a ainsi décidé, au travers d'une transposition

volontariste de l'article 18 de la directive 2014/40/UE du 3 avril 2014, d'interdire et de sanctionner l'acquisition à distance de produits du tabac, notamment en ligne, y compris en provenance d'États membres de l'Union. La France participe également à des opérations douanières conjointes, initiées par l'office de lutte anti-fraude (OLAF) de la Commission européenne.

En 2014, les services douaniers ont saisi 422,7 tonnes de tabacs illicites. Au premier semestre 2015, près de 507 tonnes de tabacs avaient déjà été saisies, ce qui confirme la performance accrue de l'action de la DGDDI dans ce domaine.

V. Le renforcement de la coopération internationale

La Cour recommande d'engager des actions sur le plan européen pour permettre une meilleure harmonisation des niveaux de taxation, notamment avec les pays frontaliers. La divergence des fiscalités et les différences de prix persistantes en Europe portent en effet atteinte à l'efficacité des politiques de lutte contre la prévalence tabagique, et constituent un cadre propice au développement des trafics de tabacs qui affaiblissent les effets des politiques de santé publique.

C'est la raison pour laquelle nous avons, avec la ministre chargée de la santé, saisi la Commission européenne par courrier du 11 septembre 2015 afin de proposer une révision des dispositions de la directive 2011/64/UE. Cette révision viserait notamment une convergence plus poussée des paramètres fiscaux, par le haut, favorisant un rapprochement des prix du tabac dans l'ensemble du territoire de l'Union. Elle donnerait également aux États membres les marges de manœuvre nécessaires pour contrer certains phénomènes spécifiques du marché du tabac, en particulier les politiques de prix agressives.

Cette saisine insiste par ailleurs sur l'utilité de la coopération entre États membres, notamment au sein des institutions communautaires, en matière de lutte contre la contrebande de tabac, et sur la nécessité d'accompagner les pays les plus exposés aux filières et organisations de fraude.

En réponse, la Commission européenne a, par courrier du 21 octobre 2015, indiqué souscrire à la nécessité d'une coopération continue à l'échelle européenne, et s'est engagée à porter le débat avec l'ensemble des représentants des États membres.

RÉPONSE DE LA MINISTRE DES AFFAIRES SOCIALES, DE LA SANTÉ ET DES DROITS DES FEMMES

Lors de la présentation du plan cancer 2013-2019, le président de la République m'a confié l'élaboration d'un programme national de réduction du tabagisme – PNRT.

Le tabac demeure en France la première cause de mortalité évitable. Comme vous l'avez noté dans votre rapport d'évaluation de la politique publique de lutte contre le tabagisme de décembre 2012, entre 2005 et 2010, alors qu'avant elle diminuait, la part des fumeurs a augmenté. Ce constat alarmant a guidé l'élaboration du PNRT qui vise une réduction d'au moins 10 % du nombre de fumeurs quotidiens entre 2014 et 2019 et poursuit une ambition permettant que les enfants nés en 2014, soient la première génération « sans tabac ».

De même, la loi votée le 17 décembre 2015 comporte plusieurs dispositions fortes qui marqueront la lutte contre le tabac, telles la mise en place du paquet neutre ou l'instauration d'un dispositif de transparence des actions de lobbying des industriels du tabac.

Comme vous le soulignez, « des progrès importants » ont été réalisés depuis 2012. Les premières mesures du PNRT sont déjà entrées en vigueur et seront renforcées par l'application tout au long de l'année 2016 de celles inscrites dans la loi. Ces progrès doivent être consolidés et amplifiés. Vos observations s'inscrivent pleinement en soutien de la lutte que j'ai engagée avec le programme national de réduction du tabagisme. Elles contribueront à soutenir cette démarche.

RÉPONSE DU DIRECTEUR GÉNÉRAL DE LA CAISSE NATIONALE DE L'ASSURANCE MALADIE DES TRAVAILLEURS SALARIÉS (CNAMTS)

Je souhaite apporter deux précisions sur l'insertion de la Cour des comptes.

La Cour indique, s'agissant de l'obligation de prescription préalable des traitements par substituts nicotiques, que « la loi de modernisation de notre système de santé lève ce second obstacle et étend à d'autres professionnels de santé (médecins du travail, infirmiers, chirurgiens-dentistes, masseurs-kinésithérapeutes) la faculté de les prescrire ». L'extension prévue par la loi concerne également la possibilité de prescription à toutes les personnes qui vivent régulièrement

dans l'entourage de la femme enceinte ou de l'enfant jusqu'au terme de la période postnatale ou aux personnes qui assurent la garde de l'enfant.

S'agissant du programme sophia, au-delà du « conseil minimal » délivré sur le tabac, les infirmiers-conseillers en santé sophia accompagnent les adhérents sur l'arrêt du tabac et ont notamment un lien direct avec Tabac Info Service, qui leur permet de prendre un rendez-vous directement avec un tabacologue pour les adhérents sophia qui le souhaitent.

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DE LA HAUTE AUTORITÉ DE LA SANTÉ

Les extraits de l'insertion sur la lutte contre le tabagisme que vous nous avez adressés n'appellent pas d'observations de la part de la Haute Autorité de santé (HAS).

RÉPONSE DU DIRECTEUR GÉNÉRAL DE L'INSTITUT NATIONAL DE PRÉVENTION ET D'ÉDUCATION POUR LA SANTÉ (INPES)

Les extraits de l'insertion que vous m'avez adressés n'appellent pas d'observation de ma part.

RÉPONSE DU DIRECTEUR DE L'OBSERVATOIRE FRANÇAIS DES DROGUES ET DES TOXICOMANIES

Ainsi que le constate la Cour, le coût social du tabagisme a été fortement réévalué dans la nouvelle étude du Pr Kopp. Les raisons de cette augmentation sont explicitées dans la note de synthèse du rapport et dans le rapport lui-même. Elles tiennent essentiellement à des modifications dans les méthodes de calcul et à l'augmentation importante du nombre estimé de décès attribuables à la consommation de tabac. La réévaluation du nombre de décès attribuables au tabac est elle-même le résultat de l'amélioration des connaissances épidémiologiques sur le rôle du tabac dans la survenue de différentes pathologies.

La Cour fait état de l'écart important entre les estimations du coût des soins pour les maladies dont le tabac est responsable produite par la CNAM et celle produite par le Pr Kopp dans sa dernière étude. Plusieurs

facteurs peuvent expliquer cette différence, dont certains sont cités par la Cour : périmètre des pathologies retenues, étendue des coûts pris en compte... Mais il faut également prendre en considération le fait que les deux études n'utilisent pas les mêmes fractions attribuables et que l'étude du Pr Kopp inclut les malades pour lesquels le diagnostic principal ou associé ou relié peut être lié à la consommation de tabac, alors que l'étude de la CNAM ne retient que les diagnostics principaux.

La détermination à l'aide des bases de données PMSI d'un nombre de malades en raison de leur consommation de tabac est une question d'une grande complexité et d'une grande technicité. Il était sans doute difficile de mener une étude spécifique approfondie sur les coûts des soins pour chaque substance dans le cadre d'une étude d'une durée limitée (moins d'un an à l'origine, à la demande de la DGS) portant à la fois sur le coût social du tabac, de l'alcool et des drogues illicites. La publication récente de chiffres des dépenses relatives aux personnes hospitalisées pour une maladie liée à l'alcool suscite des questions du même ordre et montre clairement la nécessité d'approfondir spécifiquement ces sujets. L'OFDT n'est pas en capacité de mener seule ces travaux mais souhaite que s'organise une collaboration entre l'InVS, la CNAM et d'autres partenaires dont l'objectif serait de publier des résultats fondés sur une méthodologie clairement explicitée et de permettre ainsi de suivre périodiquement des indicateurs sur les coûts des soins liés aux principales addictions.

Concernant la recommandation d'affiner la mesure des incidences des mouvements de prix sur les ventes hors réseau et celle des effets du paquet neutre sur la consommation :

Dans le cadre du Programme national de réduction du tabagisme (PNRT), la DGS a mis en place un groupe de travail Connaissances, auquel l'OFDT participe très activement, qui doit permettre de dégager les axes prioritaires et les études à mener pour évaluer ce programme et son impact. La question du paquet neutre, mesure phare du PNRT, est centrale dans les réflexions de ce groupe. De façon indirecte mais très présente, la thématique des ventes de tabac dans les circuits d'approvisionnement autres que les bureaux de tabac français est aussi très prégnante, en réponse à une très probable argumentation des industriels du tabac autour d'une recrudescence supposée des achats hors réseau buraliste et une baisse des prix liée à l'instauration du paquet neutre. L'OFDT prendra sa part dans ces travaux d'analyse du marché du tabac, dans la continuité des études qu'il a déjà menées sur le sujet.

4

La lutte contre la fraude fiscale : des progrès à confirmer

PRÉSENTATION

Condition du consentement à l'impôt, la lutte contre la fraude a pris une importance accrue au cours des dernières années, dans un contexte de crise économique et de tensions sur les finances publiques. En 2014, 1,5 million de contrôles fiscaux ont été réalisés et ont donné lieu à la notification de 19,3 Md€ de redressements (droits et pénalités), lesquels concernent tant les fraudes les plus graves que les simples omissions ou erreurs. Au cours de cette même année, 10,4 Md€ de créances issues du contrôle fiscal ont été recouvrées.

Il revient au ministère de l'économie et des finances, en liaison avec les ministères de l'intérieur et de la justice, de s'assurer que les contribuables remplissent leurs obligations fiscales, mission qui participe au respect du principe constitutionnel d'égalité devant l'impôt.

Entre 2010 et 2013, la Cour a publié plusieurs rapports relatifs à la lutte contre la fraude fiscale et au contrôle fiscal²⁸³. Après avoir mis en évidence la faiblesse du pilotage du contrôle fiscal, ainsi que

²⁸³ En 2010 : Cour des comptes, *Rapport public annuel 2010*, Tome I, volume 1. Les méthodes et les résultats du contrôle fiscal, p. 171-206. La Documentation française, 666 p., disponible sur www.ccomptes.fr

En 2012 : Cour des comptes, *Rapport public annuel 2012*. Tome I, volume 1. Le pilotage national du contrôle fiscal, p. 229-266. Et *ibidem*, La fraude à la TVA sur les quotas de carbone, p. 147-196. La Documentation française, 1 033 p., disponible sur www.ccomptes.fr

Cour des comptes, *Communication à la commission des finances de l'Assemblée nationale : La gestion et le contrôle de la TVA*, février 2012, 144 p., disponible sur www.ccomptes.fr

En 2013 : Cour des comptes, *Référé, Les services de l'État et la lutte contre la fraude fiscale internationale*, 1^{er} août 2013, 15 p., disponible sur www.ccomptes.fr.

l'inadaptation de son organisation aux risques de fraude complexes et à fort enjeu financier, la Cour appelait à moderniser les outils informatiques et juridiques du contrôle, à décloisonner l'action des différentes administrations en charge de la lutte contre la fraude et à mieux coordonner les interventions de l'administration fiscale et de l'autorité judiciaire. La Cour a ainsi formulé plus de 40 recommandations : 30 % ont été complètement mise en œuvre, 30 % l'ont été partiellement et 10 % sont encore en cours de mise en œuvre.

Dans un contexte de coopération internationale accrue, la lutte contre la fraude fiscale a bénéficié d'une impulsion politique nouvelle (I). L'organisation du contrôle fiscal a été améliorée, mais des blocages internes freinent encore l'action de l'administration (II) et les réformes engagées ne se sont pas traduites à ce jour par une hausse des recettes tirées des contrôles (III).

I - La lutte contre la fraude fiscale est devenue une priorité

Si la fraude fiscale reste difficile à appréhender et à mesurer, la lutte contre ce phénomène s'est intensifiée depuis 2008, tant au niveau international qu'au plan interne.

A - Fraude et contrôle fiscal : un enjeu de politique publique

1 - La fraude fiscale, un phénomène complexe à cerner

La fraude fiscale recouvre des comportements dissimulés, par nature difficiles à estimer. Les évaluations du Conseil des prélèvements obligatoires en 2007 situaient entre 20,5 et 25,5 Md€ par an les pertes dues à la fraude pour le budget de l'État, soit environ 8 % des recettes fiscales.

Pour la seule TVA, les pertes dues à la fraude étaient estimées entre 7,3 et 12,4 Md€, fourchette réévaluée en 2015 à 10,7 et 16,6 Md€. Cette estimation est proche de celle de la Commission européenne, qui a

chiffré le manque à gagner de la France en matière de TVA à 14,1 Md€ en 2014, après l'avoir longtemps surévalué : l'estimation de la fraude à la TVA pour l'année 2011 est ainsi passée dans les publications de la Commission européenne de 32,2 Md€ en 2012 à 10,6 Md€ aujourd'hui.

Ces variations illustrent la fragilité des méthodes d'évaluation de la fraude inévitablement imprécises et très différentes, qu'elles reposent sur le rapprochement des recettes fiscales et des comptes nationaux ou sur l'extrapolation des résultats des contrôles. En outre, elles sont relativement anciennes et ne sont que rarement actualisées, alors que les phénomènes de fraude évoluent sans cesse et s'inscrivent, désormais, dans un contexte d'internationalisation et de dématérialisation croissantes des échanges qui rendent plus complexes l'appréhension de la fraude et sa quantification.

La fraude fiscale

La fraude fiscale se définit comme une action délibérée et illégale d'un contribuable dans le but de se soustraire à ses obligations fiscales, par exemple en ne déclarant pas ses revenus, une activité économique ou des éléments de patrimoine ou en déclarant des montants sous-évalués. Elle se distingue à la fois :

- des erreurs ou omissions involontaires, pouvant, néanmoins, donner lieu à des rappels de droits et des pénalités en cas de contrôle ;
- de l'optimisation fiscale, qui consiste à tirer parti des possibilités offertes par la législation, en utilisant éventuellement ses failles ou son imprécision, afin de minorer son imposition, sans qu'il y ait pour autant infraction ;
- de l'évasion fiscale, zone grise à la frontière entre la fraude et l'optimisation, qui consiste, notamment, à transférer à l'étranger la « matière taxable » pour la soustraire à la fiscalité nationale.

Les résultats de la lutte contre la fraude fiscale (cf. partie III) s'apprécient par le montant des droits et pénalités notifiés à l'issue des contrôles fiscaux (19,3 Md€ en 2014), d'une part, et le montant des sommes effectivement recouvrées au profit du budget de l'État, d'autre part (10,4 Md€ en 2014).

2 - Les objectifs diversifiés du contrôle fiscal

Le contrôle fiscal poursuit trois finalités complémentaires : budgétaire – assurer un bon niveau de rendement des contrôles et du

montant des droits recouvrés –, répressive – sanctionner les irrégularités intentionnelles – et dissuasive – inciter au civisme fiscal.

Les finalités budgétaire et répressive sont les objectifs prioritaires du contrôle fiscal externe, qui occupe 8 % des emplois de la direction générale des finances publiques (DGFIP) et peut user de moyens d'investigation lourds et intrusifs pour les contribuables. Les infractions fiscales les plus graves peuvent, en outre, donner lieu à des poursuites correctionnelles devant le juge pénal : en 2014, près de 1 200 dossiers ont ainsi été transmis à l'autorité judiciaire. La finalité dissuasive du contrôle repose pour sa part plutôt sur le contrôle sur pièces.

Méthodes et moyens du contrôle fiscal

Les contrôles sur pièces (CSP) sont réalisés sur les déclarations des contribuables et des informations ponctuelles obtenues de tierces personnes : ils visent à relancer les contribuables défaillants et à corriger les erreurs et irrégularités les plus facilement détectables. Ces contrôles s'effectuent à distance, depuis les bureaux de l'administration, et les contribuables n'en sont informés que si les services leur demandent une information ou leur notifient un rappel.

Les contrôles fiscaux externes (CFE), vérifications de comptabilité pour les entreprises et examens de situation fiscale personnelle pour les particuliers, sont notifiés aux contribuables, suivent des procédures strictement codifiées et permettant aux services fiscaux d'obtenir beaucoup plus d'informations. Lorsqu'il s'agit d'entreprises, les vérificateurs se rendent généralement sur place, alors que les entretiens avec les particuliers ont plutôt lieu dans les locaux de l'administration. Ils peuvent porter sur l'ensemble des revenus et du patrimoine et tous les impôts dus. 12 000 agents équivalents temps plein de la DGFIP sont dédiés au contrôle fiscal, dont 4 500 vérificateurs en charge du contrôle fiscal externe : en 2014, ces agents ont réalisé 1,5 million de contrôles fiscaux, dont 52 000 CFE, parmi lesquels 31 % comportent une action répressive²⁸⁴. Le nombre de contrôles fiscaux externes est stable depuis plusieurs années, de même que le nombre de vérificateurs.

Le contrôle fiscal ne s'exerce pas de manière uniforme sur l'ensemble des impôts et des contribuables : les impôts ou activités pour lesquels des risques ont été identifiés et les contribuables présentant des

²⁸⁴ Contrôles qui ont débouché soit sur des sanctions fiscales supérieures à 7 500 € et à 30 % des droits rappelés, soit sur une proposition de poursuites correctionnelles.

enjeux financiers élevés sont plus fréquemment contrôlés. Certains impôts font, en revanche, l'objet de contrôles plus ponctuels et plus ciblés : tel est le cas notamment de certains « petits impôts », comme la taxe sur les surfaces commerciales, la taxe sur les huiles ou la taxe sur les dépenses de publicité, même si des campagnes de contrôles ont été réalisées en 2013 et 2014.

En complément du contrôle fiscal, l'administration recourt également à des campagnes d'information visant à dissuader la fraude, ou à des opérations exceptionnelles comme celle offrant aux contribuables détenteurs de comptes bancaires non déclarés à l'étranger de régulariser leur situation. Telle est la mission actuellement dévolue au service de traitement des déclarations rectificatives (STDR).

Le service de traitement des déclarations rectificatives (STDR)

À la suite de la présentation du projet de loi relatif à la lutte contre la fraude fiscale et la grande délinquance économique et financière en juin 2013, le Gouvernement a appelé les contribuables détenant des avoirs non déclarés à l'étranger à se mettre en conformité avec la réglementation.

Un service *ad hoc*, le STDR, rattaché à la direction nationale de vérification des situations fiscales (DNVSF), a été créé pour l'examen des demandes de régularisation. Au 1^{er} juin 2015, il avait reçu plus de 40 000 dossiers, dont le traitement a rendu nécessaire la création d'antennes déconcentrées.

Le STDR a connu une montée en charge rapide : alors que les recettes encaissées ne représentaient que 0,1 Md€ en 2013, elles ont atteint 1,9 Md€ en 2014 et la prévision de 2,6 Md€ pour 2015 devrait être dépassée. Le rendement du STDR pourrait, néanmoins, décroître à partir de 2016 (cf. *infra*).

B - Un contexte international plus favorable

1 - Une coopération internationale en net progrès

La coopération entre administrations fiscales a largement progressé depuis 2008, sous l'action conjuguée du G20, de l'OCDE et de l'Union européenne. L'évolution la plus notable est intervenue en matière d'accès au renseignement. L'adoption par les États-Unis de la loi FATCA

(« *Foreign Account Tax Compliance Act* ») en 2010²⁸⁵, puis l'aboutissement, en octobre 2014, des négociations menées dans le cadre de l'OCDE en vue de l'adoption d'une norme d'échange automatique d'informations²⁸⁶ ouvrent, désormais, la voie à la fin du secret bancaire pour lutter contre la fraude fiscale. L'administration fiscale pourra en effet disposer directement, sans demande préalable, d'un large éventail de renseignements sur les résidents fiscaux français détenant des comptes ou ayant des relations économiques ou financières à l'étranger.

Au-delà de la question de la fraude, l'OCDE a également engagé des travaux à la demande du G20, afin de mettre au point un programme de lutte contre l'optimisation fiscale agressive et, notamment, le transfert de profits vers les paradis fiscaux²⁸⁷.

2 - Une mobilisation accrue de l'Union européenne sur les risques de fraude à la TVA

La fraude à la TVA survenue en 2008 sur le marché d'échange des quotas de carbone, analysée par la Cour dans un rapport de 2012, a mis à jour la vulnérabilité du système européen de TVA. En 2012, la Commission européenne a élaboré un plan d'action pour lutter contre la fraude et l'évasion fiscales et proposé une adaptation du régime de la TVA. Le « paquet anti-fraude » de juillet 2013 a ainsi étendu la liste des biens et services auxquels les États membres peuvent appliquer à titre temporaire le système d'autoliquidation de la TVA sans autorisation préalable et mis en place un mécanisme de réaction rapide permettant, sous certaines conditions, à un État membre ayant décelé un risque de fraude d'introduire une mesure temporaire d'autoliquidation²⁸⁸.

²⁸⁵ Entrée en vigueur le 1^{er} juillet 2014, cette loi oblige les institutions financières de tous les pays à informer systématiquement le fisc américain, par l'intermédiaire des services fiscaux nationaux, sur les comptes détenus par les contribuables américains.

²⁸⁶ Au 4 juin 2015, 94 pays (dont la Suisse) s'étaient engagés à mettre en œuvre la nouvelle norme internationale d'échange d'informations au plus tard en 2018.

²⁸⁷ Un plan d'action, visant à remédier à l'exploitation des failles des législations nationales et des conventions fiscales internationales et à assurer une plus grande transparence sur les pratiques fiscales des multinationales, a été transmis au G20 pour une validation lors du sommet d'Antalya des 15 et 16 novembre 2015.

²⁸⁸ L'autoliquidation conduit les entreprises importatrices à payer la TVA sur les importations en même temps qu'elle est déduite, ce qui élimine le risque de remboursement de montants non payés (fraude de type carrousel).

Le comité de la TVA, comité consultatif ayant pour mission de favoriser l'application uniforme de la réglementation relative à la TVA, joue, désormais, un rôle de veille préventive sur les nouveaux marchés d'échange. Il est ainsi à l'origine du projet visant à exonérer de TVA l'achat et la vente des *bitcoins* et autres monnaies virtuelles afin d'éviter un risque de fraude.

Enfin, le réseau Eurofisc, créé en 2011, permet aux administrations fiscales des États membres d'échanger des signalements portant sur des activités frauduleuses et de développer une approche harmonisée de la fraude²⁸⁹. La France est fortement impliquée dans le réseau, dont deux des trois groupes de travail sont pilotés par la DGFIP et la douane.

C - Une impulsion donnée par le législateur et le Gouvernement

De nombreux textes législatifs concrétisant la volonté du Gouvernement et du législateur de renforcer la prévention, la détection et la répression de la fraude fiscale ont été adoptés depuis 2010, notamment les lois du 6 décembre 2013 relatives à la lutte contre la fraude fiscale et la grande délinquance économique et financière et au procureur de la République financier. S'il est trop tôt pour apprécier pleinement l'efficacité de ces dispositions, ces évolutions sont conformes aux recommandations de la Cour.

1 - De la vérification fiscale à l'enquête pénale, de nouveaux moyens d'investigation

a) Des activités économiques mieux connues

Le législateur s'est attaché à améliorer l'information à disposition des vérificateurs pour leur permettre d'appréhender des circuits commerciaux et financiers de plus en plus complexes.

²⁸⁹ Plus de 10 600 sociétés suspectes ont été détectées entre janvier 2011 et septembre 2014, mais la pertinence des informations échangées doit encore être améliorée.

Figure parmi ces évolutions la création, à compter de 2016, d'un fichier national des contrats d'assurance-vie, permettant de faciliter le contrôle des impositions sur la fortune ou les successions. De même, l'obligation désormais faite aux entreprises de renseigner l'administration sur les prix des échanges pratiqués au sein d'un même groupe contribue à la lutte contre la délocalisation illégale des résultats de leurs activités imposables en France²⁹⁰. En matière douanière, par ailleurs, l'obligation déclarative lors des transferts intra-communautaires d'espèces, titres et valeurs a été étendue à l'or monétaire, aux jetons de casinos et à la monnaie électronique. Enfin, d'autres mesures concourent à cette connaissance, parmi lesquelles l'abaissement à 1 000 € du seuil pour les paiements en espèces à un professionnel.

b) Des pouvoirs d'investigation renforcés pour les agents du fisc

Un grand nombre de dispositions ont été prises visant à adapter les pouvoirs d'investigation des vérificateurs de la DGFIP à l'évolution des pratiques économiques, financières et comptables des contribuables, particuliers comme professionnels :

- l'accès, la copie, et l'exploitation des données informatiques ont été simplifiés et sécurisés, facilitant en particulier l'examen des comptabilités informatisées, notamment à fins de lutte contre les falsifications (cf. encadré) ;

La lutte contre l'utilisation de logiciels de comptabilité frauduleux

Cette forme de fraude fiscale, relativement courante, s'est développée dans le courant des années 2000, prospérant grâce à la commercialisation de logiciels de comptabilité ou de gestion de caisses comportant des failles de sécurité. Ces logiciels permettent d'effacer des écritures ou opérations de caisse, sans que ces modifications n'aient d'incidence sur le stock de marchandises, éludant ainsi une part plus ou moins significative des recettes et donc de l'assiette de l'impôt. L'utilisation de ce type de logiciel par un grand nombre d'officines de pharmacie, réparties sur l'ensemble du territoire, a été mise au jour en 2010 et réprimée avec la mise en œuvre de sanctions fiscales et pénales.

²⁹⁰ La fixation du prix des échanges entre entités d'un même groupe (« prix de transfert ») peut être l'occasion de minorer artificiellement le résultat de l'entreprise dans certains États et de l'augmenter dans d'autres, afin de bénéficier indument d'un régime fiscal plus favorable.

- l'administration fiscale et la douane ont été autorisées à exploiter dans leurs procédures des informations quelle qu'en soit l'origine, licite ou non. Cette disposition permet, notamment, de lever les obstacles juridiques qui avaient été soulevés à l'occasion des procédures fiscales exploitant la liste dite « HSBC » entre 2009 et 2012 ;
- l'exercice du droit de communication par les agents du fisc a été étendu et peut, désormais, porter sur des personnes non identifiées. Il est ainsi mieux adapté au développement du commerce en ligne, où l'anonymat des intervenants rend les activités frauduleuses plus difficiles à appréhender.

Le principal enjeu est, désormais, la maîtrise de ces dispositifs par les agents en charge du contrôle fiscal.

*c) Des pouvoirs étendus
pour les services de police judiciaire spécialisés*

Les enquêtes pénales en matière de fraude fiscale relèvent principalement de la compétence de services de police spécialisés fiscaux et douaniers, qui ont vu leurs compétences et leurs pouvoirs significativement étendus.

Constituée en 2010, la brigade nationale de répression de la délinquance fiscale (BNRDF), pour partie composée d'agents de la DGFIP ayant qualité « d'officiers fiscaux judiciaires » et aujourd'hui rattachée à l'Office central de lutte contre la corruption et les infractions fiscales et financières (cf. *infra*), peut, désormais, être saisie en matière de blanchiment de fraude fiscale et ses agents peuvent recourir à des techniques spéciales d'enquête, telles que l'infiltration et les écoutes téléphoniques. Les agents du service national de la douane judiciaire (SNDJ), notamment compétent en matière de lutte contre la fraude à la TVA, ont également obtenu de pouvoir recourir à ces techniques.

Ces évolutions juridiques ne permettent toutefois pas d'éviter les risques de saturation des moyens de la BNRDF et du SNDJ.

d) Une spécialisation accrue de l'autorité judiciaire

L'instauration du procureur de la République financier par la loi du 6 décembre 2013 doit permettre à l'autorité judiciaire de s'adapter à la technicité croissante des affaires de fraude fiscale. Compétent pour agir

sur l'ensemble du territoire national, il s'appuie sur des magistrats spécialisés en matière financière et fiscale. La création, au sein du tribunal correctionnel de Paris, d'une chambre dédiée à l'examen des affaires de fraude fiscale doit, par ailleurs, contribuer à renforcer la compétence financière des magistrats du siège, ainsi qu'à raccourcir les délais de jugement.

Si ces évolutions sont pertinentes, des interrogations subsistent sur l'efficacité de la collaboration entre les parquets locaux et le parquet financier. En effet, ce dernier dépend, sauf exception (délits boursiers), des parquets locaux pour qu'ils l'informent de leurs dossiers et, le cas échéant, s'en dessaisissent à son profit.

2 - Une articulation plus claire entre suites administratives et suites pénales

a) Une politique transactionnelle plus strictement encadrée

L'harmonisation des politiques pénale et transactionnelle a été renforcée par le législateur, au profit d'une application plus sévère des sanctions prévues par le livre des procédures fiscales : un fraudeur ne peut ainsi plus bénéficier d'une transaction, dès lors qu'il a mis en œuvre des manœuvres dilatoires visant à nuire au bon déroulement du contrôle ou lorsque l'administration envisage des poursuites judiciaires.

b) Un monopole de l'administration fiscale préservé mais s'exerçant dans un cadre plus transparent

Le Gouvernement et le législateur ont préservé le monopole du dépôt de plainte pour fraude fiscale de l'administration²⁹¹, mais ont rendu son fonctionnement plus transparent. Afin de garantir son indépendance, la commission des infractions fiscales (CIF) a vu sa composition réformée, incluant notamment des magistrats judiciaires, tandis que ses membres sont désormais désignés par leurs pairs ou les présidents des assemblées, et non plus nommés par le Gouvernement. Par ailleurs, un rapport d'activité est désormais publié chaque année détaillant les

²⁹¹ En matière d'infraction fiscale et contrairement au droit commun, le procureur de la République n'a pas le pouvoir de décider de l'opportunité ou non de déclencher des poursuites, sauf depuis 2008 s'il s'agit de blanchiment de fraude fiscale. Il ne peut le faire que si une plainte a été déposée par l'administration fiscale, après avis conforme de la commission des infractions fiscales.

dossiers transmis à son examen – notamment par impôt, type d’infraction et catégorie socio-professionnelle des fraudeurs – ainsi que les avis rendus. Néanmoins, l’action de la CIF reste limitée aux seuls dossiers qui lui sont transmis par la DGFIP.

3 - Une aggravation des sanctions pénales, des pratiques évoluant progressivement

Le législateur a entendu réprimer plus sévèrement la fraude fiscale. Le plafond de l’amende pénale a ainsi été porté de 37 500 € à 500 000 €, la fraude fiscale restant, par ailleurs, passible d’une peine d’emprisonnement de cinq ans et de sanctions complémentaires. Un délit de fraude fiscale aggravée, passible d’une amende de 2 M€ et de sept ans d’emprisonnement, a également été créé.

La pénalisation des dossiers de fraude fiscale à fort enjeu a été accrue avec, notamment, le passage de trois à six ans du délai légal pour déposer plainte pour fraude fiscale, facilitant ainsi l’instruction et le dépôt de plainte pour les dossiers relatifs à des activités occultes ou comportant des ramifications à l’étranger. La DGFIP a, par ailleurs, sensibilisé ses agents à la nécessité de proposer des poursuites sur des dossiers complexes, plutôt que sur des fraudes « simples » plus faciles à instruire.

Ces efforts se sont traduits par une augmentation du nombre de dossiers transmis à l’autorité judiciaire : 1 215 dossiers de fraude²⁹² ont ainsi donné lieu à des poursuites correctionnelles en 2014, contre 1 013 en 2009.

Néanmoins, la diversification des plaintes déposées par l’administration ne progresse que lentement et doit être poursuivie : si le nombre de secteurs socioprofessionnels visés est important, les fraudes, certes graves, mais néanmoins peu complexes, dans le secteur du bâtiment, du gardiennage, de la sécurité et du nettoyage représentent 30 % du total des plaintes en 2014, contre 37 % en 2010. La politique de répression pénale des services fiscaux tend ainsi encore trop largement à privilégier les fraudes les plus faciles à identifier.

²⁹² Dont 989 plaintes pour fraude fiscale, 137 plaintes pour escroquerie à la TVA et 89 procédures judiciaires d’enquête fiscale, procédures spéciales permettant à l’administration de judiciaireiser les dossiers pour lesquels elle n’a que des présomptions, mais dont le traitement implique des moyens de police judiciaire.

Enfin, concernant les condamnations prononcées, la tendance constatée jusqu'à présent ne reflète pas une sévérité accrue des jugements. Ainsi, lorsque la fraude fiscale constitue l'infraction unique, des peines de prisons fermes sont certes plus souvent prononcées (19 % des cas en 2013 contre 10 % en 2010), mais leur quantum moyen reste stable à près de 10 mois. Par ailleurs, le montant moyen des amendes fermes tend à diminuer, passant de 8 200 € en 2010 à 7 100 € en 2013. Les effets de l'appel à des sanctions sévères et exemplaires formulé par le législateur ou par la circulaire commune justice-finances du 22 mai 2014, restent donc à venir²⁹³.

II - Une organisation du contrôle fiscal qui doit encore être améliorée

Pour remédier aux lacunes identifiées par la Cour dans l'organisation, le pilotage et les méthodes du contrôle fiscal, l'administration a fait évoluer ses pratiques en renforçant les coopérations entre services et en lançant des réformes internes à la DGFIP. Pourtant, des blocages demeurent qui entravent l'efficacité du contrôle fiscal.

A - Une coordination des administrations en progrès

1 - Des instances de coordination stratégique en partie renouvelées

La coordination des services de l'État participant à la lutte contre la fraude a été confiée à trois instances, de statuts divers et recouvrant des champs d'action différents.

La délégation nationale à la lutte contre la fraude (DNLF), créée en 2008, est chargée de la coordination des administrations et des

²⁹³ La première condamnation prononcée en 2015, en première instance, dans le cadre des nouvelles dispositions de la loi de 2013 traduit une sévérité accrue avec une peine de trois ans d'emprisonnement dont un ferme et 1 M€ d'amende pour l'auteur de la fraude, mais aussi une condamnation à un an de prison avec sursis et 10 000 euros d'amende ainsi qu'à la solidarité au paiement de la dette fiscale pour l'avocat de l'auteur de la fraude. Ce jugement a toutefois fait l'objet d'appels.

organismes publics en charge de la lutte contre la fraude fiscale et sociale. Concrètement, elle a essentiellement pour mission de préparer le plan national de lutte contre la fraude et d'en assurer le suivi et de piloter les comités départementaux de lutte contre la fraude (CODAF)²⁹⁴. Si ces derniers contribuent de plus en plus à la détection de la fraude fiscale²⁹⁵, l'action globale de la DNLF demeure plus orientée sur la lutte contre les fraudes sociales et le travail illégal que sur les fraudes fiscales.

Le comité stratégique, créé en septembre 2012 au sein du ministère des finances et des comptes publics afin de réunir autour du directeur de cabinet du ministre les diverses administrations des ministères économiques et financiers concernées par la lutte contre la fraude, demeure informel, en dépit de la recommandation de la Cour visant à le pérenniser. Si le comité intervient essentiellement afin de coordonner la position des services des ministères en charge des finances et du budget dans le cadre de la préparation des textes ayant trait à la lutte contre la fraude, son action réelle reste limitée compte tenu de son mode de fonctionnement.

Enfin, la *Task Force TVA* intervient sur un champ plus restreint, mais recèle des perspectives d'évolution prometteuses. Créée en 2014 par la DGFIP en réponse à une proposition parlementaire visant à instituer une mission interministérielle de lutte contre les fraudes massives à la TVA, la *Task Force* repose sur l'animation d'un réseau de correspondants auquel participent les représentants des différents services de l'État concernés par la lutte contre les fraudes à la TVA. Ce réseau, qui permet de mettre en commun informations et expériences, n'a pas encore de visée opérationnelle mais son positionnement pourrait évoluer²⁹⁶.

²⁹⁴ Les CODAF réunissent les services de l'État et les organismes locaux de protection sociale pour échanger sur la fraude et organiser des opérations conjointes.

²⁹⁵ Les montants des fraudes fiscales mises à jour par les CODAF ont progressé de 59 % depuis 2011.

²⁹⁶ L'article 24 de la loi de finances rectificative pour 2014 prévoit en effet la remise d'un rapport au Parlement sur l'opportunité de mettre en place « une cellule opérationnelle de décèlement précoce des escroqueries à la taxe sur la valeur ajoutée (...) regroupant des agents des impôts, des douanes, de l'organisme Traitement du renseignement et action contre les circuits financiers clandestins, des ministères de l'intérieur et de la justice (...) ».

2 - Des partenariats qui commencent à porter leurs fruits

Conformément aux recommandations de la Cour, la DGFIP a développé depuis plusieurs années un réseau de partenariats, dans le but d'accroître et de diversifier les renseignements qu'elle exploite en vue de détecter la fraude fiscale.

La signature, en 2011, d'un protocole national de coopération entre la DGFIP et la DGDDI (direction générale des douanes et droits indirects), décliné ensuite au niveau des services territoriaux et des directions nationales, a contribué au renforcement des échanges d'informations entre ces deux directions, se traduisant, pour la DGFIP, par un montant croissant de droits et pénalités rappelés à l'occasion de contrôles initiés sur la base de renseignements douaniers (122 M€ en 2013, contre 68 M€ en 2011). Les deux directions ont également entrepris de développer des accès réciproques à leurs bases de données, qui nécessitent cependant encore de recourir à des habilitations manuelles, faute de portail sécurisé toujours en attente de développement.

Les liens entre la DGFIP et la cellule de traitement du renseignement et d'action contre les circuits financiers (Tracfin) se sont resserrés depuis l'entrée de la fraude fiscale dans le périmètre de compétence de Tracfin en 2009, date depuis laquelle l'activité de ce dernier a également connu un développement important²⁹⁷. Depuis 2009, 689 contrôles ont été initiés à partir des renseignements de Tracfin pour un montant total de droits rappelés et pénalités de plus de 717 M€. Un protocole de coopération a été signé en 2013 afin de renforcer l'efficacité des transmissions d'informations entre les deux services.

La coopération entre l'Autorité de contrôle prudentiel et de résolution (ACPR) et les services en charge de la lutte contre la fraude et le blanchiment a crû de manière notable sous l'effet des lois du 26 juillet et du 6 décembre 2013. La première fait, désormais, obligation aux autorités de contrôle découvrant des faits susceptibles d'être liés à des opérations de fraude fiscale d'en informer Tracfin sans délai ; la seconde impose à l'ACPR de transmettre directement et simultanément à l'administration fiscale les informations concernant des sommes ou des opérations susceptibles de provenir d'une fraude fiscale et transmises à Tracfin ou au Parquet. L'ACPR prend également mieux en compte le

²⁹⁷ Le nombre d'informations reçues et d'informations envoyées par Tracfin à l'autorité judiciaire, ainsi qu'aux administrations partenaires a doublé en cinq ans.

risque de blanchiment de fraude fiscale dans les documents qu'elle publie à destination des professionnels du secteur financier.

En revanche, en dehors des secteurs de la banque et de l'assurance, la coopération entre Tracfin et les autorités de contrôle des professionnels dans le cadre du dispositif de déclaration de soupçon²⁹⁸ a peu progressé : les professions du droit (avocats, notaires, etc.), notamment, y participent peu en dépit d'un nombre potentiel de déclarants élevé. Comme la Cour l'a déjà souligné en 2013, il conviendrait de mieux impliquer ces professionnels et de formaliser leurs obligations.

3 - Une coordination de l'action pénale à renforcer

S'il est impératif qu'une enquête pénale ne se trouve pas entravée par le déclenchement d'un contrôle fiscal, il est tout aussi important de veiller à ce qu'une action trop tardive de l'administration ne soit pas l'occasion pour un fraudeur d'organiser son insolvabilité. Une bonne coordination est donc nécessaire. À cet égard, les évolutions récentes sont pertinentes, mais leurs effets restent encore incertains.

La création en 2013 de l'Office central de lutte contre la corruption et les infractions financières et fiscales traduit une priorité nouvelle donnée à la lutte contre la fraude fiscale au sein du ministère de l'intérieur, et peut être de nature à réduire le risque de concurrence entre services judiciaires et services fiscaux. Toutefois, l'accroissement continu du nombre de dossiers en cours de traitement (201 fin 2014, contre 123 fin 2013) appelle une vigilance sur le risque de saturation des moyens de ce nouvel office.

La création du procureur de la République financier (cf. *supra*), qui fait de ce dernier l'interlocuteur privilégié des services de police judiciaire et de la DGFIP pour les affaires fiscales, est également de nature à améliorer leur coordination. Enfin, la publication d'une circulaire commune chancellerie-DGFIP le 22 mai 2014, visant à renforcer les échanges d'informations²⁹⁹ et à encourager des sanctions sévères et exemplaires, constitue une démarche pertinente, qui devra être suivie d'effets concrets et pérennes.

²⁹⁸ Pour lutter contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme, certains professionnels sont tenus de déclarer à Tracfin les opérations suspectes dont ils ont connaissance dans le cadre de leur activité.

²⁹⁹ Ces échanges feront, désormais, l'objet d'un rapport annuel au Parlement.

B - Une réorganisation du contrôle fiscal à poursuivre

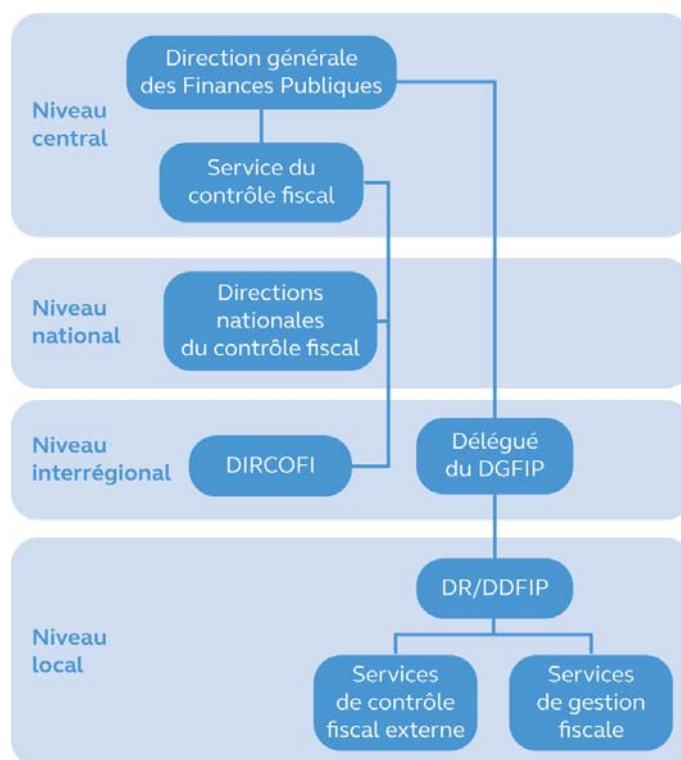
L'organisation du contrôle fiscal préexistant à la fusion entre la direction générale des impôts (DGI) et la direction générale de la comptabilité publique (DGCP) est restée inchangée à la création de la DGFIP en 2008. Si des ajustements ont été réalisés au cours des dernières années, les évolutions nécessaires appellent toutefois une réforme plus en profondeur.

1 - Une mission mieux structurée, sauf à l'échelon local

a) Le renforcement du pilotage et de l'animation du réseau

La création du service du contrôle fiscal (SCF) au sein de la DGFIP en 2011 a été suivie d'une réorientation de l'administration centrale sur les fraudes complexes et à grande échelle et d'un renforcement du pilotage des directions spécialisées du contrôle fiscal : directions nationales³⁰⁰ et directions interrégionales (DIRCOFI).

³⁰⁰ Direction des vérifications nationales et internationales (DVNI), direction nationale de vérification des situations fiscales (DNVSF) et direction nationale des enquêtes fiscales (DNEF).

Schéma n° 1 : organisation des services du contrôle fiscal

Source : Cour des comptes

Le SCF comprend une mission Pilotage chargée à la fois de coordonner les opérations de lutte contre la fraude d'ampleur nationale et d'encadrer et de suivre l'activité des directions nationales.

Les attributions des directions nationales ont été recentrées sur les contribuables à risque et sur les fraudes à fort enjeu :

- outre sa mission traditionnelle de contrôle fiscal externe des dossiers des particuliers ayant les revenus et les patrimoines les plus importants, la direction nationale de vérification des situations fiscales (DNVSF) s'est vue confier l'exclusivité du contrôle sur pièce des dossiers dits « à

très fort enjeu »³⁰¹ depuis septembre 2011, alors qu'elle ne disposait auparavant pas d'un portefeuille d'activité propre et dépendait des transmissions des services locaux. Cette mission est désormais assurée par cinq brigades dont les résultats ont plus que doublé en deux ans ;

- la direction nationale des enquêtes fiscales (DNEF) s'est vue confier le pilotage national de la recherche, consolidant ainsi son rôle de veille stratégique, de collecte et de diffusion du renseignement sur les fraudes complexes et à enjeu.

L'animation du réseau du contrôle fiscal a également beaucoup progressé ces dernières années. En particulier, l'élaboration, depuis 2014, d'un plan national de contrôle fiscal a permis de réaliser des avancées. Chaque DIRCOFI se voit désormais confier un thème d'expérimentation avec pour objectif d'élaborer des mesures concrètes dans un calendrier déterminé, de les tester et de mesurer les progrès réalisés, afin d'en faire ensuite bénéficier l'ensemble du réseau. Des conventions prévoient également des échanges de services croisés entre les DIRCOFI et les directions régionales ou départementales des finances publiques, couvrant tout ou partie des missions du contrôle fiscal.

Enfin, un module informatique, dont l'utilisation devait être généralisée courant 2015, permet, désormais, d'enregistrer les investigations réalisées par les vérificateurs, ainsi que les validations opérées par les chefs de service. Un cadre harmonisé et une doctrine d'utilisation des transactions conclues avec les contribuables ont également été définis en 2012 (avant d'être assouplis en 2015 à la suite d'une réduction de 39 % du nombre de transactions, résultant, selon la DGFiP, de la complexité de la procédure mise en place).

*b) Une limite majeure : la rupture de la chaîne
du contrôle au niveau local*

Comme la Cour l'avait souligné dans ses précédents rapports, les efforts pour faire émerger un pilotage intégré du contrôle fiscal trouvent leurs limites au niveau local. Il n'existe en effet aucun lien hiérarchique entre les DIRCOFI, au niveau interrégional, ou le SCF, au niveau central, et les agents des services de contrôle fiscal au niveau départemental,

³⁰¹ Entrent dans cette catégorie les contribuables répondant aux critères suivants : revenu brut supérieur à 2 M€ ou actif brut imposable à l'ISF (impôt sur la fortune) supérieur à 15 M€ (soit 4 000 dossiers environ).

lesquels sont placés sous l'autorité hiérarchique du directeur départemental des finances publiques, qui lui-même rend compte au délégué du directeur général au niveau de l'interrégion, ce dernier étant directement rattaché au directeur général.

La Cour souhaite que les expérimentations en cours visant à pallier les limites inhérentes à l'organisation actuelle, en renforçant le rôle des DIRCOFI (par exemple, en associant les services départementaux chargés de la recherche du renseignement aux activités des directions interrégionales), débouchent rapidement sur une réforme visant à confier aux directions interrégionales un rôle de pilotage des unités chargées du contrôle fiscal externe au niveau local. Par ailleurs, les fonctions de contrôle fiscal au sein des DDFiP ne sont pas toujours individualisées par rapport aux fonctions de gestion des impôts : seules les fonctions relevant du contrôle fiscal externe sont identifiées et regroupées en brigades et pôles spécifiques. À l'opposé, le contrôle sur pièces est encore insuffisamment distingué de la gestion de l'impôt.

2 - Une spécialisation des agents et des services contrariée par une allocation inefficace des moyens

a) Des services de plus en plus spécialisés

Afin d'accroître son expertise, la DGFfiP a fait le choix de spécialiser ses agents ou ses services sur certains types de fraudes, de contrôles ou de contribuables.

Au niveau départemental, le dispositif des pôles spécialisés, déjà mis en œuvre pour le contrôle des professionnels, doit être étendu, au plus tard en 2016, sur le contrôle des revenus et du patrimoine des particuliers présentant des enjeux budgétaires élevés³⁰², conformément à une recommandation de la Cour datant de 2010. De même, des brigades patrimoniales chargées du contrôle sur pièces des dossiers des dirigeants dont les entreprises sont contrôlées par les brigades de vérification des DIRCOFI sont expérimentées depuis 2015.

³⁰² Les pôles de contrôle revenus patrimoine rassembleront des agents issus des trois « filières » des services de gestion de l'impôt (fiscalité des ménages, des entreprises et de l'immobilier), afin d'avoir une vision d'ensemble sur les revenus du ménage, les résultats de ses activités professionnelles et son patrimoine.

Parallèlement, les compétences techniques au sein des directions nationales et des services territoriaux ont été renforcées par la création de postes de cadres référents experts³⁰³ chargés d'une mission de veille et d'appui aux vérificateurs généralistes, et, depuis septembre 2015, à titre expérimental, de pôles de compétences au sein des DIRCOFI en matière de programmation et d'action pénale, dans le but de professionnaliser le métier d'analyste et de renforcer le pilotage de l'action pénale.

b) Une réforme indispensable des règles de gestion interne

En 2012, la Cour avait recommandé à l'administration fiscale d'améliorer la répartition des agents de contrôle, tant sur le territoire qu'entre les différents niveaux de contrôle (départemental, interrégional et national).

La situation a cependant peu évolué. Si une évaluation de la répartition des moyens du contrôle fiscal externe en vue d'une adaptation aux enjeux et aux mutations du tissu économique est actuellement en cours, les seuls redéploiements réalisés depuis 2012 ont consisté à supprimer des emplois de vérificateurs en département, afin de renforcer l'expertise des services au sein des directions spécialisées (cf. *supra*). En outre, si l'organisation d'un contrôle sur pièces à distance a permis de rééquilibrer ponctuellement la charge de travail de certaines directions, ce dispositif est aujourd'hui freiné, car il repose sur seul le volontariat des directions concernées³⁰⁴.

Les règles de gestion interne à la DGFIP, héritées de la fusion DGI-DGCP, laissent peu de marges de manœuvre au service du contrôle fiscal, en favorisant la mobilité à l'initiative des agents³⁰⁵ au détriment de l'intérêt du service. Ces règles influent directement sur les conditions de recrutement des agents dans la mesure où seuls les titulaires des principaux postes d'encadrement sont choisis par leurs chefs de service « sur profil » (en fonction de leurs compétences et de leur expérience professionnelle), le critère « d'ancienneté » des agents prévalant pour les

³⁰³ En patrimoine, produits financiers, fiscalité internationale, informatique, etc.

³⁰⁴ Le CSP à distance consiste à « délocaliser » le contrôle sur pièces des dossiers fiscaux des particuliers présentant des enjeux élevés situés dans des directions qui ne disposent pas de moyens suffisants pour en assurer une couverture optimale (par exemple, Paris ou les Hauts-de-Seine) vers des directions moins sollicitées (telles que la Lozère, l'Indre ou le Cher). Malgré un bilan positif sur la période 2011-2013, le SCF peine à élargir cette expérimentation qui repose sur le volontariat.

³⁰⁵ Ces derniers peuvent demander un changement d'affectation après un an en poste.

autres affectations. Ces règles affectent également le taux de rotation des effectifs, qui apparaît incompatible avec le développement d'une expertise³⁰⁶. Les directions du contrôle fiscal ne sont donc pas assurées de disposer des compétences requises là où les caractéristiques du tissu fiscal ou la technicité de la mission le justifient. Cette situation est d'autant plus problématique que les contribuables s'appuient pour leur part sur des experts fiscalistes de plus en plus performants.

La DGFIP a inscrit parmi les priorités de sa démarche stratégique un renforcement de la formation des agents, en élaborant notamment des parcours de formation spécifiques lors de certaines prises de poste dans les services de contrôle fiscal³⁰⁷. Cette initiative ne permet toutefois de pallier que partiellement la déperdition de compétences résultant des règles de gestion interne. L'adaptation de celles-ci, qui passe par la réintroduction de postes « à profil », le développement des nominations au choix et la fixation d'une durée minimale en poste pour certains métiers du contrôle fiscal et du recouvrement, constitue un enjeu majeur pour l'efficacité du contrôle.

3 - Une modernisation inachevée des outils informatiques et de programmation des contrôles

Enjeu trop longtemps laissé à la seule compétence des directions locales, l'amélioration des pratiques et méthodes de ciblage des contrôles fait depuis 2015 l'objet d'une réflexion nationale dans le cadre du plan national de contrôle fiscal, avec notamment l'expérimentation de pôles de programmation (cf. *supra*).

Rompant également avec une politique dont la Cour soulignait depuis plusieurs années le manque d'ambition, la DGFIP a développé ses systèmes informatiques et mis à la disposition de ses agents des bases de données et des outils permettant le traitement et le croisement de grandes masses de données, afin de concentrer les moyens du contrôle sur les situations à risques et les fraudes les plus graves (cf. encadré). Les expérimentations menées tant par la DGFIP que la douane en vue de développer des outils de *datamining* traduisent également cette accélération bienvenue.

³⁰⁶ Si la rotation annuelle des effectifs au sein des directions nationales, jugée trop rapide par la Cour en 2012, a décliné, elle peut atteindre 30 % dans les DDFIP.

³⁰⁷ Un dispositif de « passeport formation » sur trois ans est ainsi proposé aux nouveaux venus dans la sphère du contrôle fiscal, allant de pair avec un engagement moral de ces agents à rester en poste pendant ces trois années.

Les nouveaux outils informatiques de la DGFIP

Les outils d'analyse risques développés par la DGFIP sont aujourd'hui devenus une composante essentielle pour la programmation du contrôle fiscal, qui s'appuie, notamment, sur la mise en place d'une nouvelle base de données consacrée au contrôle des professionnels et sur le renforcement des compétences et des outils informatiques de la DNEF.

Au sein de cette direction, une division en charge de la valorisation de l'information et des partenariats, incluant une cellule d'ingénierie informatique, a été créée dans le but de développer plusieurs outils informatiques, dont un « entrepôt de données » permettant le croisement des principales bases de données professionnelles, patrimoniales et fiscales de la DGFIP.

Ce système d'information devrait permettre à terme, de produire, au profit des services, des listes d'entreprises avec une évaluation du risque par dossier et aider à déterminer les suites pertinentes (enquête, contrôle sur place, suspension du numéro de TVA intracommunautaire, etc.).

Dans l'attente, toutefois, que ces dispositifs portent leurs fruits, les services fiscaux doivent corriger des fragilités préoccupantes, notamment dans la programmation des contrôles des remboursements de crédits de TVA, lesquels portent sur quelques 50 Md€ chaque année : le nombre de contrôles dans ce domaine a baissé de 23 % entre 2010 et 2013 et les rappels de droits ont suivi la même tendance, alors même que ce type d'opérations est très sensible à la fraude.

III - Des résultats et un recouvrement encore insuffisants

L'effectivité du recouvrement des créances issues du contrôle fiscal constitue non seulement un enjeu budgétaire mais aussi de crédibilité. Or la connaissance des résultats du contrôle fiscal demeure très imparfaite et ces résultats sont décevants. Les efforts accomplis récemment, encore au stade expérimental, doivent donc être vigoureusement soutenus et approfondis.

A - Les résultats du contrôle fiscal : une information incomplète, des recettes en faible progression

1 - Un impact des mesures difficile à chiffrer en prévision

Le chiffrage des gains censés résulter des nombreuses mesures législatives nouvelles visant à renforcer la lutte contre la fraude fiscale présente d'importantes difficultés techniques. Les dispositions de la loi du 6 décembre 2013 n'ont ainsi fait l'objet d'aucune évaluation préalable de leur rendement budgétaire. Il n'est, cependant, pas rare de constater que les prévisions des lois de finances relatives aux recettes fiscales intègrent une augmentation de recettes résultant des mesures nouvelles de lutte contre la fraude, augmentation qui n'est pas toujours constatée en exécution.

2 - Les résultats des contrôles fiscaux : une information publique très incomplète

L'annexe *Voies et moyens* de chaque projet de loi de finances comporte une présentation très partielle des résultats du contrôle fiscal.

Seuls les contrôles fiscaux menés par la DGFIP y sont ainsi mentionnés, à l'exclusion de ceux conduits par la DGDDI sur les impôts et taxes dont elle assure le recouvrement³⁰⁸. Les informations sur les droits rappelés et sur les recouvrements sont de plus très imprécises : elles ne permettent pas d'apprécier la ventilation par impôt des droits rappelés (qui figure, pourtant, dans le rapport d'activité de la DGFIP) ou les résultats des contrôles réprimant les fraudes les plus graves.

³⁰⁸ Soit un montant de droits et pénalités rappelés de 0,36 Md€ en 2014.

Les résultats des contrôles : droits rappelés, montants recouvrés

Les droits rappelés sont les sommes réclamées aux contribuables à l'issue des contrôles fiscaux. Ils comportent des droits simples (rappels d'impôts ou de taxes) et des pénalités (intérêts de retard et sanctions administratives). Dans les publications, les droits rappelés au titre d'une année sont relatifs aux contrôles fiscaux clôturés au cours de l'année, qu'ils soient externes ou sur pièces.

Les recouvrements sont les sommes effectivement encaissées par l'État au cours d'une année. Ils se rattachent certes à des redressements effectués au cours de l'année mais aussi, pour l'essentiel, au cours des années antérieures. Leurs montants ne sont publiés que depuis 2012.

Les données sur le recouvrement sont très parcellaires : seul le taux de recouvrement des créances issues du contrôle fiscal externe est présenté. Aucune ventilation par impôt ou en fonction de la gravité de la fraude n'est disponible et aucune information sur le taux de recouvrement des créances du contrôle sur pièces n'est fournie.

3 - Des résultats en baisse en 2014 hors recettes tirées des déclarations rectificatives exceptionnelles

Au cours des dix dernières années, le montant annuel de droits rappelés (et pénalités) à la suite de contrôle fiscaux est passé de 15,5 Md€ en 2005 à 19,3 Md€ en 2014, la chronique étant marquée par deux hausses significatives, en 2012 et en 2014.

Tableau n° 1 : droits rappelés et pénalités, taux de recouvrement et montants recouvrés à la suite de contrôles fiscaux

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Droits rappelés et pénalités (Md€)	15,5	15,9	16,9	15,6	15,2	16,0	16,4	18,1	18,0	19,3
<i>Dont STDR</i>	-	-	-	-	-	-	-	-	0,1	1,9
Taux de recouvrement (%) ³⁰⁹	42,9	40,3	44,5	37,9	45,1	49,1	48,0	43,0	51,9	40,5
Montants recouvrés (Md€)	nd	nd	nd	nd	nd	nd	nd	9,0	10,1	10,4
<i>Dont STDR</i>	-	-	-	-	-	-	-	-	0,1	1,9

Source : Cour des comptes d'après annexes Voies et moyens (tome 1) des PLF 2008 à 2016

³⁰⁹ Taux brut de recouvrement au 31 décembre de l'année n sur les créances de l'année n-2.

Si l'augmentation des droits rappelés observée en 2012 résulte principalement d'un meilleur ciblage des contrôles sur les fraudes les plus caractérisées, celle constatée en 2014 provient uniquement de la prise en compte des dossiers traités par le service de traitement des déclarations rectificatives (STDR – cf. encadré *supra*) pour un montant de 1,9 Md€. En excluant ce montant, les droits rappelés en 2014 sont en baisse par rapport à 2013. La même observation peut être formulée sur les recouvrements.

Or les recettes exceptionnelles procurées depuis 2014 par le STDR ne sont pas pérennes, puisqu'elles sont en grande partie constituées de rappels d'impôts et pénalités sur exercices antérieurs qui prendront fin lorsque le traitement des régularisations sera achevé. Le rendement des contrôles fiscaux pourrait alors retrouver son niveau antérieur à la création du STDR, voire un niveau inférieur s'il se maintient au niveau de l'année 2014 hors recettes du STDR. Seule l'analyse des résultats à venir, hors STDR, permettra de vérifier que les mesures de renforcement de la lutte contre la fraude fiscale et de réorganisation du contrôle fiscal produisent des résultats tangibles.

B - Le recouvrement des créances fiscales : un maillon faible de la chaîne des contrôles

1 - Jusqu'en 2014, une performance insatisfaisante

Si le taux global de recouvrement des créances issues du contrôle fiscal externe connaît de fortes variations annuelles, il demeure nettement inférieur à 50 % en moyenne, soit un niveau très peu satisfaisant. La faiblesse de ce taux résulte de plusieurs facteurs : les créances issues du contrôle fiscal portent fréquemment sur des sociétés éphémères qui se mettent en situation de liquidation judiciaire ou des particuliers qui organisent leur insolvabilité lors d'un contrôle ; leur recouvrement peut être suspendu par des procédures contentieuses et celles-ci peuvent déboucher sur des décisions donnant tort à l'administration ; enfin, des remises peuvent être accordées par l'administration.

Cette faiblesse traduit également un manque de suivi entre les phases d'instruction et de recouvrement des dossiers, dont la responsabilité appartient à des services différents. La première phase relève des services de contrôle et la seconde des services comptables. La concertation entre ces services est longtemps restée faible et si la prise en

considération des enjeux comptables dès la phase de contrôle est désormais encouragée, ces initiatives sont encore trop récentes pour que leurs effets puissent être pleinement appréciés (cf. *infra*).

Le taux de recouvrement

Cet indicateur, qui permet d'apprécier l'efficacité du recouvrement, consiste à calculer le taux de créances ayant été recouvrées au 31 décembre de la deuxième année qui a suivi leur prise en charge. Ainsi l'indicateur publié en 2015 dans le fascicule *Voies et moyens* annexé au projet de loi de finances pour 2016 permet de savoir quelle est la part des créances prises en charge en 2012 qui ont été recouvrées à la fin de l'année 2014.

Cet indicateur reste cependant limité. Simple « photographie » du recouvrement à deux ans, il ne permet pas de connaître le taux de recouvrement définitif des créances, lequel n'est pas aujourd'hui mesuré. De plus, portant sur le recouvrement de créances issues de contrôles clos depuis au moins deux ans, sinon plus, il présente une situation décalée dans le temps et ne peut permettre d'apprécier l'efficacité des réformes ou mesures engagées depuis 2013, qui ne pourra être mesurée qu'à compter de la clôture définitive des procédures fiscales et judiciaires auxquelles elles s'appliquent tout juste actuellement.

Par ailleurs, le taux moyen de recouvrement recouvre une réalité très hétérogène, avec un taux très élevé à la direction des vérifications nationales et internationales (DVNI - qui représente, selon les années, de 35 à 50 % du total des créances recouvrées), résultant de la nature de ses créances, ainsi que de la solvabilité des opérateurs relevant de son portefeuille (les grandes entreprises et leurs filiales). En dehors de la DVNI et de la DNVSF (qui a doublé son taux de recouvrement en quatre ans), la situation est préoccupante à plusieurs titres :

- le taux de recouvrement de la direction des résidents à l'étranger et des services généraux a baissé de 53,6 % à 21,8 % entre 2011 et 2013 ;
- les DIRCOFI, qui représentent selon les années entre 25 et 35 % du total des créances, voient leur taux de recouvrement moyen se dégrader de 48,1 % à 31,2 % entre 2010 et 2013 ;
- les DDFiP, qui représentent selon les années entre 20 et 30 % du total des créances, ont un taux de recouvrement stable, mais à un niveau moyen particulièrement bas (environ 23 %).

Si la crise économique, entraînant davantage de mises en liquidation judiciaire, peut expliquer en partie cette évolution – le taux de recouvrement des créances de TVA est ainsi passé de 40 % en 2010 à 30 % en 2013 –, elle ne saurait pour autant expliquer à elle seule la dégradation des taux de recouvrement.

2 - Des expérimentations en cours mais des blocages persistants

L'administration fiscale a cherché à améliorer depuis 2009 son action en matière de recouvrement. Ainsi, chaque département est désormais doté d'un pôle spécialisé pour le recouvrement des dossiers complexes ou à enjeux, la difficulté étant, comme pour le contrôle fiscal, de professionnaliser et maintenir en poste les agents dans ces pôles.

Les enjeux de recouvrement sont, par ailleurs, mieux intégrés à toutes les étapes du contrôle fiscal externe grâce, notamment, à la coordination des services d'enquêtes et comptables et à l'identification précoce des difficultés de recouvrement dès la phase de contrôle.

Enfin, des expérimentations sont en cours afin d'améliorer le dispositif dans le cadre du plan national de contrôle fiscal. Certains pôles de recouvrement spécialisés sont ainsi consacrés au seul recouvrement des créances des DIRCOFI. Les résultats déjà obtenus avec la mise en place d'un tel pôle dédié aux créances de la DNVSF sont encourageants.

Plusieurs blocages importants restent toutefois encore à lever.

La rupture de la chaîne informatique entre les applications de suivi des opérations de contrôle et celles de recouvrement, relevée à plusieurs reprises par la Cour depuis 2010, n'est toujours pas résolue. En l'absence de dossier unique de contrôle, l'information sur l'état du recouvrement demeure limitée, cependant que les risques d'erreurs liés à l'obligation de ressaisir les données d'un système à l'autre sont multipliés.

De même, les modalités de recouvrement de l'ensemble des créances issues du contrôle fiscal ne sont pas harmonisées, selon qu'elles concernent des impositions et taxations recouvrées par voie de rôle – leur recouvrement se fait par le même biais – ou auto liquidées – le recouvrement se fait alors par voie d'avis de mise en recouvrement. Cette hétérogénéité est source à la fois de complexité, de retards et de coûts.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

Sous l'effet conjugué de l'action du législateur et de la modernisation de l'administration, l'organisation du contrôle fiscal s'est améliorée et les moyens de lutte contre la fraude ont été renforcés.

Des marges de progression importantes subsistent cependant, tant en matière de gestion des moyens humains que de coordination des actions de contrôle et de recouvrement, moins de 50 % seulement des créances issues du contrôle fiscal donnant lieu à recouvrement dans les deux années suivant leur prise en charge. Par ailleurs, l'information du Parlement et du citoyen sur l'efficacité des mesures de lutte contre la fraude et des contrôles doit être complétée et rendue plus transparente grâce à un meilleur suivi statistique.

Les réformes en cours doivent rapidement être menées à leur terme et se traduire dans les résultats chiffrés. L'amélioration de la performance du contrôle fiscal ne peut pas, en effet, se mesurer seulement à l'aune de la progression des redressements notifiés et doit se traduire également par une augmentation des montants recouverts.

Les objectifs budgétaires et répressifs du contrôle fiscal ne doivent pas, pour autant, conduire à limiter son rôle d'incitation au civisme fiscal, qui pourrait être renforcé par des contrôles sur pièces rendus plus visibles et par une diversification accrue des propositions de poursuites correctionnelles.

En conséquence, la Cour formule les recommandations suivantes :

- 1. confier aux directions interrégionales un rôle de pilotage des unités chargées du contrôle fiscal externe au niveau local ;*
- 2. mettre en œuvre un plan de redéploiement des emplois de vérificateurs permettant une répartition des moyens adaptée aux besoins sur le territoire et entre les différents niveaux de contrôle fiscal externe ;*
- 3. modifier les règles de gestion interne, afin de développer les recrutements par profil de poste ou au choix et imposer une durée minimale en poste dans certains emplois du contrôle fiscal ;*
- 4. poursuivre la diversification des types d'infractions faisant l'objet des dossiers de propositions de poursuites correctionnelles ;*
- 5. publier, dans les annexes aux projets de lois de finances, une information complète sur les résultats des contrôles fiscaux (droits rappelés, montants recouverts, taux de recouvrement) ;*

-
6. *améliorer le recouvrement des créances issues du contrôle fiscal, notamment :*
- *en accélérant la généralisation des pôles de recouvrement spécialisés auprès des DIRCOFI ;*
 - *en rapprochant au plus tôt les systèmes d'information dédiés au contrôle et à la comptabilité ;*
 - *en unifiant les procédures de recouvrement des créances issues du contrôle fiscal.*
-

Réponses

Réponse de la garde des sceaux, ministre de la justice	388
Réponse commune du ministre des finances et des comptes publics et du secrétaire d'État chargé du budget.....	389
Réponse du ministre de l'intérieur	393
Réponse du président de l'Autorité de contrôle prudentiel et de résolution	393

RÉPONSE DE LA GARDE DES Sceaux, MINISTRE DE LA JUSTICE

Sur les nouveaux moyens d'investigation mis en œuvre

La Cour indique que « des interrogations subsistent sur l'efficacité de la collaboration entre les parquets locaux et le parquet financier. En effet, ce dernier dépend, sauf exception (délits boursiers), des parquets locaux pour qu'ils l'informent de leurs dossiers et, le cas échéant, s'en dessaisissent à son profit ».

Il n'apparaît pas opportun de faire état de ces difficultés de fonctionnement dès lors que le parquet financier n'est en exercice que depuis quelques mois, et qu'une circulaire relative à la circulation de l'information entre parquets, parquets JIRS et procureurs de la République financiers en matière économique et financière a été publiée par la direction des affaires criminelles et des grâces (DACG) le 31 mars dernier. En outre, ces difficultés ne portent pas prioritairement sur le contentieux de la fraude fiscale.

Sur l'aggravation des sanctions pénales

La seconde phrase du deuxième paragraphe « La DGFIP a par ailleurs sensibilisé ses agents à la nécessité de proposer des poursuites sur des dossiers complexes plutôt que sur les fraudes « simples » plus faciles à instruire. » pourrait être remplacée par « Dans le prolongement de cette disposition, la DGFIP a par ailleurs sensibilisé ses agents sur la nécessité de proposer des poursuites sur des dossiers complexes plutôt que sur des fraudes « simples » ».

Sur le renforcement de l'action pénale

La Cour indique que « la création en 2013 de l'office central de lutte contre la corruption et les infractions financières et fiscales traduit une priorité nouvelle donnée à la lutte contre la fraude fiscale au sein du ministère de l'intérieur, et peut être de nature à réduire les risques de concurrence entre services judiciaires et services fiscaux. » À défaut de précision, cette phrase ne semble pas opportune dès lors qu'au sein de l'architecture organisationnelle de lutte contre la fraude fiscale, les champs d'action entre l'administration et l'autorité judiciaire sont bien distincts et complémentaires et partant, le risque de concurrence n'apparaît pas significatif.

RÉPONSE COMMUNE DU MINISTRE DES FINANCES ET DES COMPTES PUBLIC ET DU SECRÉTAIRE D'ÉTAT CHARGÉ DU BUDGET

La lutte contre la fraude constitue un élément essentiel pour consolider le civisme fiscal des contribuables face à des pratiques qui fragilisent le pacte social et portent atteinte tant à la concurrence entre les acteurs économiques qu'aux recettes publiques.

Il s'agit d'une priorité pour le Gouvernement et de nombreuses dispositions législatives modernisant et renforçant les moyens d'investigation de l'administration fiscale ont été adoptées en ce sens, par exemple pour mieux lutter contre les fraudes à la TVA sur les véhicules d'occasion ou contre les entreprises éphémères dans le secteur du bâtiment. Par ailleurs, l'administration fiscale peut désormais exercer son droit de communication sans être tenue de désigner nommément les personnes ou les entreprises concernées facilitant ainsi la détection des activités non déclarées, notamment dans le cadre des ventes à distance réalisées via Internet. À ces dispositifs, s'ajoutent d'autres mesures récentes et emblématiques telle que la lutte contre les logiciels de caisse frauduleux.

S'agissant des six recommandations formulées par la Cour, elles recueillent un avis favorable et la DGFIP a d'ailleurs déjà progressé dans la mise en œuvre de la plupart d'entre elles.

Recommandation n° 1 : Confier aux directions interrégionales un rôle de pilotage des unités chargées du contrôle fiscal externe au niveau local.

La lutte contre la fraude fiscale nécessite une forte mobilisation des équipes et la plus grande mutualisation possible des informations obtenues. D'ailleurs, la DGFIP a déjà engagé des expérimentations en ce sens.

Ainsi, en 2015, a-t-il été confié à une DIRCOFI le pilotage fonctionnel de l'ensemble des brigades de recherche et de contrôle (BCR) de son périmètre géographique. Les premiers résultats obtenus sont positifs, aussi cette expérimentation a-t-elle été étendue à l'ensemble des DIRCOFI. Un bilan sera effectué après une période significative de fonctionnement de cette nouvelle organisation.

Parallèlement, la DGFIP a engagé une autre expérimentation consistant à mettre en place des pôles interrégionaux de programmation pilotés par les DIRCOFI afin d'améliorer l'exploitation des outils d'analyse-risque à disposition des services de programmation. La concentration des savoir-faire en matière d'analyse fiscale et de requêtage devrait, en effet, permettre un meilleur traitement des informations et une plus grande efficacité de la détection des dossiers de contribuables à contrôler.

Enfin, par une note de service du 13 novembre 2015, une réflexion a été lancée avec les directions locales sur un renforcement des liens entre les DIRCOFI et les vérificateurs des directions territoriales qui ne disposent que d'une brigade. Ces réflexions peuvent aboutir soit à un maintien de la situation actuelle, soit au maintien des vérificateurs sous l'autorité de leur direction territoriale mais avec un pilotage/appui de la DIRCOFI, soit au rattachement des vérificateurs à la DIRCOFI.

Recommandation n° 2 : Mettre en œuvre un plan de redéploiement des emplois de vérificateurs permettant une répartition des moyens adaptée aux besoins sur le territoire et entre les différents niveaux de contrôle fiscal externe.

Là encore, la DGFIP s'inscrit d'ores et déjà pleinement dans cette démarche. L'implantation des emplois de vérificateurs a ainsi fait l'objet d'une réflexion visant à rechercher la meilleure adéquation possible entre le volume national de vérificateurs et l'implantation de ces derniers en cohérence avec les évolutions économiques des territoires couverts et les caractéristiques de leur tissu fiscal, tout en tenant compte des orientations visant à renforcer d'une part le contrôle patrimonial et d'autre part la spécialisation et le soutien au réseau au niveau des DIRCOFI.

Sur la base de ces travaux, les premiers redéploiements ont été présentés en comité technique de réseau de la DGFIP fin décembre et seront réalisés en 2016.

Recommandation n° 3 : Modifier les règles de gestion interne afin de développer les recrutements par profil de poste ou au choix et imposer une durée minimale en poste dans certains emplois du contrôle fiscal.

Le contrôle fiscal n'est pas la seule mission qui nécessite de disposer d'agents et de chefs de service dotés d'une grande expertise. Il reste que le besoin d'expertise et de spécialisation est avéré pour assurer cette mission de façon efficace et réactive face à la montée des montages frauduleux de plus en plus complexes.

La réorganisation des services et la création de postes de spécialistes implantés en DIRCOFI mais apportant leur soutien à l'ensemble des directions situées dans le périmètre de leur DIRCOFI, traduisent cette volonté de constituer des équipes qualifiées et sont une première réponse au besoin de soutien technique au réseau.

Cette évolution s'accompagne également d'efforts importants en matière de formation des agents avec la mise en place de parcours personnalisés. Depuis septembre 2015, tout nouveau vérificateur doit suivre un parcours personnalisé de formation d'une durée de trois ans. Corrélativement, l'attention des agents bénéficiant de cette formation a été appelée sur l'intérêt fort de rester dans le domaine du contrôle fiscal pendant

un minimum de trois ans.

Enfin, un groupe de travail sera chargé au cours du premier trimestre 2016 de faire des propositions d'adaptation des règles actuelles de GRH aux spécificités du contrôle fiscal.

Recommandation n° 4 : Poursuivre la diversification des types d'infractions faisant l'objet des dossiers de propositions de poursuites correctionnelles.

Les mesures fiscales et pénales prises ces dernières années (lutte contre les logiciels permissifs, intensification des échanges avec les administrations fiscales étrangères...) sont d'ores et déjà de nature à favoriser une plus grande diversification des affaires pénales.

La DGFIP poursuit par ailleurs l'effort de diversification des dossiers de plainte. Ainsi la part des plaintes portant sur la fraude à la TVA dans les secteurs du bâtiment, du nettoyage et du gardiennage est passée de 37 % en 2010 à 30 % en 2014.

Afin de renforcer la diversification des affaires, la DGFIP expérimente un pôle pénal interrégional (PPI) au sein de la DIRCOFI Sud-Ouest, à compter du 1^{er} septembre 2015, qui permettra de garantir un pilotage plus resserré de la mission. L'augmentation du nombre de plaintes destinées à une saisine de la BNRDF contribue aussi à la diversification de l'action pénale de la DGFIP par la transmission à l'autorité judiciaire des fraudes les plus complexes, aux enjeux financiers importants et à forte connotation patrimoniale.

D'ailleurs, au regard de la montée en puissance de cette brigade sur des dossiers très complexes et de ses résultats prometteurs, une note signée du secrétaire d'État au budget a été adressée au ministre de l'intérieur le 13 novembre 2015 proposant le renforcement de la BNRDF de dix emplois supplémentaires par redéploiement.

Enfin, la mise en place du Parquet national financier a conduit, dès 2014, à un renforcement significatif de la coopération entre les services judiciaires et fiscaux en matière de lutte contre la grande fraude fiscale.

Recommandation n° 5 : Publier, dans les annexes aux projets de lois de finances, une information complète sur les résultats des contrôles fiscaux (droits rappelés, montants recouverts, taux de recouvrement).

Dès lors que cette recommandation vise à donner davantage de lisibilité à la lutte contre la fraude fiscale, nous ne pouvons que l'approuver.

Néanmoins la mise en œuvre de certaines propositions requiert une expertise complémentaire ou des évolutions applicatives nécessitant un examen de leur faisabilité technique et de leur coût.

En revanche, certaines recommandations, comme la présentation des droits rappelés ventilés par impôts et en distinguant la procédure de contrôle employée, sont susceptibles d'être mises en œuvre dès la publication des annexes au projet de loi de finances initiale pour 2017.

Recommandation n° 6 : Améliorer le recouvrement des créances issues du contrôle fiscal, notamment en accélérant la généralisation des PRS (pôles de recouvrement spécialisés) auprès des DIRCOFI, en rapprochant au plus tôt les systèmes d'information dédiés au contrôle et à la comptabilité, et en unifiant les procédures de recouvrement des créances issues du contrôle fiscal.

L'effectivité du recouvrement des créances issues du contrôle fiscal constitue un enjeu majeur et la DGFIP a d'ailleurs déjà largement investi ce sujet en engageant depuis avril 2015 une expérimentation confiant à un PRS la prise en charge des créances des DIRCOFI Nord et Sud-Est. Deux autres expérimentations sont lancées depuis septembre 2015 à la DIRCOFI Est et à la DIRCOFI Île-de-France (avec le département des Hauts-de-Seine). La mise en place d'un interlocuteur privilégié des DIRCOFI en matière de recouvrement est de nature à favoriser les échanges entre services et à permettre l'anticipation des risques de recouvrement bien en amont de la prise en charge. Les périmètres et modalités de fonctionnement diffèrent selon ces expérimentations afin d'en tirer tous les enseignements utiles pour déterminer le mode opératoire à généraliser à toutes les DIRCOFI.

Concernant l'harmonisation des procédures de recouvrement, une réflexion est en cours sur une extension de la mise en recouvrement par voie d'AMR des impositions consécutives au contrôle fiscal de l'impôt sur le revenu, comme cela a été mis en œuvre pour recouvrer les créances d'impôt sur le revenu émises dans le cadre des procédures de régularisation des avoirs non déclarés et détenus à l'étranger (STDR). Cette évolution permettrait certes une accélération de la mise en recouvrement mais présente l'inconvénient d'une information moins riche des contribuables lors de la réception de l'impôt supplémentaire à acquitter. Les différents éléments doivent donc être examinés.

S'agissant du rapprochement des systèmes d'information dédiés au contrôle et à la comptabilité, un lien informatique sera développé en 2016/2017 entre l'application de suivi des opérations de contrôle (ALPAGE) et l'application dédiée au recouvrement (MEDOC).

Enfin, concernant les observations formulées page 14 sur les accès croisés entre les bases de données de la DGDDI et de la DGFIP, nous rappelons que les services informatiques des deux directions travaillent sur la mise au point d'une solution pérenne permettant une habilitation automatique des agents. Ce projet devrait aboutir au cours de l'année 2016.

RÉPONSE DU MINISTRE DE L'INTÉRIEUR

Cette insertion appelle une observation de ma part concernant les compétences développées par les services de la police judiciaire en matière d'enquêtes fiscales.

Je souhaite souligner que les enquêteurs affectés dans les services financiers des directions interrégionales ou régionales de la police judiciaire bénéficient des mêmes formations que ceux des services centraux de la direction centrale de la police judiciaire (DCPJ) et également de la préfecture de police. La formation initiale peut être complétée par des stages thématiques organisés par la DCPJ.

Par ailleurs, la situation des enquêtes pour fraude fiscale complexe reste atypique. La quasi-totalité des plaintes déposées par la direction générale des finances publiques (DGFIP) a été confiée à la brigade nationale de répression de la délinquance fiscale, ce qui a conduit la DGFIP à dispenser à ses agents une formation spécifique en la matière.

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DE L'AUTORITÉ DE CONTRÔLE PRUDENTIEL ET DE RÉOLUTION

En ce qui concerne les développements du projet relatifs à l'action de l'Autorité de contrôle prudentiel et de résolution (ACPR), la Cour relève à juste titre l'impact positif sur l'action de l'ACPR des évolutions législatives intervenues en juillet et décembre 2013, en particulier en matière de lutte contre le blanchiment des capitaux dans le domaine de la fraude fiscale.

L'ACPR, en effet, prend pleinement en compte la lutte contre la fraude fiscale dans le cadre de sa mission de contrôle de la lutte contre le blanchiment des capitaux et le financement du terrorisme, concernant les organismes qui appartiennent au secteur de la banque et de l'assurance.

Le rapport relève l'action explicative et de diffusion de bonnes pratiques de l'Autorité, sans préjudice des actions de contrôle sur pièces et sur place. Je vous précise à cet égard que, depuis que vous m'avez adressé le rapport, les lignes directrices sur les obligations de déclaration et d'information à TRACFIN ont été adoptées par le collège plénier de l'Autorité, sous ma présidence, et ont été publiées

conjointement avec TRACFIN le 19 novembre 2015, après concertation avec les professionnels au sein de la commission consultative « Lutte contre le blanchiment des capitaux et le financement du terrorisme ».

Ces lignes directrices contiennent notamment des développements sur les déclarations de soupçon fondées sur la fraude fiscale (point 2.4.2), ainsi que sur la conduite à tenir en cas de rapatriement de fonds de l'étranger avec régularisation fiscale dans le cadre de la circulaire du 21 juin 2013 du ministre délégué en charge du budget (point 1.1.2). Je saisis cette occasion pour mentionner qu'elles comportent également des développements sur la lutte contre la fraude aux organismes sociaux. Enfin, elles s'attachent à préciser les éléments spécifiques auxquels un dispositif de lutte contre le financement du terrorisme doit s'attacher, domaine qui constitue également une priorité de contrôle pour l'ACPR.

5

La réforme des organismes payeurs des aides agricoles : une stratégie à définir, des économies à rechercher

PRÉSENTATION

La création en 2009 de l'Agence de services et de paiement (ASP) et de FranceAgriMer a constitué la seconde étape de la réforme des offices agricoles³¹⁰, lancée dans le cadre de la révision générale des politiques publiques de juin 2007. L'ASP résulte ainsi de la fusion de l'agence unique de paiement (AUP) et du centre national pour l'aménagement des structures des exploitations agricoles (CNASEA), tandis que FranceAgriMer résulte de la fusion de cinq offices agricoles³¹¹. Ces fusions avaient pour objectifs d'unifier et d'améliorer l'organisation et la gestion, tout en réduisant les coûts. Autre organisme payeur, l'Office de développement de l'économie agricole d'outre-mer (ODÉADOM) était resté à l'écart du mouvement de fusion.

À la demande de la commission des finances du Sénat, la Cour avait élaboré en juin 2011 un premier rapport d'analyse des effets de cette fusion notamment dans certains domaines (relations avec les tutelles, organisation des établissements, immobilier, interprofessions)³¹².

³¹⁰ Une première étape, en 2006, avait consisté à fusionner plusieurs organismes d'intervention agricole, faisant passer leur nombre de 12 à 8.

³¹¹ Office national interprofessionnel des grandes cultures (ONIGC) ; Office national interprofessionnel de l'élevage et de ses produits (ONIEP) ; Office national interprofessionnel des fruits, des légumes, des vins et de l'horticulture (VINIFLHOR) ; Office national interprofessionnel des produits de la mer et de l'aquaculture (OFIMER) ; Office national interprofessionnel des plantes à parfum, aromatiques et médicinales (ONIPPAM).

³¹² Cour des comptes, *Communication à la commission des finances du Sénat : Le bilan de la réforme des affaires agricoles et de la création de l'Agence de services et de paiement (ASP)*. Octobre 2011, 106 p., disponible sur www.ccomptes.fr

Pour d'autres en revanche (gestion du personnel, systèmes d'information, gestion des aides), le manque de recul limitait la portée des constats et la Cour n'avait pu que formuler des mises en garde sur les risques financiers encourus.

Six ans plus tard, les contrôles de l'ASP, de FranceAgriMer et de l'ODÉADOM font apparaître que certaines réorganisations commencées en 2009 ne sont toujours pas achevées (I). En outre, les économies attendues de la fusion ne se sont pas matérialisées, en raison principalement d'une maîtrise insuffisante de la masse salariale (II). Enfin, une réflexion stratégique sur le rôle de chacun de ces organismes doit être conduite par les tutelles, afin de mieux définir leurs missions au regard notamment de celles assurées par d'autres acteurs (services du ministère de l'agriculture, de l'agroalimentaire et de la forêt – MAAF –, régions, interprofessions) (III).

Les trois organismes payeurs des aides agricoles

L'ASP est un organisme payeur d'aides, principalement dans les secteurs de l'agriculture et de l'emploi³¹³. En 2014, l'ASP a mis en paiement 18,85 Md€ de crédits d'intervention, pour le compte de 12 ministères (8,33 Md€), de l'Union européenne (8,80 Md€), et des collectivités territoriales et autres partenaires (1,72 Md€)³¹⁴. Au total, l'ASP opère pour plus de 130 donneurs d'ordre. Ses charges d'exploitation ont représenté 208 M€ en 2014 et ses dépenses d'investissement 37 M€. Ses effectifs étaient de 2 124 équivalent-temps plein travaillé (ETPT) en 2014, dont une très forte proportion d'emploi non permanent (18 %).

Bien que FranceAgriMer (FAM) ait d'autres missions, notamment l'animation des filières agricoles et la veille économique sur l'agriculture, le versement d'aides agricoles nationales et communautaires constitue sa principale activité. En 2014, son budget de 734 M€ comprenait 400 M€ de dépenses d'intervention communautaire, 206 M€ de dépenses d'intervention nationale et 128 M€ de dépenses de fonctionnement. En 2014, les effectifs de FranceAgriMer s'élevaient à 1 204 ETPT.

³¹³ L'ASP est placée sous la double tutelle du ministère chargé de l'agriculture et du ministère chargé de l'emploi.

³¹⁴ Conseils régionaux, conseils généraux devenus conseils départementaux, agences de l'eau, associations.

L'activité de l'ODÉADOM correspond à celle de FAM, pour le secteur agricole outre-mer. Le montant des aides payées est de 299 M€ en 2014 et les frais de fonctionnement de l'établissement sont d'environ 5 M€. L'ODÉADOM compte 40 ETPT.

I - L'amélioration de l'organisation et de la gestion : un objectif partiellement atteint

Six ans après, la fusion des organismes est encore inachevée, qu'il s'agisse des organisations internes, des implantations immobilières ou des systèmes d'information.

A - Des réorganisations à poursuivre

L'ASP et FranceAgriMer ont progressivement constitué des services homogènes. À l'ASP, les services qui traitaient des aides agricoles ont fusionné en une direction unique : la direction des interventions rurales, agricoles et pêche (DIRAP). De même, à FranceAgriMer, il n'existe plus qu'une seule direction des interventions compétente pour toutes les aides auparavant versées par les cinq offices agricoles. Les réorganisations de FranceAgriMer de 2014 et 2015 ont également renforcé certaines fonctions de soutien, avec la création notamment d'un service juridique et de coordination communautaire. Ces réorganisations constituent l'aboutissement de la réforme engagée en 2009.

Les réorganisations ont également concerné le réseau territorial. L'ASP a fusionné le réseau déconcentré de l'AUP et du CNASEA autour de 21 délégations régionales en métropole, 5 délégations en outre-mer et une délégation nationale située à Limoges. De même, FranceAgriMer a fusionné le maillage territorial des anciens offices et l'a rapproché du réseau des directions régionales de l'alimentation, de l'agriculture et de la forêt (DRAAF) : le préfet de région est le délégué territorial de FranceAgriMer. Toutefois, le fait que les agents de FranceAgriMer ne

travaillent pas toujours dans les locaux des DRAAF³¹⁵ rend délicats leur intégration à la communauté de travail, voire, dans certains cas, leur pilotage par le siège. En outre, l'intégration des services territoriaux de FranceAgriMer au sein des DRAAF se heurte à la coexistence de régimes indemnitaires et d'action sociale différents pour les agents des DRAAF et les agents de FranceAgriMer.

L'évolution de la carte des régions, ainsi que les évolutions des aides versées par les organismes payeurs, devraient conduire la tutelle à engager une réflexion sur l'évolution conjointe de son réseau territorial et de celui des deux organismes payeurs.

B - Un regroupement difficile des implantations immobilières

En vue du regroupement des sièges parisiens des offices d'intervention agricoles³¹⁶, le ministère de l'agriculture avait pris à bail en 2005 la totalité d'un immeuble dénommé « Arborial », situé à Montreuil-sous-Bois dont le bénéfice a été transféré à FranceAgriMer. Avant la fusion de 2009, ce site était également occupé par le siège de l'AUP, alors que celui du CNASEA avait été délocalisé à Limoges en 2003, à la suite d'une décision prise en 1992.

Malgré la fusion, l'ASP a conservé les deux implantations de l'Arborial et de Limoges pour son siège, en raison de l'engagement pris par le ministre de ne pas imposer de mobilité aux agents. Cet engagement conduit aujourd'hui encore à la dispersion géographique de certains services (agence comptable, direction des ressources humaines, audit interne, etc.), entraînant des difficultés de gestion et de management. Le maintien de la cohésion est particulièrement difficile lorsque les équipes de direction sont éloignées de leurs services³¹⁷. Six ans après la fusion,

³¹⁵ Fin 2014, les 374 agents de FranceAgriMer situés dans les services territoriaux se répartissaient en 33 sites. Dans trois régions (à Bastia, à Avignon et à Angers), les agents de FranceAgriMer (71 au total) ont leurs bureaux dans une ville distante du siège de la DRAAF.

³¹⁶ Excepté l'Office national interprofessionnel des plantes à parfum, aromatiques et médicinales.

³¹⁷ Par exemple, le chef de service logistique et patrimoine est seul à Montreuil alors que l'ensemble de son équipe est à Limoges ; le directeur de la direction des interventions rurales, agricoles et pêche (DIRAP) et ses deux directeurs adjoints sont à Montreuil, alors que les équipes sont partagées entre les deux sites.

L'ASP n'a pas de stratégie de regroupement géographique de ses services, alors même qu'elle pourrait y parvenir en conditionnant les promotions à une obligation de mobilité géographique ou professionnelle. L'argument du ministère de l'agriculture, selon lequel il est indispensable de maintenir la proximité géographique de l'administration centrale et des services de l'ASP à Montreuil, est difficilement recevable au regard des techniques de communication aujourd'hui disponibles. Comme cela sera vu ci-après, le coût élevé de l'Arborial et la nécessité de densifier son occupation pour partager les frais sont aussi un frein important au regroupement des services du siège de l'ASP.

En région, tant l'ASP que FranceAgriMer ont réduit leurs implantations : alors que l'ASP avait 49 implantations le 1^{er} avril 2009, elle n'en a plus que 31. Toutefois, du fait de l'engagement du ministre cité ci-dessus, le regroupement sur le site de l'Arborial des deux délégations régionales d'Île-de-France, situées avant la fusion à Montrouge et à Cergy, n'a pas pu être réalisé. L'ASP se trouve donc dans l'obligation de maintenir le site de Cergy pour moins d'une vingtaine de personnes.

Le nombre de sites gérés en propre par FranceAgriMer est passé de 26 en 2009 à 15. Néanmoins, certains des sites de FranceAgriMer en région (notamment à Bergerac) et les délégations nationales de Volx (ancien siège de l'ONIPPAM) et de Libourne se caractérisent toujours par un faible taux d'occupation. La rationalisation du maillage territorial de FranceAgriMer doit, par conséquent, être poursuivie.

C - Une rationalisation inachevée des systèmes d'information

La Cour avait souligné que la lourdeur des chantiers informatiques à mener constituait un facteur de risque susceptible de compromettre la réalisation des économies attendues. L'ASP, malgré un suivi des coûts très rigoureux et des actions de négociation significatives, a ainsi consacré à ces chantiers 323 M€ sur la période 2009-2014 (en coût complet), et FranceAgriMer 35,5 M€ en trois ans. En dépit de ces dépenses importantes, les systèmes d'information se caractérisent par une rationalisation inachevée.

1 - De multiples applications informatiques

Les trois organismes payeurs conservent un grand nombre d'applications informatiques.

La fonction systèmes d'information est très complexe à l'ASP, car l'agence gère non seulement des systèmes d'information pour son propre fonctionnement, mais aussi des systèmes d'information spécifiques pour les missions que lui confient ses donneurs d'ordre. La rationalisation mise en place à la suite de la fusion est très largement inachevée. Ainsi, si l'agence a enfin une chaîne unique de recouvrement des créances, les paiements s'appuient sur cinq systèmes d'information différents. Elle met en œuvre plus de 195 applications qui gèrent des données concernant 1 000 dispositifs d'aide, 20 millions de dossiers, 19 millions de bénéficiaires et 50 millions de demandes de paiement. La complexité des systèmes d'information est un facteur de risque, tant pour la capacité de l'ASP d'assurer le service attendu que pour maintenir ses applications à l'état de l'art.

À FranceAgriMer, même si la rationalisation des systèmes d'information a été engagée dès la fusion, le schéma directeur s'est révélé trop ambitieux, puisque la moitié des chantiers inscrits au schéma directeur des systèmes d'information 2012-2015 va se poursuivre jusqu'en 2017. FranceAgriMer recense encore 145 applications et 33 infocentres.

Les systèmes d'information de l'ODÉADOM se caractérisent par la coexistence d'applications rustiques et proches de l'obsolescence, ne couvrant pas les besoins des utilisateurs et nécessitant de nombreux traitements manuels. Ils font courir un risque important à l'Office en termes de fiabilité et d'exhaustivité du paiement des aides. L'ODÉADOM est confronté à la nécessité de leur refonte complète.

2 - Une gouvernance à améliorer et des mutualisations à rechercher

FranceAgriMer, l'ASP et l'ODÉADOM ont mis en place des instances et des outils de gouvernance des systèmes d'information, même si cela a été tardif pour l'ODÉADOM (2013).

Toutefois, à l'ASP, l'organisation des systèmes d'information est très cloisonnée. Ainsi, alors que la direction de l'informatique et des technologies (DIT) est chargée de la maîtrise d'œuvre pour tous les

systèmes d'information, la direction des interventions rurales, agricoles et pêche dispose d'une autonomie totale pour le système d'information ISIS, qui gère essentiellement les aides de la politique agricole commune (PAC). Une telle organisation ne favorise pas les interactions et mutualisations.

Les rationalisations internes doivent être poursuivies et s'inscrire dans un schéma directeur qui prenne en compte l'ensemble des systèmes d'information, et non plus uniquement les applications support, qui ne représentent que moins de 10 % des coûts complets. À FranceAgriMer, la hiérarchisation des projets et la professionnalisation des maîtrises d'ouvrage doivent être poursuivies. L'ODÉADOM, confronté au renouvellement de son système d'information, devrait envisager un rapprochement avec FranceAgriMer ou l'ASP, afin d'en limiter les coûts.

Enfin, la mutualisation des systèmes d'information entre organismes payeurs est très réduite, alors qu'une mutualisation sur la gestion des achats, des finances ou des ressources humaines permettrait de diminuer les coûts et de mutualiser des compétences recherchées. C'est au ministère de l'agriculture, tutelle commune aux trois organismes, de piloter cette mutualisation.

II - Des surcoûts au lieu des économies attendues

Le précédent rapport de la Cour indiquait que la réduction, prévue à compter de 2012, de la subvention pour charges de service public (SCSP)³¹⁸ versée à l'ASP et à FranceAgriMer risquait d'être compromise par la double nécessité de faire face à des dépenses sous-estimées ou non prévues (comme celles liées à l'intégration des personnels dans les corps de fonctionnaires du MAAF), ou de compenser des recettes non réalisées (ventes immobilières, notamment).

De fait, les subventions versées aux trois établissements ont continué à croître jusqu'en 2013 pour FranceAgriMer et jusqu'en 2014 pour l'ASP et l'ODÉADOM. Entre 2010 et 2014, elles ont ainsi progressé

³¹⁸ En tant qu'opérateurs de l'État, les organismes payeurs perçoivent une subvention annuelle de leur ministère de tutelle, votée en loi de finances, pour couvrir leurs dépenses d'exploitation et d'investissement.

au total de 2,8 % pour FranceAgriMer, 5,2 % pour l'ASP et 6,5 % pour l'ODÉADOM.

Tableau n° 1 : évolution de la subvention pour charges de service public entre 2010 et 2014 (en M€)

	2010	2011	2012	2013	2014	Évolution
FAM	91,5	90,3	86,6	98,2	94,1	2,8 %
ODÉADOM	4,0	3,9	4,2	4,2	4,3	6,5 %
ASP	145,9	144,4	146,1	147,1	153,5	5,2 %
dont MAAF	105,5	104,1	101,6	100,5	100,2	- 5,1 %
dont emploi	40,4	39,9	44,1	46,2	52,8	30,6 %

Source : Cour des comptes d'après comptes financiers

Une diminution a été engagée à compter de 2015, mais dans des proportions qui restent modestes. En ce qui concerne FranceAgriMer, la trajectoire financière et des emplois prévoit une diminution de 7 % des effectifs en équivalent temps plein travaillé (ETPT) entre 2015 et 2017, mais de seulement 3 % de la subvention pour charges de service public (SCSP). Le coût moyen par ETPT étant approximativement de 65 000 € en 2014, l'économie attendue de la diminution prévue de 80 ETPT au cours du triennal peut être évaluée à 5,2 M€. Or la diminution de la SCSP sur le triennal est de 3,2 M€. En ce qui concerne l'ASP, la trajectoire prévoit une diminution de 100 ETPT, soit une économie qui peut être approximativement évaluée à 6,3 M€, mais qui n'est pas répercutée à ce niveau dans les SCSP mentionnées dans le triennal.

A - Une masse salariale insuffisamment maîtrisée

Depuis 2009, la gestion des ressources humaines de l'ASP, de FranceAgriMer et de l'ODÉADOM a été marquée par deux évolutions majeures : l'intégration d'une grande partie de leur personnel dans les corps de fonctionnaires du MAAF et la forte diminution des effectifs (sauf à l'ODÉADOM).

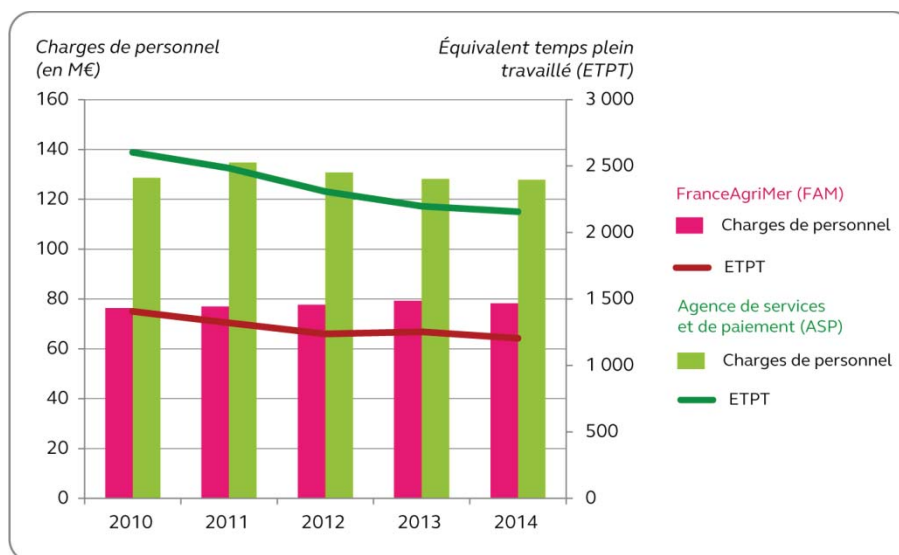
1 - Des charges de personnel en faible diminution, voire en augmentation, en dépit de la forte baisse des effectifs

La faible taille de l'ODÉADOM n'a pas permis de réduire les effectifs, qui ont même légèrement progressé entre 2009 et 2014 pour atteindre 40 ETPT (+ 1,45 ETPT). Les charges de personnel ont progressé de 24 %.

À l'ASP et FranceAgriMer, la diminution des effectifs a été très marquée entre 2010 et 2014 (- 14 % ETPT chez FAM ; - 17 % à l'ASP), notamment dans les fonctions administratives.

En dépit de la diminution des effectifs, les charges de personnel n'ont décliné que de 0,58 % à l'ASP et ont augmenté de 2,62 % à FranceAgriMer entre 2010 et 2014.

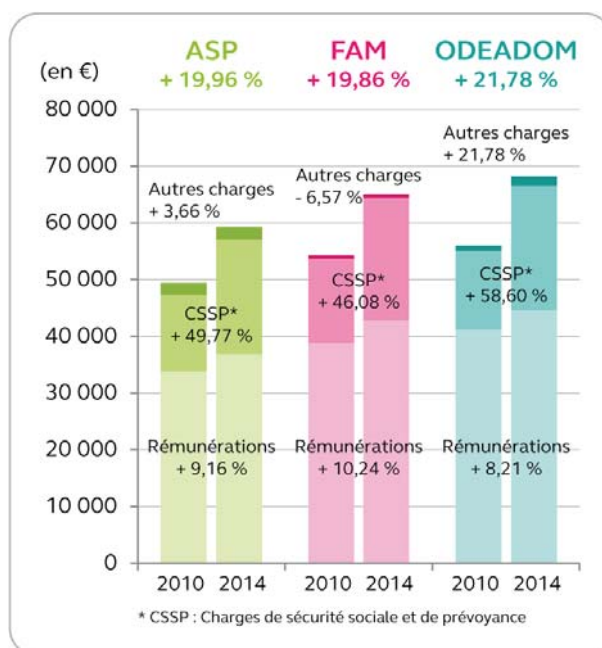
Graphique n° 1 : évolution des effectifs et des charges de personnel



Source : Cour des comptes

Cette évolution s'explique en partie par l'augmentation des charges de sécurité sociale et de prévoyance par ETPT (+ 46,1 % à FranceAgriMer, + 49,8 % à l'ASP), due à l'intégration d'une partie des agents dans la fonction publique. Mais elle est également due à la forte augmentation du montant moyen de la rémunération par ETPT ; + 10,2 % à FranceAgriMer, + 9,2 % à l'ASP, + 8,2 % à l'ODÉADOM).

Graphique n° 2 : évolution des charges de personnel par ETPT entre 2010 et 2014



Source : Cour des comptes

2 - Une intégration dans les corps du ministère de l'agriculture plus coûteuse que prévu

Alors que pour l'ASP, l'action prévue par le contrat d'objectif « fournir aux ministères de tutelle un suivi physique et financier précis des opérations d'intégration » est réalisée, aucun bilan sur le surcoût lié au changement de statuts n'a été établi et partagé avec le ministère. En ce qui concerne FranceAgriMer, le coût de la titularisation avait été estimé à 3 M€ en 2012 pour 600 agents. Dans les faits, 712 agents ont été titularisés pour un coût estimé à plus de 7 M€.

En effet, le coût de la titularisation a été accru par d'autres réformes concomitantes, dont certaines étaient particulièrement incitatives au choix de l'intégration par les agents concernés. Il s'agit, notamment, de l'introduction de la prime de fonctions et de résultat (PFR) pour les attachés et secrétaires administratifs à compter de 2011 ou de la prime spéciale des corps techniques et des adjoints administratifs.

Outre la titularisation et les effets liés au glissement vieillesse-technicité, d'autres facteurs ont contribué au dynamisme de la masse salariale, notamment le versement de primes (cf. *infra*), l'introduction de la PFR pour les agents du statut unifié à compter de 2013 et la réforme en 2011 de la catégorie B (nouvel espace statutaire) pour les fonctionnaires ex-ONIC et les fonctionnaires détachés.

Plusieurs décrets du 20 octobre 2010 ont réformé les statuts des agents de FranceAgriMer, de l'ASP et de l'ODÉADOM :

- les agents régis par le statut commun des offices ont pu opter jusqu'au 23 octobre 2011 pour leur intégration dans un des corps de fonctionnaires du ministère de l'agriculture. Ceux qui n'ont pas souhaité être intégrés relèvent du statut des établissements, dit statut unifié, dont la gestion a été confiée au directeur général de FranceAgriMer par arrêté du ministre chargé de l'agriculture du 14 octobre 2011 et dans lequel aucun nouveau recrutement n'est réalisé ;
- les fonctionnaires des corps propres à l'ONIGC et à l'AUP (fonctionnaires « ex-ONIC ») ont intégré à compter du 23 octobre 2010 les corps du MAAF ;
- les agents qui étaient sous contrat de droit public à durée indéterminée ont pu opter, dans le même délai, pour le maintien dans leur statut actuel pour l'intégration dans un corps de fonctionnaires du MAAF ou pour l'intégration dans le statut unifié.

3 - Une politique indemnitaire coûteuse

a) Des primes exceptionnelles pour accompagner les réformes

Alors que les agents ont bénéficié de la garantie d'une rémunération nette au moins égale à celle perçue dans le régime antérieur, ils ont, en outre, bénéficié de versement de primes destinées à accompagner les réformes.

Une prime exceptionnelle de fusion de 175 € par agent a ainsi été versée en 2009 dans le cadre de la réorganisation et de la fusion aux agents des trois organismes payeurs. Le versement de cette prime est particulièrement contestable dans le cadre de l'ODÉADOM, qui n'était pas concerné par la révision générale des politiques publiques. Cette prime a coûté plus de 0,7 M€ pour ces trois organismes.

En outre, en 2012, une prime spéciale d'installation d'un peu plus de 2 000 € a été versée aux agents contractuels ayant choisi d'être intégrés dans les corps du MAAF et dont le poste était situé en région parisienne et dans la communauté urbaine de Lille. Le versement de cette prime, qui a constitué un effet d'aubaine, dans la mesure où les agents concernés n'ont changé ni de poste ni d'affectation, a coûté plus d'1,1 M€ dans les trois établissements.

b) Un régime indemnitaire favorable qui s'appuie sur un cadre juridique insuffisamment précis

La Cour a constaté une rédaction imprécise du cadre réglementaire relatif au régime indemnitaire des personnels de ces établissements, qui a permis à ces derniers d'interpréter ces textes de manière extensive pour se rapprocher du régime indemnitaire le plus favorable des agents du ministère de l'agriculture.

Ainsi, la prime de fonction et de résultat (PFR) des fonctionnaires, mise en place à l'ASP et à FranceAgriMer à compter du 1^{er} janvier 2011³¹⁹, est mise en œuvre de telle sorte que les agents du siège³²⁰ bénéficient d'un alignement sur le régime indemnitaire de l'administration centrale du ministère de l'agriculture, alors que les notes de services successives du secrétariat général du MAAF prévoient que les établissements sont soumis à un barème unique « services déconcentrés, établissements publics et services à compétences nationales », moins élevé que celui de l'administration centrale.

Dans le cas des attachés, les établissements ont mis en place une cotation des postes supérieure de façon à se rapprocher du régime indemnitaire de l'administration centrale. Les agents exerçant des fonctions informatiques à l'ASP bénéficient en outre d'une surcote supplémentaire.

La prime spéciale³²¹ que perçoivent les agents de FranceAgriMer et de l'ASP relevant de certains corps (ingénieurs de l'agriculture et de

³¹⁹ Elle devrait être remplacée à compter de 2016 par le régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel (RIFSEEP).

³²⁰ Dans le cas de l'ASP, le siège recouvre aussi bien les agents à Limoges qu'à Montreuil.

³²¹ Décret du 13 mars 2000 et d'un arrêté du même jour.

l'environnement, techniciens supérieurs, adjoints administratifs, adjoints techniques) est servie quant à elle sur la base d'un montant individuel théorique, calculé notamment à partir d'un coefficient d'affectation, fixé à 0,97 dans les établissements publics. Or FranceAgriMer et l'ASP modulent ce coefficient d'affectation, afin de converger vers les pratiques observées dans les DRAAF, pour lesquelles le MAAF applique un coefficient de 1,2, bien que les textes prévoient un coefficient de 0,97³²².

L'indemnisation des sujétions liées à la réalisation des contrôles était en vigueur dans les offices agricoles afin d'indemniser les agents effectuant des contrôles sur le terrain³²³. Les organismes payeurs la versent désormais à travers la prime de fonction et de rendement (pour les agents du statut unifié) ou à travers la prime de fonction et de résultat (pour les fonctionnaires). FranceAgriMer la verse en majorant la part fonction, alors que l'ASP la verse en majorant la part résultat. Les principes prévalant aux parts fonction et résultat sont contournés par l'ajout d'une indemnisation calculée en fonction des jours de contrôles et des nuitées afférentes, en sus des indemnisations liées aux frais de déplacement. L'indemnisation des nuitées n'a pas son équivalent dans la fonction publique.

Enfin, le protocole RAFFI, signé le 2 juin 1999, spécifique à l'ASP, permet aux personnels délocalisés à Limoges au moment du transfert du CNASEA de continuer à percevoir l'indemnité de résidence au taux en vigueur en région parisienne. Ce protocole, qui est un document contractuel signé entre le ministère de l'agriculture et les organisations syndicales, n'a pas de valeur réglementaire. Il coûte à l'ASP plus de 240 000 € par an.

La Cour recommande aux tutelles de clarifier et d'harmoniser les conditions de mise en œuvre des régimes indemnitaires dans ces organismes et d'encadrer davantage l'évolution de la rémunération individuelle.

³²² Les textes ne prévoient un coefficient de 1,2 que pour certaines DRAAF (Alsace, Corse, Haute-Normandie, Nord-Pas-de-Calais), les autres étant assujetties à un coefficient d'affectation de 0,97.

³²³ Ses modalités différaient selon le statut d'origine des agents. La demande de l'ASP de maintenir cette prime à travers un régime spécifique unique n'a pas abouti.

B - Une politique immobilière volontariste mais perfectible

Même si l'ASP et FranceAgriMer ont réduit le nombre de leurs implantations, et si le taux d'occupation du site de l'Arborial à Montreuil a augmenté, conformément aux recommandations de la Cour, cette politique n'a pas généré les économies attendues.

1 - Le site Arborial : un siège coûteux malgré la renégociation du bail

Plusieurs rapports, et notamment celui de la Cour en 2011, avaient indiqué que la durée du bail (12 ans) souscrit par le ministère de l'agriculture était particulièrement contraignante pour le locataire³²⁴ et que le montant du loyer était élevé. Le bénéfice du bail a été transféré à FranceAgriMer lors de sa création.

Entre 2009 et 2013, les dépenses annuelles versées au bailleur ont progressé de 13 % (+ 1,7 M€), pour atteindre 15,6 M€ en 2013. En 2014, le bail de l'Arborial a été renégocié, conduisant à une réduction du loyer en contrepartie d'une prolongation de sa durée jusqu'au 31 décembre 2025, soit 6,5 années complémentaires, ce qui a permis une diminution de 8,6 % des sommes versées au bailleur entre 2013 et 2014 qui se sont établies à 14,2 M€ en 2014, auxquelles s'ajoutent 2,4 M€ de frais d'entretien.

En 2009, le site de l'Arborial était occupé par FranceAgriMer, l'ASP, leurs centres d'action sociale, l'ODÉADOM et certains services du MAAF.

Afin de réduire les coûts d'occupation du site de l'Arborial, FranceAgriMer, conformément aux recommandations formulées par la Cour, a progressivement cédé une partie des surfaces occupées à d'autres sous-locataires, notamment l'Institut national de l'origine et de la qualité (INAO) en décembre 2010 et la délégation régionale Île-de-France de l'ASP en juillet 2013. L'arrivée de l'Office national des forêts (ONF) est prévue pour décembre 2015. Compte tenu de la diminution des effectifs

³²⁴ En outre, comme la Cour l'avait déjà souligné, la possibilité offerte au preneur de donner congé au bailleur pour une partie des locaux à l'issue de cinq années à compter de la prise d'effet du bail n'a pas été saisie.

de FranceAgriMer, l'arrivée de sous-locataires n'a pas encore permis d'abaisser le ratio de surface par poste de travail³²⁵, qui reste un peu supérieur au ratio recommandé par France Domaine. En revanche, combinée à la renégociation du bail, elle a permis de faire passer les charges de FranceAgriMer liées à l'Arborial de 11,6 M€ en 2009 à 10,3 M€ en 2014.

Cependant, une telle politique s'est traduite par des surcoûts pour les sous-locataires. Il en est ainsi pour l'ASP dont la localisation sur le site de l'Arborial de la délégation régionale de l'ASP, dans le cadre du regroupement des délégations de Montrouge et de Cergy, a été imposée par le MAAF qui a préféré cette implantation plutôt qu'un nouveau site situé à Nanterre, moins cher et accepté par les personnels. Le coût du mètre carré de surface utile brute s'élevait à 267 € à Cergy et 439 € à Montrouge contre 633 € sur le site de l'Arborial. En outre, alors même que les locaux de l'Arborial sont sous occupés par l'ASP, elle supporte les coûts liés au maintien du site de Cergy (200 000 €).

Quant à l'ODÉADOM, sa localisation sur le site de l'Arborial depuis 2007 s'est également avérée très coûteuse. En dépit de la renégociation du bail, le coût de location du mètre carré à l'Arborial (640 €) reste très supérieur à ce que l'ODÉADOM payait rue de Lagny (238 €).

2 - Un bilan financier mitigé

L'ASP a privilégié les cessions de bâtiments et la location de nouveaux locaux, ce qui a nécessité des dépenses importantes d'aménagement et de déménagement, réduisant les économies de 3,3 M€ à 1,03 M€ sur la période 2010-2014, d'après les bilans immobiliers de l'ASP.

En ce qui concerne FranceAgriMer, la diminution du nombre d'implantations a contribué à procurer des revenus de cession, à diminuer les charges de fonctionnement et à développer une plus grande proximité avec les DRAAF. Mais elle a aussi entraîné des coûts (augmentation des dotations versées aux DRAAF, indemnités versées dans le cadre de l'accompagnement des restructurations, etc.) qui ne sont pas pris en compte dans l'évaluation totale de la politique immobilière. Les économies sont suivies globalement, sans distinguer celles liées à la réduction du nombre d'implantations de celles liées à la renégociation de

³²⁵ Il est passé de 12,34 en 2010 à 12,25 en 2014.

baux et/ou à la diminution des charges de fonctionnement. Un bilan financier plus précis devrait être réalisé.

C - Des dépenses de fonctionnement à rationaliser

Seule l'ASP a mis en place un plan d'action rigoureux et suivi sur ses achats afin de maîtriser ses dépenses de fonctionnement. Elles diminuent de 57,67 M€ en 2010 à 52,24 M€ en 2014 (- 9,4 %).

L'ODÉADOM a atteint l'objectif de réduction de 10 % de ses coûts de fonctionnement entre 2011 et 2013, fixé dans la lettre de mission de la directrice, de manière quelque peu artificielle en imputant sur le budget d'intervention des charges antérieurement imputées sur le budget de fonctionnement. Par ailleurs, le coût des instances, notamment celui des conseils d'administration décentralisés outre-mer, reste d'un niveau élevé (plus de 100 000 € en moyenne pour un déplacement du conseil d'une semaine environ) sans être totalement justifié.

FranceAgriMer a atteint son objectif de réduction de 10 % des frais de fonctionnement fixé dans le contrat d'objectifs et de performance 2011-2013 grâce aux économies sur les dépenses immobilières. Cependant, d'autres dépenses mériteraient d'être rationalisées, notamment les frais de déplacement non seulement des agents, mais aussi des nombreux membres des instances (conseil d'administration, conseils spécialisés, groupes de travail), des membres de délégations étrangères, ainsi que des agents relevant du ministère. Ces frais figurent sur différentes lignes budgétaires sans que l'établissement ait une vision consolidée et détaillée de ces dépenses. Si les frais de déplacement imputés sur le budget de fonctionnement ont diminué (0,39 M€ en 2014), en revanche, ceux qui sont imputés sur le budget d'intervention ont augmenté (0,48 M€ en 2014). Ces derniers bénéficient, en outre, de conditions de remboursement dérogatoires au droit commun très favorables. Quant aux frais de déplacement des personnels de FranceAgriMer dans les services territoriaux, ils sont intégrés dans les dotations que verse chaque année l'établissement aux DRAAF. Ces dotations, calculées à partir de dépenses prévisionnelles, ne donnent pas lieu à un suivi *a posteriori* de la part de l'établissement. En 2014, l'enveloppe allouée par FranceAgriMer aux DRAAF (0,9 M€) était excessive au regard des dépenses réellement supportées par celles-ci (0,7 M€).

La Cour a constaté que certains achats n'étaient pas réalisés dans un cadre procédural et contractuel adéquat (dépenses hors marché,

conditions de passation inadaptées) et que la distinction entre subvention et achat de prestation n'était pas toujours respectée. L'animation et le pilotage des achats par FranceAgriMer sont également à renforcer.

D - Des refus d'apurement en augmentation

Les refus d'apurement

Les subventions européennes à l'agriculture française, soit environ 10 Md€ chaque année, transitent et sont distribuées par des organismes payeurs nationaux.

En cas de non-conformité, d'irrégularités ou d'insuffisance des procédures mises en œuvre, la Commission européenne peut en tirer la conséquence financière sous forme d'une réduction forfaitaire des subventions attribuées au titre des années ultérieures : c'est le refus d'apurement.

L'un des objectifs de la création de l'ASP et de FranceAgriMer était de diminuer le montant des corrections financières communautaires (refus d'apurement). La Cour avait recommandé tant aux organismes payeurs qu'au ministère de l'agriculture de « faire évoluer les procédures et les comportements vers plus de simplicité et d'efficacité et un plus grand souci de la régularité, afin de réduire les refus d'apurement et les pénalités financières correspondantes ». Entre 1996 et 2007, la France a été affectée en moyenne de 100 M€ de corrections financières annuelles. En 2015, le montant des corrections financières des exercices 2008 à 2013 s'est élevé à plus d'1 Md€. Une correction de 1 078,2 M€ a été notifiée en janvier 2015 (dont la France a obtenu qu'elle soit payée sur trois ans) et deux autres d'un montant total de 162,7 M€ ont été notifiées depuis.

Tableau n° 2 : évolution du montant des corrections définitives (en M€)

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Montant	23	78	117	39	2	64	42	427	1 241

Source : Cour des comptes d'après données ASP et mission de coordination des fonds agricoles (MCFA)

En outre, l'encours des corrections financières susceptible d'être imputé en 2015 et années suivantes était estimé en juillet 2015 à 422 M€ en hypothèse basse et 648 M€ en hypothèse haute.

III - Une réforme à approfondir

La mise en place de trois organismes payeurs a permis d'unifier et d'améliorer l'organisation antérieure qui reposait sur huit organismes. Néanmoins, l'organisation actuelle montre ses limites, tant au sein de chaque organisme qu'au niveau de l'organisation générale du paiement des aides agricoles.

A - Envisager le versement des aides agricoles par un organisme unique

Les aides gérées et payées par FranceAgriMer et l'ODÉADOM ne représentent qu'une faible partie des aides agricoles et sont en diminution.

La petite taille de l'ODÉADOM et son absence d'implantation territoriale l'ont conduit à déléguer à l'ASP et à FranceAgriMer la gestion d'une partie très substantielle des aides qu'il verse. En outre, cet effet de taille a conduit les tutelles et l'établissement à ne pas chercher des gains de productivité ni à réduire les effectifs, malgré des marges existantes.

Le montant des aides gérées par FAM a fortement diminué au cours de la période 2009-2014, passant de 1,7 Md€ en 2009 à 600 M€ en 2014. Cette diminution concerne les aides nationales, passées de 549 M€ à 203 M€, et plus encore les aides communautaires, passées de 1,2 Md€ à 0,4 Md€.

Les aides versées par FranceAgriMer ne représentent qu'environ 5 % des aides nationales et communautaires en faveur de l'agriculture et des territoires ruraux. En ce qui concerne les aides communautaires, FAM ne prend plus en charge qu'une faible part de ces aides, qui sont dominées par les paiements uniques gérés par l'ASP (6,8 Md€ sur 9,1 Md€ d'aides à l'agriculture et aux territoires ruraux financées sur budget communautaire). S'agissant des aides nationales, contrairement à la recommandation faite par la Cour en 2011, il n'a pas été remédié au problème du partage des compétences entre FranceAgriMer et l'ASP, en ce qui concerne les aides d'urgence à l'agriculture.

Il ne paraît plus pertinent de confier à plusieurs opérateurs le versement d'aides communautaires à l'agriculture. L'intégralité de ces aides pourrait être versée par l'ASP.

B - Clarifier le rôle respectif de l'État et des interprofessions agricoles

La création de FranceAgriMer devait permettre le développement des politiques interfilières. Or les approches interfilières restent peu développées. Contrairement à la recommandation faite par la Cour en 2011, le nombre de conseils spécialisés³²⁶ n'a pas diminué. La plupart de ces conseils ont créé ou maintenu des comités sectoriels permettant à des filières très spécialisées de délibérer sur leurs intérêts spécifiques et de se prononcer sur les mesures dont elles pourraient bénéficier³²⁷. En 2013, alors que FranceAgriMer a organisé 62 réunions de conseils spécialisés, 68 réunions de comités et 19 réunions de groupes de travail par filière, seules deux réunions de groupe de travail inter-filières ont été organisées (aucune en 2012 et trois en 2014). D'autres indicateurs illustrent l'approche encore essentiellement sectorielle de l'établissement : la faible proportion des études, évaluations ou exercices de prospective multifilières, ainsi que le caractère très minoritaire des aides nationales à vocation transfilières.

Contrairement à la recommandation faite par la Cour en 2011, le partage des compétences entre FAM et les interprofessions n'a pas été clarifié. Or certains champs d'action des interprofessions sont communs avec ceux de FranceAgriMer, notamment la connaissance de l'offre et de la demande, la promotion, l'expérimentation. En outre, les interprofessions et les instituts techniques agricoles sont d'importants bénéficiaires de subventions de la part de FranceAgriMer : entre 2012 et 2014, les interprofessions ont perçu au moins 45 M€ de subventions et les instituts techniques et autres structures assimilées au moins 36 M€, montants qui représentent, dans certains cas, une part importante de leur ressources.

³²⁶ Les 11 conseils spécialisés sont notamment chargés de suivre l'évolution de la situation des marchés et de participer à la politique d'organisation de la filière.

³²⁷ De même, à l'ODÉADOM, des comités sectoriels ont été créés en 2010 et 2011, afin de favoriser la concertation au sein des filières agricoles d'outre-mer.

C - Définir une stratégie cohérente pour l'ASP

L'ASP travaille pour plus de 130 donneurs d'ordre. Sur les 18,85 Md€ de crédits d'intervention versés en 2014, 47 % concernaient des aides européennes (agriculture et pêche), 44 % concernaient des crédits nationaux (dont 50 % pour le compte du ministère du travail, de l'emploi, de la formation professionnelle et du dialogue social) et 9 % concernaient des prestations pour le compte d'autres partenaires, essentiellement des collectivités territoriales (90 % dans le domaine de l'emploi et du travail). Or, en raison de la multiplicité de ses missions et de ses donneurs d'ordre, ni les tutelles, ni l'agence ne portent une vision stratégique globale des missions de l'établissement. La multiplicité de petits donneurs d'ordre conduit à une dispersion des activités. Les agents travaillant pour le secteur des aides agricoles sont très sollicités et doivent être renforcés par des emplois temporaires. En revanche, l'agence doit rechercher des contrats pour les agents dévolus aux autres missions, en raison des gains de productivité liés à la dématérialisation ou à la réinternalisation de certains contrats par les régions.

La situation de l'agence est ainsi paradoxale, avec d'une part des missions permanentes qui dépendent fortement d'emplois temporaires, et d'autre part des missions plus périphériques qui permettent de justifier les emplois permanents des secteurs non agricoles. La comptabilité analytique révèle, en outre, des déséquilibres entre donneurs d'ordre : les grands donneurs d'ordre, comme le ministère de l'agriculture, apportent une contribution positive au résultat de l'établissement qui permet de financer le déficit généré par les activités réalisées au profit d'autres partenaires, notamment les collectivités territoriales.

En outre, la situation financière de l'ASP ne lui permet plus de couvrir les dépenses d'investissement qu'elle réalise dans le cadre de ses missions. La Cour avait demandé que la situation de l'ASP soit « suivie avec vigilance, compte tenu de la baisse des produits financiers dont elle dépend pour son équilibre ». En effet, l'ASP préfinance des investissements pour le compte de différents donneurs d'ordre, et se fait rembourser *a posteriori*. Jusqu'en 2014, l'ASP pouvait préfinancer des investissements grâce aux produits du placement de sa trésorerie. Ce dispositif dérogatoire de placement a pris fin, ce qui fragilise particulièrement la situation financière de l'établissement. L'ASP doit donc rechercher, en lien avec ses tutelles, une nouvelle stratégie de financement de ses investissements.

Une vision stratégique pourrait conduire l'ASP à abandonner certaines missions pour se recentrer sur son cœur de métier, la gestion des

aides agricoles et leur contrôle, ainsi que la gestion d'autres dispositifs de paiement de masse (aides à l'emploi notamment). La stratégie de l'ASP doit impérativement lier les emplois aux missions, afin que ses emplois permanents remplissent essentiellement des missions pérennes.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

La création de l'ASP et de FranceAgriMer a permis d'unifier et d'améliorer l'organisation qui prévalait auparavant avec plus de huit organismes payeurs des aides à l'agriculture. Néanmoins, six ans après ces fusions, les héritages antérieurs sont encore très présents que ce soit dans les organisations internes, les systèmes d'information ou dans les choix immobiliers. Les gains financiers ont été en deçà de ceux qui étaient attendus, notamment en raison d'un accroissement de la masse salariale malgré les diminutions d'effectifs.

En outre, l'organisation actuelle montre ses limites, tant au sein de chaque organisme qu'au niveau de l'organisation générale du paiement des aides agricoles. La forte diminution des aides versées par FranceAgriMer et le très faible montant de celles versées directement par l'ODÉADOM posent la question du maintien de trois organismes payeurs pour le versement des aides communautaires à l'agriculture et à la pêche. L'intégralité de ces aides pourrait être versée par l'ASP. Néanmoins, les missions de l'ASP étant particulièrement diversifiées, celle-ci devra alors conforter en lien avec ses tutelles une stratégie liant ses missions et ses emplois, afin de se recentrer sur le paiement d'aides de masse.

Ces constats conduisent la Cour à formuler les recommandations suivantes :

- 1. étudier les conditions d'un regroupement des organismes payeurs des aides agricoles ;*
 - 2. pour l'ASP, conforter, en lien avec les tutelles, une stratégie liant l'ensemble des missions et les emplois ;*
 - 3. pour l'ASP, FranceAgriMer et l'ODÉADOM, encadrer l'évolution de la masse salariale individuelle ;*
 - 4. clarifier et harmoniser les conditions de mise en œuvre des régimes indemnitaires dans les organismes payeurs.*
-

Réponses

Réponse commune du ministre des finances et des comptes publics et du secrétaire d'État chargé du budget.....	418
Réponse de la ministre du travail, de l'emploi, de la formation professionnelle et du dialogue social	419
Réponse du ministre de l'agriculture, de l'agroalimentaire et de la forêt	420
Réponse de la ministre des outre-mer	426
Réponse du président-directeur général de l'agence de services et de paiements (ASP)	429
Réponse du directeur général de l'établissement national des produits de l'agriculture et de la mer (FranceAgriMer).....	431
Réponse du directeur de l'office de développement de l'économie agricole d'outre-mer (ODÉADOM)	434

**RÉPONSE COMMUNE DU MINISTRE DES FINANCES ET DES
COMPTES PUBLICS ET DU SECRÉTAIRE D'ÉTAT CHARGÉ DU
BUDGET**

Nous tenons tout d'abord à saluer l'exhaustivité et la qualité du travail réalisé par la Cour des comptes. Nous souscrivons à la plupart de ses constats et analyses, tout en formulant les observations suivantes.

Nous souhaitons tout d'abord nuancer l'appréciation de la Cour qui juge, six ans après, « inachevée » la fusion des organismes agricoles. La réforme intervenue en 2009 a en effet permis la complète restructuration des opérateurs du ministère de l'agriculture et une meilleure rationalisation de leurs missions. Toutefois, nous partageons pleinement les recommandations de la Cour concernant la nécessité de poursuivre les efforts de modernisation du maillage territorial et des systèmes d'information des opérateurs, particulièrement dans le cadre de la réorganisation territoriale des missions et des structures de l'État.

Nous partageons pleinement la recommandation de la Cour consistant à encadrer l'évolution de la masse salariale individuelle au sein des organismes payeurs. À cet effet, la direction du budget a saisi le ministère de l'agriculture afin d'établir un cadrage, contrôlé par la Commission interministérielle d'audit salarial du secteur public (CIASSP), dès l'exercice 2016. Une analyse approfondie de l'impact sur leur masse salariale des règles de gestion retenues par l'ASP, FranceAgriMer et l'ODÉADOM sera également conduite. Celle-ci permettra de retenir des orientations à même de limiter fortement la progression des rémunérations observées ces dernières années, consécutivement aux fusions et à l'intégration au sein de la fonction publique d'une partie des agents.

S'agissant des refus d'apurement communautaires, et compte tenu des enjeux budgétaires importants que représentent l'instruction, le paiement et le contrôle des aides agricoles versées par l'ASP, nous tenons à rappeler qu'une revue de dépenses sera réalisée en 2016 dans le cadre prévu par l'article 22 de la loi de programmation des finances publiques pour les années 2014 à 2019. Cette mission a notamment pour objectifs de documenter les améliorations possibles dans la mise en œuvre de la PAC afin de réduire les risques d'apurement dans les années à venir, d'assurer une diversification des activités de l'ASP qui soit cohérente avec son action dans le secteur agricole et de pérenniser le financement des différents investissements qui seront conduits par

l'agence dans les années à venir avec une contribution équilibrée des différents bénéficiaires.

Enfin, nous nous inscrivons globalement en ligne avec les recommandations de la Cour lorsqu'elle estime que le périmètre des opérateurs agricoles nécessite encore d'être analysé avec soin. Si les économies qui résulteraient d'un transfert des missions de l'ODÉADOM vers l'ASP restent à expertiser, la clarification des compétences de chaque opérateur et la rationalisation des missions confiées aux organismes sont inscrites comme pistes de travail.

RÉPONSE DE LA MINISTRE DU TRAVAIL, DE L'EMPLOI, DE LA FORMATION PROFESSIONNELLE ET DU DIALOGUE SOCIAL

Ce document n'appelle pas d'observation particulière de ma part s'agissant de l'intervention de l'agence de services et de paiement (ASP) dans la gestion des dispositifs relevant de l'emploi et formation professionnelle.

Je souhaite toutefois apporter quelques précisions concernant l'évolution de la subvention versée à l'ASP par le ministère chargé de l'emploi à partir du programme 102 « Accès et retour à l'emploi » de la mission « Travail et emploi ».

En effet, et comme le constate la Cour, cette subvention a été revue à la hausse entre 2010 et 2014. Cette augmentation est la résultante de la création de nouveaux dispositifs en faveur de l'emploi des jeunes tels que les emplois d'avenir à la fin de l'année 2012 ou encore la garantie jeune en 2013, dont la gestion a été confiée à l'ASP.

Il convient également de noter que cette subvention pour charges de service public fait l'objet d'un versement annuel puis d'une régularisation l'année suivante afin de couvrir l'intégralité des coûts de gestion des dispositifs relevant du ministère chargé de l'emploi.

Par ailleurs, je partage les constats et préconisations de la Cour sur la nécessité de définir une vision stratégique de l'ASP commune à tous les donneurs d'ordre. Dans cette optique, le cadre stratégique fixé dans le nouveau contrat d'objectifs et de performance pour la période 2015-2017, adopté par le conseil d'administration du 23 juin 2015, valorise le cœur de métier de l'ASP de gestion et paiement des aides. Il met également l'accent sur la nécessité de renforcer la capacité

d'adaptation et d'anticipation de l'agence tout en respectant les cadrages budgétaires en crédits et emplois pour la période 2015-2017.

Le recours à l'ASP pour la gestion d'un nouveau dispositif devra donc s'apprécier au regard du coût complet pour l'ASP de cette nouvelle mission tout en favorisant la mutualisation et la simplification des procédures de traitement et de paiement.

RÉPONSE DU MINISTRE DE L'AGRICULTURE, DE L'AGROALIMENTAIRE ET DE LA FORÊT

Le ministère de l'agriculture, de l'agroalimentaire et de la forêt (MAAF) a connu des restructurations importantes de ses opérateurs ces dernières années, réalisées en continu et dans un objectif de modernisation et de meilleure lisibilité des missions. Cela a permis d'aboutir à un nombre resserré d'opérateurs, notamment grâce à la création de FranceAgriMer (FAM) et de l'Agence de services et de paiement (ASP) ou encore de l'Institut français du cheval et de l'équitation.

Depuis ces fusions d'envergure, l'effort du MAAF s'est concentré sur la consolidation et l'optimisation du fonctionnement de cette nouvelle organisation afin d'assurer la réussite des missions confiées à ces opérateurs.

S'agissant de l'organisation territoriale des organismes payeurs, je souhaite souligner la qualité de l'intégration des délégations de FAM au sein des directions régionales de l'alimentation, de l'agriculture, et de la forêt (DRAAF). En effet, les effectifs de FAM font partie de l'organigramme des DRAAF, ce qui permet de faire pleinement jouer les synergies au bénéfice d'une meilleure connaissance et une meilleure animation des filières agricoles. La création des treize nouvelles DRAAF permettra de consolider cette intégration. S'agissant de l'ASP, une organisation calée sur les nouvelles régions se met en place, tout en conservant l'ensemble des sites actuels. Enfin pour l'Office de développement de l'économie agricole des départements d'Outre-mer (ODÉADOM), j'ai lancé les travaux en vue de désigner les préfets des départements d'Outre-mer délégués territoriaux. Cela permettra d'assurer toute la cohérence nécessaire dans l'action de l'État en Outre-mer.

L'effort de rationalisation et de regroupement des implantations immobilières a été mis en œuvre depuis 2009 et se poursuit. À ce titre, le regroupement sur le site de l'Arboreal à Montreuil permet la mutualisation de certaines fonctions logistiques (informatique, accueil, restauration, etc.) et la création de synergies.

Sur la question du double siège de l'ASP, le MAAF est favorable à conserver l'implantation parisienne qui facilite le traitement des enjeux communautaires et la gestion des prestataires informatiques. S'agissant de l'antenne de l'ASP à Cergy, l'objectif reste l'extinction progressive de l'antenne. L'enjeu est de proposer une mobilité aux agents pour éviter un déménagement brutal et gérer au mieux la dimension sociale liée à ce dossier, dont le coût reste globalement faible.

S'agissant des mutualisations entre organismes payeurs, le positionnement des délégations territoriales de FAM est un des exemples les plus aboutis de synergie d'un opérateur avec les services de l'État au niveau déconcentré. Par ailleurs, le MAAF exerce un dialogue suivi avec ses opérateurs s'agissant du pilotage de la fonction achat afin, notamment, de faciliter l'accès aux marchés mutualisés, générateurs d'une réduction des coûts. Enfin, le regroupement au sein de l'Arboreal permet de favoriser les mutualisations des fonctions logistiques entre opérateurs sur le site.

Concernant les économies attendues suite à ces réformes, alors que la Cour estime qu'elles ont conduit à des surcoûts, je souhaite nuancer ce constat. Tout d'abord, l'augmentation des subventions pour charges de service public (SCSP) relevée par la Cour prend en compte la SCSP versée à l'ASP par le ministère chargé de l'emploi pour le financement de ses missions, dont la volumétrie a été en forte augmentation sur la période. Aussi, il convient de souligner que le montant total des SCSP versées par le MAAF à ces trois organismes payeurs a diminué de 1,19 % entre 2010 et 2014 pour passer de 201 millions d'euros à 198,6 millions d'euros, conduisant à une maîtrise des dépenses au cours de cette période de fusion.

S'agissant de la gestion des ressources humaines et de la maîtrise de la masse salariale, si la Cour souligne la forte baisse des effectifs, l'absence de corrélation entre baisse des effectifs et de la masse salariale doit être relativisée :

- *la possibilité offerte aux personnels concernés au sein de ces établissements d'intégrer les corps des fonctionnaires du MAAF a été un choix stratégique, dont les objectifs étaient notamment d'ouvrir le champ des mobilités pour les agents impactés par la*

rationalisation de leurs missions telle que recherchée avec la restructuration et permettre des ajustements structurels facilités sur le long terme. Si cela a conduit à une augmentation de masse salariale, le surcoût résulte, notamment, d'un nombre plus important qu'attendu de titularisations, mais également de l'application de dispositions interministérielles (prime de fonctions et de résultats (PFR), grilles indiciaires des catégories B, prime spéciale d'installation, augmentation du taux de compte d'affectation spéciale « pension » notamment). Aussi, si l'ouverture à la fonctionnarisation a eu pour conséquence un accroissement de la masse salariale entre 2010 et 2013 pour FAM, il convient de souligner que pour cet établissement, la masse salariale est en diminution de 1,1 % entre 2013 et 2014, diminution qui devrait être confirmée en 2015 ;

- *pour autant, comme le souligne la Cour, des fortes baisses d'effectifs ont été constatées au cours de la période. Ces baisses d'effectifs n'ont été permises que grâce à la rationalisation des missions en lien avec les réformes. Elles se poursuivent et permettront des gains de masse salariale sur le moyen et long terme.*

Concernant la politique indemnitaire, le MAAF a entamé dès 2012 un chantier de convergence indemnitaire lors de la mise en place de la PFR. Pour autant, la diversité des régimes préexistants et l'obligation d'assurer un maintien des primes, ont rendu nécessaires des adaptations. En ce qui concerne la prime spéciale, le MAAF procède actuellement à une révision du dispositif réglementaire, afin de disposer d'un cadre juridique consolidé et permettant une harmonisation des pratiques, soumis à la validation interministérielle. Par ailleurs, dans le cadre des travaux sur la professionnalisation de l'exercice de la tutelle des opérateurs, le MAAF a engagé une réflexion sur un renforcement du pilotage de la masse salariale, notamment à travers un meilleur encadrement de la politique indemnitaire, en essayant de concilier maîtrise de la masse salariale et harmonisation à terme de cette politique. Le passage au régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel, constitue, à ce titre, une opportunité pour renforcer ce pilotage. Le renforcement du pilotage de la masse salariale fait en effet partie des mesures du plan d'actions élaboré par le ministère en application de la circulaire du Premier ministre n° 5798/SG en date du 23 juin 2015 relative au pilotage des opérateurs et autres organismes publics contrôlés par l'État. Il implique une articulation encore plus étroite avec les orientations de cadrage émises par la Commission interministérielle d'audit des salaires du secteur public (CIASSP).

Je souhaite apporter des précisions s'agissant de l'apurement communautaire. L'importance de la correction financière communautaire d'un peu plus d'un milliard d'euros notifiée en janvier 2015 est liée au nombre d'exercices budgétaires communautaires considérés (2008-2012) et résulte de décisions prises avant 2012. Il s'agit pour une part de constats relatifs aux règles d'application des droits à paiement unique. Pour ces dispositifs, tout comme pour la conditionnalité, les actions correctrices nécessaires ont été mises en place dès 2014, afin qu'aucune correction financière nouvelle ne puisse être imputée au titre des années futures. Par ailleurs, certaines corrections concernent les modalités techniques d'application des dispositions communautaires en termes de contrôles des surfaces agricoles, en particulier au regard de l'insuffisance du registre parcellaire graphique. Le MAAF, en coordination avec l'ASP, a mis en œuvre depuis 2014 un plan d'action ambitieux, afin de répondre à la fois aux constats de la commission européenne et faire évoluer les procédures et systèmes de gestion et de contrôle dans l'objectif de clore les difficultés sur ce volet.

Je souhaite également préciser qu'initialement, la correction prévue atteignait 3,5 milliards d'euros, mais le travail mené avec la Commission européenne a permis de la ramener à un peu plus d'un milliard euros. La part de la correction relative aux aides surfaces, près de 700 millions d'euros, doit être rapportée au montant total des aides perçues par la France sur ces cinq années au titre de ces aides, environ 35 milliards d'euros, soit un taux de correction forfaitaire de 2 %. Ce niveau de taux de correction sur les aides relatives aux surfaces situe la France dans le groupe des États membres de l'Union européenne aux plus faibles taux de correction sur ce grief.

S'agissant des perspectives d'évolution des missions des différents établissements publics, je souhaite relever les points suivants. La nouvelle organisation mise en place depuis 2009 autour de l'ASP, FAM, l'ODÉADOM (et l'Office du développement agricole et rural de la Corse) a permis de clarifier les rôles tout en mutualisant les compétences. S'agissant de l'ODÉADOM, les économies qui résulteraient du transfert des missions de l'Office vers l'ASP ou FAM ne sont pas démontrées, l'essentiel des missions support ayant déjà été mutualisées. En revanche, la perte de poids politique et de lisibilité du soutien spécifique à l'agriculture ultramarine, qui résulterait de ce transfert des missions, apparaît importante et immédiate, et de nature à contrarier le développement de l'agriculture ultramarine à court terme.

Les résultats atteints par l'ASP en matière de coûts de gestion rapportés au montant d'aides publiques payées confirment la pertinence

du modèle adopté visant à mutualiser des savoir-faire en matière de gestion d'aides publiques. Dans le cadre de son contrat d'objectifs et de performance (COP) pour la période 2015-2017, l'ASP s'attache à poursuivre l'amélioration de l'efficacité de l'établissement et la sécurisation des procédures européennes. Cette nouvelle période est, d'ores et déjà, marquée par une évolution forte du contexte de l'ASP, du fait des réformes importantes qui impactent son activité : mise en œuvre de la nouvelle politique agricole commune dans un effort sans précédent de sécurisation des dépenses agricoles, transfert de l'autorité de gestion du Fonds européen agricole pour le développement rural aux régions dans le contexte de la réforme territoriale, évolution des autres fonds européens, modernisation de l'action publique notamment. Je partage l'objectif de la Cour visant à améliorer l'efficacité de l'organisation et une meilleure synergie avec les autres intervenants publics (services de l'État et établissements publics) au travers d'une meilleure intégration de la chaîne de gestion des aides européennes destinées aux exploitations agricoles.

FAM, grâce aux conseils spécialisés visant à nourrir les échanges entre les pouvoirs publics et les acteurs des filières, constitue le lieu d'information, de réflexion, d'arbitrage et de gestion pour ces dernières. S'agissant de la mise en œuvre des dispositifs nationaux et communautaires de soutien, techniques et financiers, l'établissement gère essentiellement les outils communautaires de régulation des marchés. Son COP pour la période 2015-2017 trace les objectifs visant à renforcer la valeur ajoutée par l'établissement sur ses trois grandes missions : l'expertise économique, l'animation du débat d'orientation au sein des filières, et la mise en œuvre d'outils concrets d'accompagnement des projets économiques de ces filières. Dès septembre 2013, j'ai demandé aux représentants des filières de se livrer à un exercice prospectif en vue de définir leurs objectifs stratégiques à horizon 2025. Ces stratégies ont également alimenté les discussions menées au Parlement sur la loi d'avenir pour l'agriculture, l'alimentation et la forêt adoptée en octobre 2014, ainsi que la définition du plan pour la compétitivité et l'adaptation des exploitations agricoles.

Sur la question des aides d'urgence, à l'exception des mesures d'allègement des charges sociales qui relèvent du MAAF et de la gestion des aléas climatiques qui dépend de l'ASP, FAM est l'opérateur désigné pour la mise en œuvre des outils de gestion de crise. Ainsi sur les principaux dispositifs, en particulier en 2015 pour la mise en œuvre du plan de soutien à l'élevage (PSE) français, l'établissement traite les dossiers des agriculteurs en difficultés.

Concernant le développement des approches interfilières, je tiens à souligner que j'ai décidé de confier à FAM la mise en œuvre d'une partie des crédits des programmes d'investissement d'avenir et du compte d'affectation spéciale développement agricole et rural. En effet, cette évolution de la structuration du budget de FAM permet d'aller plus loin dans le développement des approches transfilières, avec la mise en œuvre de dispositifs transversaux. Dans le cadre des réflexions stratégiques sur l'avenir des filières agricoles à l'horizon 2025, au-delà des problématiques propres à chacune des filières, les travaux ont permis d'arrêter six grandes priorités transversales partagées, notamment autour de la volatilité des marchés, l'export, l'innovation, la performance environnementale, etc.

S'agissant du partage entre FAM et les interprofessions, la loi d'avenir pour l'agriculture, l'alimentation et la forêt a renforcé la légitimité de ces dernières pour prendre, au bénéfice de la filière, des décisions collectives s'imposant à tous, à travers notamment de nouveaux critères de représentativité. Dans ce nouveau cadre juridique, je me suis engagé à promouvoir un dialogue et une concertation à caractère plus stratégique avec les interprofessions. Il s'agit, notamment, de renforcer la connaissance mutuelle et les comparaisons entre filières sur les actions et méthodes, notamment en matière d'organisation économique, de négociation, de promotion et de communication. Dès lors qu'il existe des domaines de compétence croisée avec les interprofessions, FAM intervient de manière concertée, en apportant éventuellement des cofinancements, l'établissement s'efforçant naturellement de rationaliser ces interventions.

Ainsi, depuis 2015 le financement des actions de promotion (hors promotion de crise, s'agissant, notamment, du PSE français) relève, désormais, de la compétence des interprofessions, qu'il s'agisse d'un financement par une cotisation volontaire obligatoire ou d'un soutien financier au niveau communautaire.

Les constats et préconisations de la Cour sur la vision stratégique de l'ASP sont partagés par le MAAF et se traduisent au sein du cadre stratégique fixé dans le nouveau COP pour la période 2015-2017. Ainsi, si le contrat réaffirme le positionnement actuel de l'ASP, à savoir la double vocation d'organisme payeur européen et d'opérateur pour de multiples donneurs d'ordre nationaux, il vise à valoriser le cœur de métier de gestion et paiement des aides. Ainsi, l'opportunité de recourir à l'ASP pour une prestation nouvelle pour le compte de l'État devra s'apprécier en fonction, d'une part, de la valeur ajoutée qu'apporterait

l'ASP et, d'autre part, de la capacité du donneur d'ordre à financer à coût complet cette nouvelle mission.

L'ASP a, par ailleurs, entrepris un travail de révision de ses prix pour proposer des tarifs permettant de s'assurer de la pleine adéquation entre le prix fixé et les coûts complets exposés par l'établissement, y compris les investissements informatiques. Cela s'accompagne d'un travail visant à faire baisser progressivement les coûts de production sur les prestations aujourd'hui déficitaires. Il est prévu que la nouvelle tarification soit introduite progressivement à chaque renouvellement de convention ou à la signature de tout nouveau marché public ou convention. Ces renouvellements constitueront une occasion pour l'ASP de présenter aux donneurs d'ordre une analyse précise de la performance des services réalisés pour leur compte et de proposer, le cas échéant, des pistes d'amélioration qui reposeront sur l'expérience accumulée de l'établissement dans l'ingénierie de dispositifs publics et sur l'analyse croisée de dispositifs similaires pour un même donneur d'ordre ou entre donneurs d'ordres.

Enfin, s'agissant de l'adéquation entre les emplois et les missions, il convient de noter que la spécificité de l'ASP, du fait de la variété de ses missions, induit un besoin de réactivité dans un délai très bref, qui justifie le recours à des contrats à durée déterminée. Une attention sera portée entre missions et types de contrats, l'ASP mettant en place un dispositif de suivi visant à optimiser le travail réalisé au sein de chaque délégation régionale. À ce titre, se poursuit le développement de la dématérialisation qui permet, d'une part, de ne pas ancrer des pans d'activité sur des territoires et, d'autre part, de ne pas déplacer l'activité.

RÉPONSE DE LA MINISTRE DES OUTRE-MER

Les éléments contenus dans l'insertion confortent mon appréciation positive de l'exercice par l'ODÉADOM de ses missions.

En matière de gouvernance territoriale, le souci exprimé par la Cour de prévenir la « dispersion géographique de certains services » est ainsi réalisé par l'ODÉADOM, dont les effectifs sont restés limités et concentrés sur le seul site de l'Arborial à Montreuil.

La Cour souligne parallèlement la nécessité d'une évolution de l'organisation territoriale des organismes payeurs. À ce titre, le nouveau

directeur de l'ODÉADOM a recueilli l'avis et l'accord des Préfets des régions d'outre-mer sur leur désignation comme délégués territoriaux de l'ODÉADOM. Cette évolution permettra une plus grande complémentarité entre l'ODÉADOM et les services déconcentrés du ministère de l'agriculture dans l'instruction des dossiers.

En matière de bonne gestion des deniers publics, l'impératif souligné par la Cour d'une rationalisation des dépenses de fonctionnement constitue un objectif partagé avec les tutelles de l'ODÉADOM. Comme le rappelle la Cour, le bail de l'ODÉADOM a été renégocié, permettant une diminution du loyer. Le nouveau Directeur a également procédé à une réorganisation des locaux (regroupement sur un étage, réduction de la taille du bureau du directeur et création d'une grande salle de réunion).

Enfin, en ce qui concerne l'exercice par l'ODÉADOM de ses missions, tout en rappelant le risque que des applications informatiques obsolètes constituent « en termes de fiabilité et d'exhaustivité du paiement des aides », la Cour a pu constater que l'ODÉADOM ne subissait aucun refus d'apurement et que le taux de réalisation des paiements était excellent. Cela souligne le sérieux avec lequel l'ODÉADOM assure l'instruction des dossiers et le paiement des aides.

De même, conformément à la recommandation de la Cour sur le développement de la fonction d'étude et d'évaluation des politiques agricoles, le nouveau directeur de l'ODÉADOM souhaite restructurer deux services dans un secrétariat général renforcé afin de mutualiser les fonctions support – professionnalisation de la commande publique notamment – et de renforcer la fonction stratégique et prospective de l'Office.

Sur ce dernier point, le rôle des conseils d'administration et des comités sectoriels de l'ODÉADOM comme lieux d'échanges sur les expériences ultramarines interfilières et interdépartementales, comme ceux que préconise la Cour, doit être souligné.

Par ailleurs, la Cour appelle de ses vœux un exercice réel par les tutelles de leur mission. Un contrat d'objectifs et de performance a ainsi été signé par les deux ministres de tutelle le 25 février dernier. La ministre des outre-mer a rencontré le nouveau directeur de l'ODÉADOM à sa prise de fonction. Une lettre de mission lui a été confiée. Une lettre d'objectifs annuelle lui sera adressée, la première l'ayant été dès cette année. Le cabinet de la ministre des outre-mer a assisté comme observateur, puisqu'il n'en est pas membre de droit, au dernier conseil d'administration de l'Office les 17 et 18 novembre derniers. Il a à cette

occasion appelé l'attention des administrateurs et personnels de l'Office à mettre en œuvre les préconisations de la Cour aux fins d'une pérennisation de celui-ci.

Au-delà de ces éléments, les conclusions de la Cour rappellent l'importance des coûts résultant de tout processus de restructuration, qu'il s'agisse d'organismes privés ou publics. La difficulté à trouver une cohérence pour un organisme ayant de très nombreux donneurs d'ordre et les refus d'apurement qu'aurait induits le regroupement des organismes payeurs plaident davantage pour une rationalisation des procédures que pour celle des structures.

De ce point de vue, en dépit du « très faible montant des aides payées directement par l'ODÉADOM », les ratios d'efficacité calculés à partir des données figurant dans le rapport de la Cour démontrent l'efficacité de l'Office : 299 M€/an pour 40 ETP-T, soit 7,47 M€/ETP-T alors même que l'ODÉADOM verse des aides complexes, nécessitant une instruction détaillée, et non des aides de masse. Les marges d'économies d'échelle sont donc limitées.

Au final, la preuve des économies de gestion permises par une suppression de l'ODÉADOM au regard du coût de cette restructuration reste à construire.

Le ministère des outre-mer considère au contraire que la disparition de l'ODÉADOM constituerait une perte d'expertise irremplaçable. En effet, la plupart des aides agricoles versées dans les outre-mer soutiennent des productions inexistantes en métropole. Les dispositifs d'aide sont donc spécifiques à l'outre-mer. Leurs contours peuvent varier d'un département à l'autre. Les conditions de production agricole à Mayotte sont naturellement différentes de celles de la Réunion, de la Guyane ou des Antilles. La connaissance des spécificités de ceux-ci et des réseaux d'acteurs locaux facilite tant l'instruction des dossiers que l'appréciation des situations individuelles et le traitement des situations d'exception climatique fréquentes dans les outre-mer. Cette relation de confiance relative facilite par ailleurs l'exécution des plans de contrôle de l'Office.

Le paiement d'aides couplées intervenant en cofinancement de crédits communautaires et dont l'instruction est simple a en revanche déjà été largement déléguée.

L'expérience quotidienne de ce ministère avec d'autres organismes payeurs atteste la bonne volonté et la loyauté de ces derniers. Elle prouve également que la dilution du paiement et, a fortiori, de

l'instruction d'aides agricoles destinées aux outre-mer dans un organisme à vocation nationale affaiblit considérablement la prise en compte des outre-mer et la disponibilité à développer cette expertise. La persistance du décalage du calendrier de versement des primes animales en métropole et dans les outre-mer est l'une des nombreuses illustrations de cet inévitable biais. Les doutes exprimés par FranceAgriMer sur sa vocation à assurer le versement des aides aux pêcheurs ultramarins confortent ce jugement. Inversement, les crédits d'intervention nationaux de l'ODÉADOM, pour lesquels l'Office est ordonnateur, permettent de soutenir des projets agricoles structurants dans les outre-mer en mobilisant l'effet de levier des fonds du FEADER. Cette fonction ne pourrait être exercée sans expertise sur les économies agricoles des outre-mer.

De ce point de vue, le maintien au sein de l'ODÉADOM d'une fonction de paiement enrichit la finesse de jugement d'agents chargés à la fois de l'instruction et du paiement.

Si la séparation fonctionnelle, préconisée par la Cour, des rôles entre organismes instructeurs et organismes de paiement comporte naturellement des avantages, ceux d'une logique matricielle autour d'un projet – les outre-mer en l'espèce – ne sont pas à sous-estimer, dès lors qu'un travail sur la gouvernance de l'Office et ses procédures internes est effectué. En tant que ministre des outre-mer, je suis prête à lui apporter mon concours.

RÉPONSE DU PRÉSIDENT-DIRECTEUR GÉNÉRAL DE L'AGENCE DE SERVICES ET DE PAIEMENTS (ASP)

Toutes les actions actuellement menées ont pour objectif de restaurer l'équilibre financier de toutes les activités de l'ASP à travers une clarification de l'affectation des ressources, une reconstitution des marges visant à l'équilibre, une amélioration de la productivité et de la compétitivité de l'Agence, la réalisation d'un plan d'économies tant au niveau de la politique d'achat que des modalités de fonctionnement de l'établissement, et une gestion optimisée du parc immobilier.

Ainsi l'ASP vise à se doter d'une tarification de ses prestations lisible et compréhensible par les donneurs d'ordre, et qui puisse faire l'objet d'une validation par les tutelles pour lui conférer un caractère incontestable. Par ailleurs, il est impératif que l'ASP couvre l'intégralité

de ses coûts lors de la prise en charge d'un nouveau dispositif (de la phase d'étude jusqu'au pilotage récurrent). À ce titre, une mission d'assistance à la refonte de la tarification est en cours. Ces travaux intègrent le fait que l'ASP aborde le défi de son virage numérique : l'Agence doit assumer une phase de transition impliquant un niveau d'investissement informatique élevé en vue de la dématérialisation de la gestion et des échanges. Cette transition pèse sur la structure des coûts de l'Agence, alors même que la charge de travail facturable diminue et que l'ASP dispose de charges fixes importantes.

La capacité à financer durablement ses investissements informatiques est vitale pour l'établissement. Cela constitue le « cœur de métier » de l'ASP. En effet, ce qui fait sa force, c'est sa capacité à investir massivement dans des systèmes d'information robustes, fiables et sécurisés.

L'établissement a ces dernières années financé une grande partie de ses investissements sur ses fonds propres, accumulés par des produits financiers de montants élevés qui découlaient du placement de sa trésorerie (crédits d'intervention) et s'élevaient à 35 M€ en 2008. Ce fonds de roulement (FDR) s'est élevé jusqu'à 50 M€ en 2010, et a décliné en moyenne de 10 M€ par an depuis. Or depuis 2010, les revenus tirés des placements financiers se sont progressivement taris du fait, dans un premier temps, de la baisse des taux et, dans un deuxième temps, de l'interdiction qui lui a été faite de percevoir des produits financiers. Un mode de financement nouveau des investissements de l'établissement doit donc être mis en œuvre afin de pérenniser sa puissance et son agilité informatique, vitale pour ses missions.

Ce changement devra s'accompagner d'une politique RH ambitieuse et à l'écoute de tous les agents et s'orienter vers une politique de gestion des ressources humaines capable de conduire une analyse de l'adéquation entre les ressources, les compétences et les missions. Il devra également permettre un pilotage amélioré de la masse salariale de l'ASP. Le renforcement en cours de la professionnalisation de l'équipe dédiée à l'accompagnement individuel ou collectif que ce soit en termes de recherche de poste ou de réorientation, et de recherche de mobilité sera un atout. Ces démarches s'accompagneront d'un travail approfondi sur d'autres grands projets RH tels que la gestion prévisionnelle des effectifs et des compétences, l'accueil d'un plus grand nombre de travailleurs reconnus handicapés, la mise en œuvre d'un plan de prévention des risques psycho-sociaux, l'égalité hommes femmes, ainsi

qu'une réflexion stratégique sur l'accueil des jeunes agents au sein de l'établissement.

Ces travaux ont vocation à être largement échangés avec les tutelles, à nourrir le plan stratégique de l'établissement pour les 5 prochaines années et à fixer un cadre rassurant et compétitif pour l'ensemble des donneurs d'ordres.

Les travaux d'harmonisation liés à la fusion et à la fonctionnarisation étant terminés l'établissement s'est donné comme objectif de maîtriser sa masse salariale dans les prochaines années en rajeunissant les agents recrutés, et s'intégrant dans les travaux d'harmonisation des régimes indemnitaires au sein du MAAF.

Un travail d'inventorisation et d'échanges mené par le Secrétariat général du MAAF est actuellement en cours et devrait permettre à la fois d'harmoniser les régimes indemnitaires permettant de favoriser les mobilités entre établissements.

RÉPONSE DU DIRECTEUR GÉNÉRAL DE L'ÉTABLISSEMENT NATIONAL DES PRODUITS DE L'AGRICULTURE ET DE LA MER (FRANCEAGRIMER)

L'établissement souhaite rappeler que son rôle ne se borne pas à l'octroi d'aides agricoles et que le poids des effectifs consacrés à cette activité ne peut occulter le fait que FranceAgrimer joue, pour le compte de ses tutelles et de ses partenaires, un rôle essentiel de production de données et d'analyses économiques sur les filières agricoles et alimentaires, et constitue un lieu unique de débat et d'orientation pour celles-ci, réunissant à cette fin les différents acteurs professionnels mais aussi les collectivités territoriales (régions) et l'État. Ce sont ces deux fonctions de connaissance et d'orientation, qui ont au cours des dernières années suscité une attention très soutenue de la part de l'État, afin de mieux éclairer les choix de politique publique en agriculture.

La Cour rappelle l'adaptation de l'organisation de l'établissement à ses missions. S'agissant du réseau territorial de FranceAgrimer, la Cour estime, sans apporter d'éléments probants, que « le fait que les agents de FranceAgrimer ne travaillent pas toujours dans les locaux des DRAAF rend délicats (...) dans certains cas leur pilotage par le siège ».

L'établissement rappelle que FranceAgrimer assure un certain nombre de fonctions pour le compte de l'ODÉADOM et de l'ASP, et plus généralement pour les autres établissements et services du MAAF occupant les locaux du siège de l'établissement à Montreuil. Il en est ainsi de la restauration collective, des services de courriers et de reprographie, de l'accueil, de l'archivage, de la logistique, des réseaux informatiques, de l'assistance utilisateur informatique de premier niveau et de la médecine de prévention. Des évolutions sont en cours (avec l'INAO : observatoire des produits sous signes de qualité, projet de documentation partagée...). FranceAgrimer estime comme la Cour que cette mutualisation pourrait être étendue et renforcée, et continuera à y contribuer.

Concernant les dépenses de fonctionnement, la Cour observe que l'établissement a diminué ses frais de déplacement pour la partie imputée sur budget de fonctionnement, mais augmenté ceux imputés sur le budget d'intervention. L'établissement rappelle que cette hausse s'explique par l'accroissement de l'activité d'appui aux exportations de l'établissement. Les conditions de remboursement (recours admis aux frais réels) sont conformes à la réglementation et s'inscrivent dans un cadre validé par le conseil d'administration. L'établissement estime ce surcoût annuel par rapport à l'application systématique des forfaits à 4 000 € environ.

La Cour recommande d'envisager le versement des aides agricoles communautaires par un organisme unique. L'établissement rappelle que le terme « aides communautaires » recouvre des dispositifs très divers et que, si les montants d'aide versés par l'établissement ont effectivement baissé, le nombre de dispositifs gérés par FranceAgrimer reste sensiblement le même : la baisse s'explique principalement par le fait que certaines aides ne sont plus versées que pour faire face à une crise (par exemple aides à l'exportation), alors qu'elles étaient auparavant accessibles de manière pérenne. L'établissement, conformément à l'arbitrage rendu au moment de sa création, a en charge les aides économiques ciblées, communautaires et nationales, qui n'ont pas le caractère d'aides de masse, et font souvent appel à l'expertise économique de l'établissement à leur déclenchement et en gestion. Il y a donc une réelle logique, toujours actuelle, à maintenir un lien organique et cohérent entre cette expertise sur les filières et les entreprises d'une part, la gestion de ce type d'aide d'autre part, y compris s'agissant des aides de crise.

La Cour appelle à clarifier le rôle respectif de l'État et des interprofessions agricoles. L'établissement souhaite rappeler ici que la

raison d'être de FranceAgrimer n'est pas, contrairement à l'affirmation de la Cour, « le développement de politiques interfilières », mais d'enrichir les politiques de filière en plaçant l'action des offices préexistants dans un même cadre et sous une même autorité, marqué par l'existence d'un conseil d'administration représentant, notamment, l'ensemble des filières. Le fondement de l'existence de l'établissement demeure l'organisation en filières, qui constituent, avant comme après la création de l'établissement, l'échelon pertinent pour aborder un grand nombre des enjeux auxquels les agriculteurs et entreprises agroalimentaires sont confrontés. Pour autant, et sur ce point FranceAgrimer converge avec la Cour, il existe des sujets communs aux différentes filières que l'établissement se doit de traiter. Cette évolution est engagée ; elle ne se traduit pas seulement par la création de groupes de travail et de comités, dont par ailleurs la Cour critique le nombre, mais également par une évolution progressive des travaux conduits au sein de chaque instance. En 2015, 14 % des études conduites par l'établissement sont multifilières. D'autres exemples d'approche commune à plusieurs filières peuvent être donnés. L'établissement assure ainsi le fonctionnement de l'observatoire de la formation des prix et des marges (OFPM), et de l'observatoire national des ressources en biomasse qui sont par essence multifilières. Enfin, plus des trois quarts des aides nationales sont aujourd'hui octroyés selon des modalités communes à toutes les filières : c'est le cas, totalement et de longue date, en matière d'aide à l'expérimentation et à l'assistance technique, c'est aussi le cas depuis 2015 des aides à l'innovation relevant du programme des investissements d'avenir (PIA).

FranceAgrimer s'attache à bien articuler ses actions avec celle des interprofessions. L'établissement dispose d'une compétence générale, sur des sujets qui peuvent en effet être partiellement pris en charge, selon des modalités très diverses, par des organismes privés interprofessionnels, dont il doit être rappelé que la création, le champ des missions et les ressources sont laissées à l'initiative exclusive de leurs fondateurs. De ce fait, toutes les filières ne disposent pas d'une interprofession, et toutes les interprofessions ne sont pas actives dans tous les domaines cités par la Cour, de « la connaissance de l'offre et de la demande, la promotion, l'expérimentation ». Il est demandé à l'établissement d'offrir, au bénéfice de toutes les filières, sans considération de taille, de richesse ou de degré d'organisation, un ensemble de services qui recouvre, notamment, les thèmes cités par la Cour. Lorsque des interprofessions existent, FranceAgrimer entretient un dialogue étroit avec elles afin de dégager des orientations stratégiques partagées. L'établissement veille à la cohérence et à la complémentarité

des actions (par exemple dans le domaine de la connaissance de l'offre et de la demande) ; des actions communes sont parfois mises en place au bénéfice des deux organisations (cofinancement de l'achat de données de panel de consommation par exemple). Les subventions aux interprofessions sont le reflet de l'importance de l'action de ces organismes, qui concourent à l'objectif de structuration des filières, au regard des objectifs de politique publique assignés à l'établissement.

RÉPONSE DU DIRECTEUR DE L'OFFICE DE DÉVELOPPEMENT DE L'ÉCONOMIE AGRICOLE D'OUTRE-MER (ODÉADOM)

La Cour des comptes s'appuie sur un certain nombre de constats pour proposer un seul organisme payeur des aides communautaires à l'agriculture et à la pêche.

Pour l'ODÉADOM, les constats reposent sur son système d'information, ses coûts de fonctionnement et les délégations opérées par l'Établissement.

Concernant les systèmes d'information qui justifieraient le rapprochement, l'Office reconnaît qu'ils sont relativement anciens. Néanmoins, tous les outils intègrent les changements réglementaires fréquents, même si le temps de développement et de traitement des systèmes d'information (même les plus performants) est réduit. Les modifications annuelles du programme communautaire POSEI, programme très complexe, nécessitent un dispositif informatique adapté et bien spécifique. Les paiements ont été assurés sans discontinuité et les refus d'apurement sont quasi inexistantes sur la période considérée.

Des voies de convergence avec les SI des autres établissements (FAM et ASP) ont également été à l'étude. Les premiers éléments du diagnostic montrent que le rapprochement devra être analysé au regard de la différence de taille des établissements (ASP = 2 050 agents et un budget de 19,1 milliards d'euros - hors préfinancement des aides communautaires, gestion d'aides de masse) et, d'autre part, à l'importance des coûts potentiels d'infogérance auxquels viendraient s'ajouter les coûts de paramétrage, de support et de formation.

Le diagnostic préalable du Système d'information de l'ODÉADOM fait valoir que les aides sont instruites, les données produites sont fiables et les délais de production sont respectés. Les

applications fonctionnent même si elles doivent être améliorées. L'environnement Access reste certainement un facteur de risque, mais l'utilisation d'autres systèmes plus conventionnels « prêts à porter » et donc moins adaptés aux besoins très spécifiques de l'office nécessiterait des développements « sur mesure ».

La mutualisation avec FranceAgriMer et l'ASP sur les aspects de l'applicatif OSIRIS a fait l'objet d'une étude approfondie. Il existe de réelles forces à l'appui sur Osiris, mais également des freins : la lourdeur du dispositif et les difficultés rencontrées avec le sous-traitant limite la faisabilité d'une telle mutualisation pour 2016 voire 2017, en dépit de l'évident intérêt d'image qu'apporterait une telle mutualisation inter-opérateur.

D'ores et déjà, les orientations retenues par le comité de pilotage du schéma directeur des systèmes d'information de l'ODÉADOM a conduit au principe de téléprocédure applicable à la majeure partie des aides gérées par l'office, sur le modèle de celle de CALAO servant à gérer le RSA et donnant toute satisfaction.

Concernant les coûts de fonctionnement, l'ODÉADOM apporte les éléments suivants :

- sur l'augmentation des effectifs et de la masse salariale : la légère progression des effectifs concerne surtout les recrutements des CDD de 2 ou 3 mois pour payer les dossiers communautaires dans les délais. L'augmentation est bien ponctuelle. En opposition, le plafond d'emploi diminuait d'un ETP dès 2013, à comparer avec la multiplication par 4 ou 5 des crédits nationaux dès 2010 et des conséquences en termes de surcroît de travail importantes, et d'autre part, à la mobilisation de moyens importants afin d'accompagner le passage de Mayotte de collectivité d'outre-mer à département. Ces évolutions ont pesé considérablement sur l'activité de l'Office qui s'est néanmoins acquitté de ses missions. L'augmentation des charges de personnel concerne, en quasi-totalité, le coût d'intégration dans la fonction publique des agents. Par ailleurs, l'office vient de prendre la décision de fusionner au sein du secrétariat général toutes les fonctions transversales de l'Office, conformément aux recommandations de la Cour ;
- sur le conseil d'administration décentralisé : il s'agit de la principale instance de l'Office dont le coût moyen d'organisation a tout même diminué entre 2009 et 2014. Néanmoins, au-delà de l'aspect financier, l'Office maintient qu'une instance délocalisée reste un lieu d'échanges sur le terrain entre professionnels sur des

pratiques souvent opposées et qui ont justifié la mise en place d'une politique agricole spécifique aux régions ultrapériphériques. C'est aussi l'occasion de contacts avec les acteurs locaux, de comprendre les problématiques de terrain, les réalités et les demandes formulées qu'un dossier technique et des ratios économiques ne traduisent que partiellement. Néanmoins, l'Office s'est engagé dans une réflexion qui prendrait en compte la délocalisation, non pas du conseil d'administration, mais d'un comité sectoriel et qui représenterait ainsi une économie importante ;

- *sur les autres dépenses de fonctionnement, un meilleur taux d'occupation des locaux ont conduit à la possibilité de libérer en fin d'année 45 m² de bureaux conduisant à une économie annuelle de 30 K€, tout en dégagant une salle de réunion de visioconférence spécifique. Enfin, il vient d'être testé avec succès la tenue d'un comité sectoriel en audioconférence, ce qui va permettre de mobiliser en tant que de besoin cette instance sans coût de fonctionnement supplémentaire.*

Concernant les aides versées par l'Office :

La Cour fait part du très faible montant des aides versées directement par l'ODEADOM pour s'interroger sur son maintien comme organisme payeur des aides communautaires. Les délégations mentionnées dans le rapport relatives à l'ASP et FranceAgriMer ne concernent pas la gestion des aides en conséquence de la petite taille de l'établissement, mais un problème de compétence en ce qui concerne FranceAgriMer pour la pêche et une délégation d'une partie des contrôles à l'ASP pour les aides directes « banane » et « transport de la canne » et non une délégation des paiements. Pour 2015, l'office a repris en interne la totalité des contrôles banane et le fera en 2016 pour la canne, engendrant au passage une économie annuelle de 60 K€.

En considérant les aides communautaires payées par l'ODEADOM en 2014, la totalité des crédits gérés et payés est ainsi portée à plus de 300 M€, soit un ratio de près de 8 M€ par personne (sur un effectif de 39 personnes), un des meilleurs ratios de tous les offices d'intervention gestionnaires d'aides.

Par ailleurs, considérant l'absence d'implantation territoriale, une réflexion est déjà initiée avec les tutelles et les DAAF pour analyser la possibilité que les préfets deviennent les délégués territoriaux de l'Office et les DAAF ses services territoriaux. Cette nouvelle organisation renforcera la présence de proximité de l'Office, permettra une

rationalisation des moyens entre les DAAF et ceux de l'Office ainsi qu'un meilleur pilotage. En outre, elle permettra à l'État de parler que d'une seule voix vis-à-vis des nouvelles autorités de gestion du Feader (collectivités locales), notamment dans le cadre des futurs COSDA (comités d'orientation stratégiques départementaux de l'agriculture). Cette organisation sera enfin homogène avec celle retenue pour FranceAgriMer à sa création en 2009.

Au total, ces évolutions concernant la gouvernance et l'organisation vont ainsi dans le sens demandé par la Cour d'une recherche d'une plus grande mutualisation/rationalisation des moyens et devraient à nouveau s'orienter vers une économie de près de 10 % du budget de fonctionnement sur les trois prochaines années.

Au-delà d'être un organisme payeur des dépenses agricoles de l'Outre-mer, l'ODÉADOM est également un lieu de concertation avec les représentants professionnels sur la sensibilité et la spécificité des dossiers outre-mer et un interlocuteur privilégié des tutelles et instances externes. Ainsi, il amène son expertise dans l'élaboration ou l'évolution des cadres juridiques en veillant à la cohérence et l'optimisation des dispositifs.

Les « gains financiers » et autres économies qui découleraient de la proposition de rapprochement de l'Office avec les autres établissements ne sont pas évalués. L'existence d'un office dédié aux questions de l'Outre-mer permet justement de prendre en compte les particularismes de gestion des aides dont les avantages avaient déjà été perçus dans le rapport RGPP comme supérieurs aux gains de productivité qui pourraient résulter d'un rapprochement.

La remise en cause de l'existence de l'ODÉADOM risquerait en outre de brouiller les messages envers les interlocuteurs ultramarins qui ne comprendraient pas une telle fusion d'un point de vue politique. La proposition alternative faite par l'office et ses tutelles de s'appuyer sur une organisation renforcée et mutualisée avec les préfets et les DAAF nous semble mieux répondre à l'objectif politique tout en prenant en compte les pistes de rationalisation proposées par la Cour.

6

La gestion extinctive de Dexia : de premiers résultats fragiles, des conséquences à tirer sur les responsabilités en cas de sinistre financier

PRÉSENTATION

À la fin de l'année 2008, le bilan consolidé du groupe bancaire Dexia était de 651 Md€, son produit net bancaire s'élevait à 3,6 Md€ et le groupe employait près de 37 000 collaborateurs. La banque franco-belge ambitionnait alors de devenir le leader mondial du financement du secteur public local.

Mise en difficulté dans le contexte de la crise économique et financière mondiale de l'automne 2008, puis de la crise de liquidité du second semestre de l'année 2011, la banque Dexia a dû, à deux reprises, faire l'objet d'un sauvetage conduit par les États belge, français et luxembourgeois. Dexia constitue le plus grave sinistre ayant affecté une entité bancaire sur le territoire national depuis le début des années 2000. Pour les finances publiques françaises, l'incidence directe s'est élevée à 6,618 Md€. Le second sauvetage de Dexia a entraîné sa mise en résolution, c'est-à-dire à la mise en œuvre d'un dispositif devant conduire à son extinction. La Commission européenne a, ainsi, validé, le 28 décembre 2012, le plan de résolution ordonnée (PRO) de Dexia, qui encadre strictement la gestion extinctive de la banque. Régie par le droit belge, la banque est désormais détenue à 50,02 % par la Belgique et à 44,40 % par la France – le reste du capital étant flottant. La France, la Belgique et le Luxembourg se sont engagés à garantir jusqu'à 85 Md€ d'émissions de la banque franco-belge (le plafond pour la France s'élève à 38,75 Md€). Au 30 septembre 2015, le total des émissions de Dexia garanties par la France s'élève à 28,5 Md€.

À la suite de la publication, en juillet 2013, d'un rapport public thématique sur le sinistre Dexia³²⁸, la Cour a souhaité analyser la conduite de la gestion extinctive et son suivi par les autorités publiques. Compte tenu du rôle joué par Dexia dans le financement du secteur public local et du nombre croissant de litiges liés aux emprunts dits structurés, la Cour avait formulé des recommandations afin de garantir la cohérence de l'intervention publique dans le financement des collectivités et dans la politique de renégociation (« désensibilisation ») des prêts structurés. Enfin, la Cour avait souligné la nécessité de prendre des dispositions pour mieux encadrer les pratiques en matière de rémunération dans des établissements bancaires en situation de défaillance, notamment pour des fonctionnaires pouvant réintégrer leur corps d'origine.

Le plan de résolution ordonnée (PRO) encadrant la gestion extinctive de Dexia a été mis en œuvre conformément aux engagements pris (I), malgré des facteurs de risque nouveaux et persistants (II). Plus de quatre ans après la mise en gestion extinctive de Dexia, les enseignements en matière d'engagement de la responsabilité des dirigeants en cas de sinistre financier n'ont pas été suffisamment tirés (III).

I - Un plan de résolution mis en œuvre conformément aux engagements pris

La gestion extinctive de Dexia est encadrée par un plan de résolution ordonnée (PRO) entériné le 28 décembre 2012 par la Commission européenne. Pour l'essentiel, les engagements ont été respectés et l'incidence sur les finances publiques du sinistre Dexia est en diminution depuis 2012.

³²⁸ Cour des comptes, *Rapport public thématique : Dexia : un sinistre coûteux, des risques persistants*. La Documentation française, juillet 2013, 236 p., disponible sur www.ccomptes.fr

A - La gestion extinctive de Dexia est encadrée par un plan de résolution ordonnée

La gestion extinctive d'un établissement financier consiste à céder les actifs présents dans son portefeuille aux meilleures conditions de marché. La banque en résolution ne doit plus développer de nouvelles activités et s'attache donc uniquement à disposer de financements suffisants pour poursuivre l'attrition de son bilan. Une fois tous les actifs cédés, l'institution financière est vouée à disparaître. Il s'agit d'un exercice difficile qui impose de gérer un établissement ne disposant plus des ressources liées à sa production antérieure et devant réduire ses effectifs tout en conservant du personnel de qualité pour poursuivre la mise en extinction dans de bonnes conditions.

En 2012, le choix a été fait par les États belge et français de mettre Dexia en gestion extinctive afin d'éviter une liquidation, qui aurait conduit à la consolidation, dans les dettes publiques nationales respectives, des pertes de Dexia. La gestion extinctive de l'établissement pourrait théoriquement durer jusqu'en 2076, échéance la plus tardive des actifs figurant à son bilan.

Le PRO comprend, notamment, des objectifs en matière de réduction de la taille de Dexia, de solvabilité, de mode de financement, et de retour à l'équilibre – prévu en 2018. Le PRO fait l'objet d'un examen semestriel par un expert indépendant³²⁹ missionné par la Commission européenne.

B - Les engagements ont été, dans l'ensemble, respectés

Les rapports semestriels de l'expert indépendant mettent en évidence un respect par Dexia de l'essentiel des engagements figurant dans le PRO.

La Cour constate également une conduite maîtrisée de la gestion de l'établissement depuis 2013.

³²⁹ Un cabinet de conseil spécialisé dans le domaine de l'évaluation financière et de la finance d'entreprise.

Dexia a réalisé l'ensemble des cessions prévues³³⁰ dans le PRO et a atteint le périmètre-cible visé. Sous l'effet combiné de ces cessions et du remboursement progressif des prêts, le bilan consolidé du groupe est ainsi passé de 357,2 Md€ à la fin de l'année 2012 à 222,9 Md€, fin 2013, pour remonter à 247,1 Md€ à la fin de l'année 2014 – soit une diminution de près de 31 % en deux ans.

La cession accélérée du portefeuille obligataire

Le PRO engageait Dexia à entreprendre « ses meilleurs efforts pour procéder à une cession accélérée du portefeuille obligataire, lorsque les conditions de marché se seront améliorées, et ainsi satisfaire aux ratios réglementaires, étant entendu qu'une telle cession ne devra avoir lieu que pour autant qu'elle n'ait pas d'impact substantiel négatif sur la solvabilité de Dexia ».

L'Agence des participations de l'État (qui représente l'État actionnaire), depuis 2013, était soucieuse que les cessions de Dexia n'impliquent pas de pertes dégradant la valeur économique de la banque.

En 2014, une quarantaine d'opérations de cessions d'actifs avaient été menées pour un montant d'exposition de 1,5 Md€. Ces cessions ont permis de reprendre 348 M€ de provisions pour dépréciation, et de créer un gain net de 69 M€. Ces opérations ont également permis une libération de capital prudentiel et un impact positif en liquidité.

Dans son analyse de septembre 2015, l'expert indépendant de la Commission européenne note que, durant le premier semestre 2015, Dexia a cédé pour 1,5 Md€ d'actifs environ (ce qui correspond au montant total des cessions pour l'année 2014). Elles sont à l'origine d'une perte de 8 M€ sur le premier semestre 2015.

L'augmentation temporaire de la taille du bilan de Dexia, retracée dans le tableau n° 1, paradoxale pour une banque en gestion extinctive, s'explique notamment par l'effet de la baisse des taux d'intérêt à long terme et la dépréciation de l'euro. La baisse du bilan de la banque n'a pas été continue en raison de la nécessité pour Dexia, dans un contexte de

³³⁰ À l'exception de Dexia Israël dont la cession requiert la résolution préalable de litiges auxquels Dexia est partie prenante.

baisse des taux d'intérêt, de déposer davantage de liquidité en garantie, afin de couvrir son bilan³³¹.

Tableau n° 1 : évolution du bilan de Dexia SA depuis 2012

<i>Taille du bilan (Md€)</i>	31/12/2012	31/12/2013	31/12/2014	30/06/2015	31/12/2015
<i>Objectifs du PRO</i>	353	246	225		206
Réalisé	357,2	222,9	247,1	240,9	

Source : Cour des comptes d'après PRO et rapports annuels et semestriel de Dexia

S'agissant des objectifs en matière de solvabilité, Dexia SA parvient à tenir et même à dépasser les objectifs définis dans le PRO. Le groupe dispose, en effet, d'un ratio de fonds propres réglementaires supérieur à l'objectif initial.

Tableau n° 2 : évolution de la solvabilité de Dexia SA depuis 2013

<i>CET1 en % de RWA³³²</i>	31/12/2013	31/12/2014	30/06/2015	31/12/2015	31/12/2016
<i>Objectifs du PRO</i>	13,2 %	13,5 %		12,3 %	12,6 %
Réalisé	21,2 %	16,4 %	15,0 %		

Source : Cour des comptes d'après PRO et rapports annuels et semestriel de Dexia

³³¹ Dexia conclut des contrats de couverture de taux qui nécessitent des appels de marge en cas de dépréciation de la valeur de sa position et donnent, dès lors, lieu à des dépôts de liquidité en garantie. Dexia estime que chaque baisse de 0,1 % des taux d'intérêt de long terme augmente le besoin de « cash-collatéral » de 1,1 Md€.

³³² CET 1 : « Common Equity Tier 1 » et RWA : « Risk Weighted Asset ». Le Tier 1 consiste en la partie jugée la plus solide (le noyau dur) des capitaux propres des institutions financières. Il rassemble essentiellement le capital social, les résultats mis en réserve et les intérêts minoritaires dans les filiales consolidées moins les actions auto détenues et le goodwill. Le ratio rapportant le Tier 1 au total des actifs ajustés du risque (RWA) est un indicateur largement utilisé par les régulateurs afin de mesurer le degré de capitalisation des institutions financières.

En matière de financement, le PRO avait fixé pour objectif à Dexia d'avoir recours, en priorité, aux financements de marché et, ensuite, au placement de nouveaux titres garantis par les États dans le marché. Ainsi, le PRO prévoyait une diminution du recours au refinancement Eurosysteme et aux financements exceptionnels d'urgence (ELA³³³).

Le PRO a été, en partie, respecté puisque la banque est parvenue à éviter, depuis 2013, le recours aux ELA et à limiter sa dépendance vis-à-vis de l'Eurosysteme³³⁴.

En revanche, le recours aux émissions garanties par les États s'est révélé plus élevé qu'initialement envisagé par le PRO. De plus, le recours au refinancement Eurosysteme est constant depuis 2013, tout en demeurant inférieur aux objectifs du PRO.

À cet égard, l'Agence des participations de l'État (APE) et la Banque de France ont des approches divergentes. Tandis que, pour l'APE, la limitation du volume de refinancement Eurosysteme de Dexia n'est pas une priorité forte, il s'agit du premier objectif de la Banque de France qui entend, avant tout, réduire l'exposition de l'Eurosysteme. Dexia a constitué jusqu'en janvier 2015 la première exposition de l'Eurosysteme. Elle en est aujourd'hui la quatrième.

³³³ « Emergency Liquidity Assistance » : fourniture de lignes de liquidité d'urgence par les banques centrales nationales de l'Eurosysteme à des banques qui présentent des difficultés de trésorerie mais qui sont solvables.

³³⁴ L'Eurosysteme désigne l'ensemble formé par la Banque centrale européenne et les seules Banques centrales nationales des seuls États ayant adopté l'euro.

Tableau n° 3 : garantie des États et autres sources de financements

<i>Md€</i>		31/12/2013 ³³⁵	31/12/2014	30/06/2015	31/12/2015
<i>Garanties des États</i>	PRO	68	64		60
	Réalisé	75	73	67	
<i>Financement exceptionnel d'urgence</i>	PRO	3	1		1
	Réalisé	0	0	0	
<i>Financement Eurosysteme</i>	PRO	36	30		22
	Réalisé	25	25	20	
<i>Autres</i> ³³⁶	PRO	59	55		49
	Réalisé	69	74	85	
<i>Besoin total de financement</i>	PRO	166	150		132
	Réalisé	169	172	173	

Source : Cour des comptes d'après PRO et Dexia

Enfin, depuis la mise en gestion extinctive de Dexia, la politique de rémunération du groupe fait l'objet d'une attention toute particulière. Au titre des engagements comportementaux figurant dans le PRO, Dexia devait continuer « à mettre en œuvre les principes de rémunération dégagés dans le cadre du G-20 et des instances nationales concernées en ce qui concerne la rémunération des membres des comités de direction et exécutifs de Dexia SA et des principales entités opérationnelles du groupe Dexia ». L'expert indépendant de la Commission estime que cet engagement a été tenu dès avril 2013. La part variable des collaborateurs du groupe, non membres du comité de direction, est limitée à 30 % de leur salaire fixe, conformément aux engagements figurant dans le PRO.

C - L'incidence sur les finances publiques françaises est en légère diminution depuis 2012

La Cour, dans son rapport public thématique sur le sinistre Dexia de juillet 2013, avait évalué à 6,6 Md€ les coûts cumulés pour les finances publiques françaises sur la période 2008-2012. Depuis 2013,

³³⁵ Montant incluant les émissions s'inscrivant dans le dispositif mis en place en 2008.

³³⁶ Financements de marché sécurisés et autres financements de marché et dépôts.

compte tenu de la rémunération de la garantie de l'État accordée au groupe Dexia, cette incidence a été réduite de près de 200 M€.

Tableau n° 4 : évolution de l'utilisation par Dexia de la partie française de la garantie

	31/12/2013	31/12/2014	30/06/2015
<i>Garantie accordée au groupe Dexia (Md€)</i>	33,5	33,3	30,4
<i>Rémunération de la garantie (M€)</i>	73,3	25,9	9,9
<i>Commissions de mise en place (M€)</i>	85,8		

Source : Cour des comptes d'après rapports annuels de performance du programme 114 – Appels en garantie de l'État

Les autres acteurs affectés par le coût du sinistre Dexia, entre 2008 et 2012, d'après le rapport public thématique de 2013, ont vu leur situation inchangée depuis 2013, de sorte que le tableau des coûts cumulés élaboré par la Cour en 2013 peut être actualisé de la manière suivante :

Tableau n° 5 : coût du sinistre Dexia pour les finances publiques depuis 2008³³⁷

<i>Md€</i>	2008-2012	2013-2015	Total
<i>État</i>	2,721	- 0,195	2,526
<i>Section générale de la CDC³³⁸</i>	2,859		2,859
<i>Fonds d'épargne</i>	1,038		1,038
Total	6,618	- 0,195	6,423

Source : Cour des comptes

³³⁷ Ce tableau ne prend pas en compte le financement public à l'origine du fonds de soutien relatif aux prêts et contrats financiers structurés à risque créé, dans son article 92, par la loi du 29 décembre 2013 de finances pour 2014, puisque le fonds opère un transfert, au sein des administrations publiques, entre l'État et le secteur public local.

³³⁸ Dans ce calcul, il n'a pas été tenu compte de la ligne de financement accordée par la Caisse des dépôts et consignations (CDC) à SFIL.

II - Des facteurs de risque nouveaux et durables

Depuis la mise en œuvre du plan de résolution, des éléments nouveaux affectent les prévisions initiales de ce plan, l'un concernant la perspective d'un retour à l'équilibre des comptes de Dexia dès 2018 et l'autre, le maintien de sa solvabilité. En outre, les incertitudes demeurent concernant l'allègement des charges provenant du portefeuille de prêts structurés.

A - Le contexte est peu favorable au retour rapide à l'équilibre des comptes

Le PRO projetait un retour à l'équilibre en 2018. L'année 2014 a été peu favorable en raison de facteurs économiques et comptables qui ont pesé sur la gestion de Dexia. Si par rapport aux objectifs du plan pour l'année 2013, le résultat net a été conforme aux objectifs, il n'en a pas été de même pour celui de 2014, comme le montre le tableau n° 6.

Tableau n° 6 : résultat net de Dexia depuis 2013

Résultat net (M€)	31/12/2013	31/12/2014	30/06/2015	31/12/2015
<i>Objectif PRO</i>	- 1 129	- 421		- 151
<i>Impact des éléments récurrents</i>	- 669	- 248	- 292	
<i>Impact des éléments de « volatilité comptable »</i>	- 393	- 425	+ 317	
<i>Impact des éléments non récurrents</i>	- 21	+ 67	- 22	
Réalisé	- 1 083	- 606	4	

Source : Cour des comptes d'après PRO et rapports annuels et semestriels de Dexia

L'écart par rapport aux prévisions pour 2014 de - 185 M€ provient en partie de la comptabilisation « en juste valeur » des actifs et passifs financiers³³⁹ qui introduit beaucoup de volatilité dans les bilans. Ce phénomène, qui concerne toutes les banques, affecte particulièrement Dexia qui doit s'écarter le moins possible des prévisions du plan de résolution. Toutefois, pour les mêmes raisons de modes de comptabilisation, le résultat de l'établissement devrait être positif en 2015.

Un deuxième écart par rapport aux prévisions de résultat provient du coût du risque³⁴⁰ de Dexia, lié au portefeuille de prêts consentis par la banque. Les expositions de crédit du groupe sont, en moyenne, de bonne qualité³⁴¹. Toutefois, les expositions étant très concentrées sur certains risques, une détérioration de ces risques est de nature à aggraver les pertes de l'établissement et retarder son horizon de retour à l'équilibre.

Enfin, du fait de la persistance de la baisse des taux, Dexia est contrainte d'augmenter son besoin de financement. Elle doit, en effet, accroître les dépôts de garantie auprès de ses contreparties dans le cadre des contrats d'échange de taux (*swaps*), ce qui entraîne, outre l'augmentation de la taille de son bilan évoquée précédemment, une augmentation de son coût de financement de près de 60 M€ en 2014.

De telles incertitudes rendent mal assurées les projections budgétaires qui, pour l'heure, ne prévoient le retour à l'équilibre qu'en 2019.

B - Le risque de solvabilité lié aux normes prudentielles est nouveau

Depuis le 4 novembre 2014, Dexia, en tant que « banque significative », est placée sous la supervision directe de la Banque centrale européenne (BCE) dans le cadre du mécanisme de supervision unique (MSU) de la zone euro. Celle-ci surveille le ratio de solvabilité

³³⁹ La norme IFRS 13 s'applique à la détermination de la juste valeur des actifs, des passifs et des instruments de capitaux propres de l'entité. La juste valeur se définit comme le prix qui serait perçu ou payé dans le cadre d'une opération conclue à des conditions normales de marché, à la date de l'évaluation par l'entité.

³⁴⁰ Différence entre les créances exigibles et les sommes recouvrées.

³⁴¹ 86 % du portefeuille bénéficie d'une notation « investment grade » (AAA à BBB-).

des banques en application des règles prudentielles, devenues plus contraignantes, de Bâle III qui vont encore se durcir avec l'introduction de règles supplémentaires.

Le pilotage du ratio de solvabilité est donc central dans la mesure où il est souhaitable que les États actionnaires de Dexia ne soient pas conduits à devoir recapitaliser la banque en résolution du fait de ratios insuffisants.

À cet égard, la période d'examen de la situation de Dexia par la Banque centrale européenne, avant la mise en œuvre effective du MSU en novembre 2014, a mis en évidence un point d'attention sur sa capacité en fonds propres pour résister à des chocs macroéconomiques sévères.

En effet, l'établissement dispose de fonds propres suffisants grâce à la qualité de ses actifs et a passé avec succès l'évaluation qualitative des actifs effectuée par le superviseur prudentiel. En revanche, lors du test de résistance³⁴², est apparu, en cas de scénario dit « extrême », un besoin potentiel de recapitalisation de 340 M€, son ratio étant devenu inférieur à l'exigence minimale.

Toutefois, la BCE n'a pas estimé devoir inviter les actionnaires à recapitaliser Dexia³⁴³, en tenant compte de la situation particulière d'un établissement en résolution qui n'a plus d'activité de crédit.

En tant qu'établissement de crédit de la zone euro, Dexia continuera néanmoins à devoir passer périodiquement les tests de résistance sur ses ratios réglementaires et à chercher à bénéficier, le cas échéant, d'un traitement dérogatoire. Pour 2016, l'établissement franco-belge ne figure cependant pas sur la liste des institutions soumises aux tests de résistance publiée, en novembre 2015, par l'Autorité bancaire européenne (ABE).

Ainsi, les modifications réglementaires présentes et à venir concernant le calcul de la solvabilité constituent un risque en permanente mutation, non appréhendé dans le plan de résolution et rendant plus difficile la gestion de Dexia.

³⁴² Le test de résistance auquel ont été soumises les banques reposait sur des chocs particulièrement élevés. Dans le scénario de référence, les banques devaient conserver un ratio de solvabilité minimum de 8 %, alors que, dans le scénario « extrême » (très défavorable), ce chiffre s'élevait à 5,5 %.

³⁴³ La BCE a accepté d'appliquer un traitement dérogatoire avec une « clause d'antériorité » ou de « grandfathering » qui prend en compte le fait que la résolution de Dexia est antérieure aux normes nouvelles prévues par les tests.

Cette situation illustre le fait que les nouvelles directives européennes sur la supervision prudentielle et la résolution bancaire dans la zone euro n'ont pas pris en compte le traitement des résolutions bancaires intervenues antérieurement aux dispositions actuelles. À défaut de mise en œuvre de « clauses d'antériorité », les États pourraient paradoxalement être contraints de recapitaliser des établissements en application de normes prudentielles qui s'inscrivent dans un dispositif visant à ne plus les faire contribuer à la gestion de la défaillance d'un établissement financier.

C - La désensibilisation³⁴⁴ des crédits structurés³⁴⁵ souscrits par les collectivités locales reste largement inachevée

Environ les deux tiers des emprunts « sensibles » du secteur public local français ont été produits par Dexia.

Au 31 décembre 2012, l'encours de produits structurés « sensibles », détenus par Dexia Crédit Local³⁴⁶ (DCL) s'élevait à 11,2 Md€ dont 20 % se trouvaient dans le bilan de DCL et 80 % de celui de sa filiale, la société de crédit foncier Dexia Municipal Agency (DMA).

Un établissement de crédit, la société de financement local (SFIL), a été créé dont l'un des principaux objectifs était de mener à bien la désensibilisation des crédits avec les collectivités. SFIL détient 100 % de DMA, désormais renommée Caisse française de financement local (CAFFIL), qui porte donc 80 % de l'encours « sensible » produit par Dexia – les 20 % restant figurant au bilan de DCL. Le 31 janvier 2013,

³⁴⁴ La désensibilisation d'un prêt structuré correspond à la souscription d'un nouveau contrat de prêt ayant pour effet de réduire le risque associé au contrat antérieur. La diminution du risque peut notamment être obtenue par réduction de la durée de la période structurée, modification de la formule (baisse d'un coefficient multiplicateur, suppression d'un effet cliquet, diminution d'une pente), mise en place d'un taux plafonné, etc.

³⁴⁵ Produits financiers qui intègrent, dans un même contrat, un emprunt et un ou plusieurs produits dérivés, sous la forme le plus souvent d'une vente d'option par l'emprunteur. Les crédits structurés les plus à risque sont appelés emprunts « sensibles » ou « toxiques ».

³⁴⁶ Filiale à 100 % de Dexia SA chargée spécifiquement du financement du secteur public local.

pour 1 € symbolique, Dexia a cédé la holding SFIL à l'État (75 %), la Caisse des dépôts et consignations (20 %) et La Banque Postale (5 %).

1 - L'encours « sensible » demeure significatif

L'ampleur de l'encours « sensible » a entraîné la mise en place d'un cadre de renégociation (« désensibilisation ») des emprunts dits « toxiques ». À la fin de l'année 2014, l'encours des emprunts structurés pouvait être estimé à 8 Md€ et le montant des indemnités de remboursement anticipé (IRA) à 6 Md€³⁴⁷.

Le cadre de renégociation des emprunts dits « toxiques »

L'État a décidé de mettre en place un fonds de soutien³⁴⁸ piloté par le Service de pilotage du dispositif de sortie des emprunts à risque³⁴⁹ doté de 3 Md€ sur quinze ans. Ce fonds aide les collectivités à prendre en charge le financement des indemnités de remboursement anticipé. Au 30 avril 2015, 80 % des collectivités éligibles au fonds avaient déposé un dossier de demande d'aide. Ce taux atteint 95 % pour les emprunts « sensibles » et représente un montant, hors intérêt, de 6,7 Md€ (84 % de l'encours « sensible »).

En outre, un dispositif d'accompagnement des hôpitaux les plus exposés au risque des emprunts structurés a été mis en place³⁵⁰. Le dispositif est doté d'une enveloppe dont le montant initial de 100 M€ sur trois ans en 2014 a été abondé de 300 M€ sur dix ans en 2015.

La lente mise en place d'outils pour la désensibilisation des emprunts dits « toxiques » comme les incertitudes jurisprudentielles peuvent expliquer, en partie, la persistance d'un encours « sensible » élevé.

³⁴⁷ Cour des comptes, *Les finances publiques locales : Rapport sur la situation financière et la gestion des collectivités territoriales et de leurs établissements publics*. La Documentation française, octobre 2015, 374 p., disponible sur www.ccomptes.fr. Cf. p. 179-181.

³⁴⁸ Article 92 de la loi du 29 décembre 2013 de finances pour 2014.

³⁴⁹ Décret du 16 juillet 2014.

³⁵⁰ Conseil des ministres du 23 avril 2014.

Un cadre juridique encore incertain

En juillet 2013, la Cour avait recommandé, à la suite de la décision du tribunal de grande instance de Nanterre du 8 février 2013 (département de la Seine-Saint-Denis) de « prendre les mesures de validation législative nécessaires à la sécurisation des modalités de conclusion des contrats de prêt passés entre les établissements de crédit et le secteur public local ». Cette recommandation a été mise en œuvre par l'adoption de la loi du 29 juillet 2014 de sécurisation des contrats de prêts structurés souscrits par les personnes morales de droit public. Cette loi de validation a circonscrit le risque juridique de nullité des contrats de prêt. Elle n'épuise pas, cependant, l'ensemble des contentieux, notamment, en matière de manquement à l'obligation d'information et de mise en garde³⁵¹.

Au total, entre la fin de l'année 2012 et le 30 juin 2015, DCL et SFIL sont parvenues à désensibiliser respectivement la moitié et le quart de leur encours « sensible ».

Tableau n° 7 : désensibilisation réalisée par DCL et SFIL entre 2013 et juin 2015

	DCL	SFIL
<i>Encours « sensible » au bilan début 2013 (Md€)</i>	1,96	8,5
<i>Encours désensibilisé au 30 juin 2015 (Md€)</i>	0,91	2,7
<i>Proportion d'encours désensibilisé</i>	46,4 %	25,3 %
<i>Reliquat de l'encours « sensible » (Md€)</i>	1,05	5,8

Source : Cour des comptes d'après SFIL et DCL

³⁵¹ Le tribunal de grande instance de Nanterre, dans son arrêt du 26 juin 2015, reconnaît, dans le cadre du contentieux Saint-Cast-Le-Guildo c/ DCL et CAFFIL, que DCL est responsable d'un manquement à son obligation d'information et de mise en garde. En cela, elle condamne solidairement DCL et CAFFIL à payer à la commune de Saint-Cast-Le-Guildo la somme de 826 260 €. Néanmoins, il convient de souligner que la commune est déboutée de sa demande de nullité du contrat de prêt. La commune est, par ailleurs, condamnée à payer à CAFFIL 1,5 M€ au titre des intérêts impayés de la période 2012-2014, majorés des intérêts de retard. La commune a décidé d'interjeter appel.

2 - SFIL et Dexia Crédit Local n'ont pas su conduire une politique de désensibilisation cohérente

Dans son rapport public thématique de 2013, la Cour avait recommandé de « veiller à la cohérence des pratiques de DCL et de la SFIL concernant la renégociation (« désensibilisation ») des prêts structurés au secteur public local ». Au 30 juin 2015, 68 collectivités disposent encore d'un encours « sensible »³⁵², auprès à la fois de SFIL et DCL.

Or, depuis 2013 et jusqu'à la mi-2015 les deux entreprises ont adopté des approches divergentes. Tandis que DCL cherchait à accélérer le rythme de la désensibilisation pour réduire les risques juridiques induits par l'introduction de litiges, SFIL a cherché, sous l'impulsion de l'État actionnaire, à limiter ses pertes dans l'attente de la mise en place du fonds de soutien. DCL aurait souhaité que SFIL « désensibilise » davantage afin d'éviter de voir sa responsabilité engagée au cours de litiges d'emprunts figurant désormais au bilan de CAFFIL. De ce fait, DCL semble avoir entrepris un travail équilibré entre les prêts structurés les plus « sensibles » et les moins « sensibles », alors que la diminution de l'encours détenu par SFIL concerne, principalement, les prêts structurés les plus faciles à renégocier. Plus récemment, à partir de la mi-2015, un rééquilibrage s'est opéré en lien avec la mise en place du fonds de soutien décrit *supra*.

Dans ce contexte, l'APE, actionnaire des deux entités, a choisi de soutenir la stratégie de SFIL, établissement de crédit amené à se développer, à l'inverse de DCL en gestion extinctive, en ne consentant à SFIL qu'une enveloppe limitée de pertes autorisées pour renégocier l'encours « sensible ».

Les divergences d'intérêt social des deux structures ont conduit à un manque de cohérence et de rapidité qui, *in fine*, accroît le risque juridique auquel SFIL et DCL sont exposés.

À ce stade, deux facteurs pourraient être à l'origine d'une recapitalisation de Dexia par les actionnaires belge et français. En cas d'application stricte de normes prudentielles durcies, Dexia pourrait, en effet, ne pas disposer de suffisamment de fonds propres réglementaires. En outre, concernant le risque de besoins trop élevés de liquidité qui

³⁵² L'encours s'élevait à 1,31 Md€ au 31 décembre 2012. Au 30 juin 2015, il avait diminué de près de moitié, atteignant 0,69 Md€.

seraient liés à des évolutions macroéconomiques défavorables, mais aussi à la persistance d'un besoin élevé de couverture du bilan³⁵³, une décision serait à prendre entre la recapitalisation et l'augmentation du plafond des garanties des États sur les financements de Dexia.

En définitive, si elle paraît peu probable à court terme, la nécessité d'une recapitalisation par les États ne peut être écartée.

III - Des enseignements en matière d'engagement de la responsabilité des dirigeants d'institutions financières qui n'ont pas été tirés

Les enseignements en matière de responsabilité de dirigeants, dans le cas de sinistres majeurs ayant eu des conséquences lourdes sur les finances publiques, n'ont pas vraiment été tirés. Les questions de rémunération au sein de Dexia continuent de réclamer une vigilance attentive. En outre, le nouveau cadre normatif en matière de supervision et de résolution reste imprécis sur la mise en jeu de la responsabilité des dirigeants. Enfin, la question de la réintégration dans la fonction publique de fonctionnaires ayant perçu des indemnités de départ, mise en évidence par le cas Dexia, n'a pas été traitée.

A - La vigilance reste nécessaire sur les rémunérations des cadres et dirigeants de Dexia

Aucune voie de droit n'a été mise en œuvre pour remettre en cause les dispositifs de retraites chapeau des anciens dirigeants de Dexia. En outre, un épisode récent souligne la nécessité d'une vigilance attentive en matière de rémunération au sein de l'établissement.

³⁵³ Dexia détient à son passif des obligations qui arrivent à échéance avant la maturité de son portefeuille d'actifs.

1 - Les dispositifs de retraites supplémentaires des anciens dirigeants de Dexia n'ont pu être remis en cause

Dans son rapport public thématique de 2013, la Cour avait relevé le caractère tardif et incomplet de la remise en cause des retraites chapeau versées aux cadres dirigeants de Dexia dans la période antérieure à 2008. La Cour avait alors recommandé d'« utiliser, avant l'échéance de la prescription en 2014, toutes les voies de droit, encore ouvertes, pour remettre en cause le dispositif des retraites supplémentaires versées aux anciens cadres dirigeants de Dexia ».

En réponse, l'APE, conformément à l'avis de la direction des affaires juridiques des ministères économiques et financiers, avec l'accord du cabinet du ministre, a sollicité l'expertise d'un cabinet d'avocats belges. Celui-ci a estimé qu'aucune voie de recours n'était possible contre les retraites chapeau de deux anciens dirigeants de Dexia compte tenu des accords transactionnels conclus avec la société Dexia, d'une part, en 2009, et, d'autre part, en 2013. La dernière de ces transactions, sur la proposition de la direction de Dexia, a été approuvée par le conseil d'administration du 11 mars 2013, malgré l'opposition de l'actionnaire français mis en minorité à cette occasion. Le cabinet d'avocats a, en outre, estimé que les chances de remettre en cause les retraites chapeau des autres anciens dirigeants étaient faibles. Aucun recours contre un ancien dirigeant de Dexia n'a donc été introduit.

Force est de constater que, dans ce sinistre financier majeur, aucune procédure visant à identifier et, le cas échéant, sanctionner la responsabilité des dirigeants de la banque n'a été entreprise. La seule conséquence directe tirée a été la division par deux, en 2009 et 2013, de la retraite chapeau, très généreuse, de deux anciens dirigeants.

2 - L'actionnaire français doit rester vigilant sur les rémunérations au sein de Dexia

Le 13 décembre 2013, le conseil d'administration de Dexia, avec le soutien de l'actionnaire français, a voté une hausse de rémunération de trois des quatre nouveaux membres du comité de direction. Cette hausse s'élevait en moyenne à 20 % et pouvait atteindre 30 %. Ces rémunérations, malgré la hausse envisagée, demeuraient inférieures à celles des précédents membres du comité de direction de la banque franco-belge.

À la suite des articles de presse suscités par cette décision, une nouvelle proposition a été validée par le conseil d'administration, le 19 février 2014, à nouveau avec l'appui de l'État actionnaire français. Celle-ci prévoit de limiter à 6,2 % en moyenne la hausse des rémunérations des dirigeants concernés dont le niveau brut s'élève à 397 000 € par an. Ce montant est en recul de 12 % environ par rapport au montant voté en décembre 2013.

Cette augmentation de rémunération aurait pu, dans le cas de deux dirigeants, se cumuler avec le dispositif favorisant le maintien dans l'entreprise (« rétention ») des collaborateurs de Dexia. *In fine*, un de ces deux dirigeants a vu son bonus de rétention (250 000 €) transformé en indemnité de départ dans le respect des règles juridiques et de gouvernance applicables en droit belge. Le second (dont le bonus de rétention s'élevait à environ 600 000 €) n'a finalement pas été promu au comité de direction, à la suite du conseil d'administration de février 2014.

Si l'on peut admettre que la gestion extinctive d'une grande banque européenne implique de préserver la capacité d'attirer et de rémunérer les expertises nécessaires, il convient de relever, en l'espèce, que les augmentations de rémunération votées puis réduites concernaient des collaborateurs déjà présents dans le groupe.

B - Le cadre juridique européen et français a évolué mais reste insuffisant pour mettre en jeu à l'avenir la responsabilité des dirigeants

Dans son rapport public thématique de 2013, la Cour des comptes appelait à « instituer les dispositifs juridiques permettant de revenir sur l'octroi de rémunérations variables et d'avantages et indemnités complémentaires à des dirigeants d'institutions financières, en cas d'intervention publique ». Elle proposait aussi de « renforcer les dispositifs de sanction pénale et pécuniaire, tant pour les dirigeants que pour les membres des conseils d'administration d'institutions financières, pour les cas de prise de risque inconsidérée ayant entraîné des pertes ».

1 - L'encadrement des rémunérations du secteur bancaire en cas d'intervention publique est limité à la part variable

Dans le cadre de la transposition, en février 2014, de la directive CRD4³⁵⁴, la partie législative du code monétaire et financier a été revue, afin d'incorporer de nombreuses dispositions auparavant fixées par arrêté. L'article L. 511-86 traite plus spécifiquement du cas des établissements financiers bénéficiant d'un soutien public : « la rémunération variable attribuée par les établissements de crédit et les sociétés de financement bénéficiant d'une intervention publique exceptionnelle est strictement limitée quand elle n'est pas compatible avec leur capacité à maintenir leurs fonds propres à un niveau suffisant et à sortir en temps voulu du programme d'aide publique. (...) Aucune rémunération variable n'est versée aux directeurs généraux délégués, aux membres du directoire et à toute personne exerçant des fonctions de direction équivalentes au sein d'un établissement de crédit ou d'une société de financement bénéficiant d'une intervention publique exceptionnelle sauf si cela est justifié ».

L'application de ces dispositions fait l'objet d'un suivi, le cas échéant, dans le cadre du contrôle exercé par la BCE, au titre du Mécanisme de surveillance unique – ce qui est le cas pour le groupe Dexia.

Cette avancée demeure limitée à un encadrement de la rémunération variable des dirigeants en cas d'intervention publique, le texte n'excluant pas, en outre, des dérogations à ce principe. Les nouvelles normes ne concernent pas la rémunération fixe des gestionnaires, qui pourrait être augmentée sans enfreindre les règles. C'est donc la pratique qui permettra de vérifier si les modifications normatives intervenues depuis 2013 ont une portée réelle.

³⁵⁴ La directive « Capital Requirement IV » est la directive 2013/36/UE du Parlement européen et du Conseil concernant l'accès à l'activité des établissements de crédit et la surveillance prudentielle des établissements de crédit et des entreprises d'investissement, modifiant la directive 2002/87/CE et abrogeant les directives 2006/48/CE et 2006/49/CE. La transposition de la directive a été assurée par l'ordonnance du 20 février 2014.

2 - Le renforcement des dispositifs de sanction administrative et pénale est encore inégal

Les nouveaux dispositifs en matière de surveillance des établissements bancaires et de résolution mis en place dans le cadre de l'Union bancaire prévoient de renforcer les sanctions infligées par les superviseurs. En revanche, le droit pénal n'a pas été modifié.

Des sanctions administratives renforcées

La transposition de la directive CRD4 précitée a permis le renforcement des sanctions administratives prononcées par la commission des sanctions de l'Autorité de contrôle prudentiel et de résolution (ACPR)³⁵⁵. Ainsi, la commission des sanctions peut désormais :

- prononcer la suspension temporaire ou la démission d'office des dirigeants effectifs ainsi que des membres du conseil d'administration, du conseil de surveillance, du directoire ou de tout autre organe exerçant des fonctions équivalentes, dans un établissement placé sous le contrôle de l'autorité de supervision ;
- et/ou infliger une sanction pécuniaire pouvant aller jusqu'à 5 M€ aux seuls dirigeants effectifs des établissements concernés.

Dans tous les cas, la responsabilité directe et personnelle de la personne concernée dans les manquements ou infractions de l'établissement doit être établie. Par ailleurs, a été introduite, dans le même article, une disposition prévoyant qu'un dirigeant peut voir sa responsabilité engagée pour des fonctions quittées depuis moins d'un an.

Par ailleurs, la transposition, en août 2015, de la directive BRRD³⁵⁶ pose le principe du remplacement des dirigeants des entités soumises à

³⁵⁵ Article L. 612-40 du code monétaire et financier.

³⁵⁶ La directive « Bank Resolution and Recovery » est la directive 2014/59/UE du Parlement européen et du Conseil du 15 mai 2014 établissant un cadre pour le redressement et la résolution des établissements de crédit et des entreprises d'investissement et modifiant la directive 82/891/CEE du Conseil ainsi que les directives du Parlement européen et du Conseil 2001/24/CE, 2002/47/CE, 2004/25/CE, 2005/56/CE, 2007/36/CE, 2011/35/UE, 2012/30/UE et 2013/36/UE et les règlements du Parlement européen et du Conseil (UE) n° 1093/2010 et (UE) n° 648/2012. La transposition de la directive a été assurée par l'ordonnance n° 2015-1024 du 20 août 2015.

une procédure de résolution³⁵⁷, procédure qui n'exclut pas la prise de sanctions administratives prévues par le code monétaire et financier. Enfin, la directive³⁵⁸ prévoit, à titre d'intervention précoce avant même l'ouverture d'une procédure de résolution, que les autorités compétentes des États membres puissent exiger la destitution en bloc ou à titre individuel de l'organe de direction d'un établissement de crédit si la situation financière de ce dernier se détériore de façon importante, si se produisent de graves infractions réglementaires ou encore si de graves irrégularités administratives sont constatées. L'ACPR peut désigner un ou plusieurs administrateurs temporaires pour assister ou pour remplacer les dirigeants effectifs ainsi que les membres de l'organe social³⁵⁹.

Un droit pénal inchangé

Si l'article 34 de la directive BRRD précitée prévoit que « les personnes physiques et morales sont considérées comme civilement ou pénalement responsables, conformément au droit de l'État membre, de la défaillance de l'établissement », le droit pénal français n'a pas connu d'évolution significative de nature à faciliter la mise en jeu de la responsabilité de dirigeants d'institutions financières dont les erreurs de gestion ont eu des effets majeurs sur les finances publiques.

*

**

Les évolutions normatives intervenues dans le cadre de l'Union bancaire ont donc peu concerné les questions de rémunérations ou de sanctions individuelles de dirigeants dont l'action a causé un préjudice important en matière de finances publiques. L'une des raisons alléguées est que le nouveau dispositif de résolution au sein de la zone euro est censé prévenir toute nouvelle intervention publique en cas de faillite bancaire en faisant peser sur les actionnaires, créanciers et clients de la banque le poids de la résolution. Outre que certaines de ces dispositions peuvent être d'application difficile en cas de sinistre majeur, une défaillance bancaire a, au-delà de la sphère financière, des conséquences susceptibles d'affecter les finances publiques. Renforcer l'acceptabilité par les contribuables des mesures d'accompagnement des sinistres financiers impliquerait d'instituer des dispositifs garantissant l'effectivité de l'encadrement des rémunérations des dirigeants et rendant possible,

³⁵⁷ Article L. 613-50 du code monétaire et financier.

³⁵⁸ Ces dispositions sont transposées au II de l'article L. 612-33 du code monétaire et financier.

³⁵⁹ Article L. 612-34-1 du code monétaire et financier.

comme en Allemagne³⁶⁰ et au Royaume-Uni³⁶¹, la mise en jeu de leur responsabilité, y compris devant le juge pénal.

C - La question de l'allocation d'indemnités de départ à des dirigeants d'entreprises publiques ou bénéficiant de soutien public amenés à réintégrer la fonction publique n'a pas été traitée depuis 2013

Dans son rapport public thématique de 2013, la Cour avait constaté que deux fonctionnaires avaient quitté Dexia en bénéficiant d'indemnités de départ importantes (respectivement 725 000 € et 673 760 €) avant de réintégrer la fonction publique et de reprendre des fonctions dans leurs corps d'origine.

La Cour avait recommandé de remettre en cause la possibilité ouverte aux fonctionnaires de percevoir des indemnités liées à la cessation de leurs fonctions de dirigeant dans une entreprise publique ou bénéficiant de soutiens financiers publics tout en réintégrant la fonction publique.

À ce jour, aucune disposition n'a été prise dans ce sens. Le projet de loi relative à la déontologie des fonctionnaires, en cours d'examen par le Parlement, qui constitue le support adéquat pour traiter la question, n'en fait pas mention.

³⁶⁰ Loi sur la séparation des activités bancaires votée en juin 2013.

³⁶¹ *Banking Reform Act* promulguée en décembre 2013.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

L'enquête de suivi du rapport public thématique de la Cour de 2013 consacré au sinistre Dexia permet de formuler quatre constats :

- *les engagements du plan de résolution ordonnée ont été mis en œuvre pour l'essentiel mais les objectifs fixés à la gestion extinctive ne sont que partiellement atteints ;*
- *des facteurs d'inquiétude demeurent pour les finances publiques françaises dans le contexte d'apparition de nouveaux risques règlementaires et macroéconomiques ;*
- *la désensibilisation des emprunts structurés reste un exercice long et encore incertain ;*
- *depuis 2013, malgré la mise en œuvre d'un dispositif nouveau et ambitieux dans le cadre de l'Union bancaire en matière de supervision et de résolution, l'encadrement des rémunérations des dirigeants comme la possibilité de mettre en jeu leur responsabilité en cas de sinistre majeur n'ont connu que de timides avancées dont l'effectivité reste à démontrer.*

Sur ce dernier point, la Cour considère que la France doit continuer à faire évoluer son dispositif légal et contribuer à compléter les textes relatifs à l'Union bancaire par des dispositions plus précises en matière de rémunérations, de déontologie et de mise en jeu de la responsabilité des dirigeants d'établissements financiers.

La Cour formule, en outre, les recommandations suivantes :

1. *veiller à la cohérence des pratiques de Dexia Crédit Local (DCL) et de SFIL concernant la renégociation (« désensibilisation ») des prêts structurés au secteur public local, en particulier dans le cas des 68 collectivités disposant d'emprunts « sensibles » chez DCL et SFIL (recommandation réitérée et reformulée) ;*
2. *remettre en cause la possibilité ouverte aux fonctionnaires de percevoir des indemnités liées à la cessation de leurs fonctions de dirigeant dans une entreprise publique ou bénéficiant de soutiens financiers publics tout en réintégrant la fonction publique (recommandation réitérée et reformulée).*

Réponses

Réponse commune du ministre des finances et des comptes publics, du secrétaire d'État chargé du budget et du ministre de l'économie, de l'industrie et du numérique	464
Réponse de la ministre de la décentralisation et de la fonction publique	467
Réponse du Gouverneur de la Banque de France et président de l'Autorité de contrôle prudentiel	468
Réponse du directeur général de la Caisse des dépôts et consignations .	469
Réponse de l'administrateur délégué, président du comité de direction de Dexia SA.....	471
Réponse du président-directeur général de la société de financement local (SFIL)	475
Réponse du président du directoire de La Banque Postale	479
Réponse de l'ancien président du conseil d'administration de Dexia SA (de janvier 2006 à septembre 2008).....	479
Réponse de l'ancien membre du comité de direction de Dexia SA (de 2007 à 2008)	479
Réponse de l'ancien membre du comité de direction de Dexia SA (de 1996 à 2008)	480

Destinataires n'ayant pas répondu

Président de la commission de surveillance de la Caisse des dépôts et consignations
Président du conseil d'administration de Dexia SA
Ancien vice-président de Dexia SA (de janvier 2006 à septembre 2008)

**RÉPONSE COMMUNE DU MINISTRE DES FINANCES ET DES
COMPTES PUBLICS, DU SECRÉTAIRE D'ÉTAT CHARGÉ DU
BUDGET ET DU MINISTRE DE L'ÉCONOMIE, DE L'INDUSTRIE
ET DU NUMÉRIQUE**

En premier lieu, nous vous remercions pour ce travail qui inscrit le suivi de la résolution ordonnée de Dexia dans la durée, après la publication en juillet 2013 du rapport public thématique de la Cour. Nous partageons vos conclusions quant au bon suivi du plan de résolution ordonnée, entériné par la décision de la Commission européenne du 28 décembre 2012. Il a démontré qu'il était adapté à la gestion extinctive du groupe Dexia et permettait un suivi opérationnel tout en assurant la solvabilité et la liquidité de la structure. L'absence de recours à la ligne de liquidité d'urgence (ELA) de la Banque centrale européenne depuis 2013 est à ce titre un succès qu'il convient de souligner. Des risques perdurent et qui requièrent un suivi étroit du groupe et une vigilance continue de nos services, notamment grâce à la gouvernance mise en place qui a démontré sa capacité d'adaptation aux défis que le plan de résolution ordonnée ne pouvait envisager. La gestion extinctive de Dexia doit en effet être dynamique et garder une certaine flexibilité afin de s'adapter aux risques pouvant affecter Dexia, tout en s'appuyant sur les objectifs du plan de résolution ordonnée et les engagements pris par les États auprès de la Commission européenne. Ces engagements ont été respectés, ce que viennent confirmer les différents rapports de l'expert indépendant mandaté par la Commission européenne pour assurer le suivi de cette gestion extinctive.

En outre, nous notons également que l'impact sur les finances publiques de la résolution du groupe Dexia est en diminution entre 2013 et 2015, en raison de la rémunération de la garantie accordée par l'État français à cette entité. Si cette diminution est pour l'instant minime au regard des sommes engagées lors des différents plans concernant Dexia, elle devrait néanmoins se poursuivre au cours de prochaines années, allégeant d'autant le poids de cette résolution pesant sur les contribuables.

Nous tenons à souligner l'important travail entrepris par le Gouvernement concernant la sécurisation du cadre juridique lié aux emprunts structurés sensibles. L'adoption de la loi du 29 juillet 2014 de sécurisation des contrats de prêts structurés souscrits par les personnes morales de droit public et la mise en œuvre du fonds de soutien aux collectivités locales et du dispositif spécifique de soutien aux

établissements publics de santé, doivent ainsi permettre de traiter cette problématique à laquelle sont confrontés de nombreuses collectivités locales et de nombreux hôpitaux français.

En deuxième lieu, nous souhaitons nuancer certaines des réserves mentionnées dans ce rapport, notamment au regard de l'objectif d'assurer la bonne mise en œuvre du plan de résolution ordonnée à moindre coût pour les finances publiques.

Concernant le coût du risque, les incertitudes entourant l'évolution de Dexia demeurent nombreuses, en particulier du fait de potentielles évolutions comptables et prudentielles et, bien que ce risque doive être pris en compte, rien ne permet aujourd'hui d'affirmer que sa réalisation serait probable. Ce risque ne doit pas être surestimé, ce qui pourrait conduire sinon à des décisions qui ne seraient ni compatibles avec la gestion du plan de résolution ordonnée sur le long terme, ni avisées du point de vue de la protection des finances publiques des Etats. Si, en raison d'évolutions macroéconomiques imprévues affectant notamment les besoins de liquidité de Dexia, le plafond de la garantie³⁶² venait à être dépassé³⁶³, la recapitalisation de Dexia ou l'augmentation du plafond de garanties pourraient être envisagée mais d'autres mesures d'optimisation du bilan de Dexia seraient également envisageables (par exemple diminuer le niveau des actifs pondérés en risque).

Les risques liés aux évolutions prudentielles constituent, comme le mentionne le rapport, un point de vigilance important. Toutefois, le superviseur unique européen a récemment adopté une position qui prend en considération les spécificités de Dexia..

Concernant les risques liés aux prêts sensibles, suite au vote de la loi du 29 juillet 2014 susmentionnée, ainsi qu'à la mise en œuvre des dispositifs de soutien aux collectivités locales et aux établissements publics de santé, les risques juridiques liés aux emprunts structurés ont été significativement réduits. Ce processus de désensibilisation progresse et devrait s'accélérer dans les prochains mois. Toutefois, tant que la désensibilisation n'a pas été menée jusqu'à son terme, les risques liés aux emprunts structurés perdurent et font l'objet d'une très grande vigilance au sein de l'ensemble de nos services.

³⁶² Celui-ci est fixé à 85 Md€ pour l'ensemble des États garants, et à 38,75 Md€ pour la France.

³⁶³ Cela semble toutefois improbable. Au 10 novembre 2015, le montant d'encours garantis émis par Dexia s'élevait à 64,74 Md€.

À ce sujet, nous soulignons que l'Agence des participations de l'État (APE) n'a pas, comme semble l'affirmer le rapport, soutenu la stratégie de désensibilisation de SFIL contre celle de DCL. Les deux structures sont différentes : SFIL, contrairement à Dexia, est une banque de développement qui a vocation à poursuivre son activité et désormais à l'étendre au refinancement de crédits à l'exportation. Il était donc avisé de veiller à ce que ses perspectives de développement, qui répondent à des objectifs d'intérêt général s'agissant des conditions de financement d'une part du secteur public local français et d'autre part des exportations françaises, ne soient pas fragilisées par des pertes trop conséquentes liées à l'activité de désensibilisation. Ceci légitime le fait d'avoir attendu la mise en œuvre des dispositifs de soutien devant aider cette désensibilisation afin de profiter au mieux de leur action. Ce n'est donc pas tant une « divergence d'intérêt social » entre les entreprises qu'une estimation des risques et des coûts différente, dépendant de leur structure et de leur modèle de développement futur, qui a prévalu lors de l'élaboration de la stratégie de désensibilisation de chacune. L'État, actionnaire des deux entreprises, ne saurait ainsi sacrifier l'intérêt social de l'une à l'autre. La gestion des contentieux est par ailleurs largement partagée entre les deux entités. Enfin, contrairement à ce qu'affirme le rapport, SFIL a également désensibilisé des encours complexes.

Concernant les rémunérations des dirigeants, des précisions doivent être apportées sur le cas particulier de Dexia. Nous partageons l'appréciation que la vigilance reste nécessaire sur la rémunération des cadres dirigeants de Dexia. À ce titre, l'État a souhaité limiter les rémunérations des nouveaux membres du comité de direction. Cela conduit à une économie de près de 1,5 M€ par an pour Dexia, liée notamment à la réduction de la taille de l'équipe dirigeante et au niveau moins élevé des salaires des nouveaux membres par rapport à l'équipe précédente. Ce principe de modération doit toutefois rester compatible avec le besoin de conserver les personnes les plus compétentes au sein du groupe alors que la gestion extinctive de Dexia est un dossier complexe qui peut avoir un impact fortement négatif sur les finances publiques si un risque devait se matérialiser.

Même si le rapport les juge encore insuffisantes, nous nous félicitons des avancées du cadre réglementaire réalisées en matière de sanctions administratives et de rémunération et le Gouvernement continuera à œuvrer au niveau de l'Union européenne pour compléter ce cadre. Outre les dispositions citées dans le rapport, la loi du 2 décembre 2011 interdit les rémunérations variables aux dirigeants d'établissements bénéficiant d'une garantie telle que celle attribuée à Dexia. De plus, les

dispositions issues de la directive BRRD, qui avaient été transposées par anticipation par la loi de régulation et de séparation des activités bancaires en 2013, permettent désormais que les rémunérations variables puissent être réduites voire annulées au sein d'un établissement en résolution. Ces dispositions, qui figurent désormais à l'article L. 613-50-10 du code monétaire et financier, posent le principe d'une participation financière effective des dirigeants et des « preneurs de risques » aux coûts de la résolution. Enfin, au niveau de l'Union bancaire, la présidente du conseil de surveillance du mécanisme de supervision unique, Mme Nouy, a indiqué le 24 novembre que sera renforcée la manière dont sont évalués les politiques de rémunération des établissements et l'impact des rémunérations variables.

Les divergences évoquées dans le rapport entre l'APE et la Banque de France nous semblent devoir être relativisées. L'ensemble des acteurs concernés souhaitent assurer le bon déroulement du plan de résolution ordonné du groupe Dexia, en s'assurant du respect des engagements et des échéances tout en évitant une matérialisation des risques de liquidité et de solvabilité. Cela passe notamment par une attention soutenue, tant de l'APE que de la Banque de France, aux conditions de financement et de liquidité du groupe. Des réflexions stratégiques communes sur la gestion du bilan ont par ailleurs été mises en œuvre.

Malgré des évolutions des cadres réglementaires et prudentiels, ainsi que du contexte macroéconomique, les objectifs fixés dans le cadre de la gestion extinctive du groupe Dexia ont été atteints. Si des facteurs de risques demeurent, ils semblent aujourd'hui contenus et font l'objet d'un suivi vigilant de la part de nos services.

RÉPONSE DE LA MINISTRE DE LA DÉCENTRALISATION ET DE LA FONCTION PUBLIQUE

Dans son rapport public thématique de 2013, la Cour avait constaté que deux fonctionnaires avaient quitté Dexia en bénéficiant d'indemnités de départ importantes avant de réintégrer la fonction publique. Elle recommandait, en conséquence, de remettre en cause la possibilité ouverte aux fonctionnaires de percevoir de telles indemnités en cas de cessation de leurs fonctions de dirigeant dans une entreprise

publique ou bénéficiant de soutiens financiers publics tout en réintégrant la fonction publique.

Je souscris entièrement à la recommandation de la Cour. Dans le cadre de l'examen au Sénat du projet de loi relatif à la déontologie et aux droits et obligations des fonctionnaires, je présenterai un amendement du gouvernement visant à interdire le versement des indemnités liées à la cessation de fonction à tout fonctionnaire exerçant en tant que cadre dirigeant dans une entreprise publique ou un organisme privé bénéficiant de soutiens financiers publics et qui réintègre son corps ou son cadre d'emplois d'origine.

RÉPONSE DU GOUVERNEUR DE LA BANQUE DE FRANCE ET PRÉSIDENT DE L'AUTORITÉ DE CONTRÔLE PRUDENTIEL

Je note tout d'abord que, d'une façon générale, cette insertion rend bien compte du suivi par les autorités publiques de la gestion extinctive de Dexia encadrée par le plan de résolution ordonné (PRO) et de son incidence sur les finances publiques. À cet égard, il m'apparaît particulièrement important de souligner que le PRO a été jusqu'à présent mis en œuvre conformément aux engagements pris, sous le contrôle de l'ACPR jusqu'au 1^{er} novembre 2014 et, depuis lors, de la BCE dans le cadre du nouveau cadre prudentiel européen résultant du mécanisme de supervision unique (MSU) mis en place par le règlement UE n° 1024/2013 du 15 octobre 2013 et par le règlement BCE/2014/17 de la Banque centrale européenne.

S'agissant des facteurs de risques « nouveaux et durables » relevés par la Cour qui n'avaient pas été prévus lors de l'élaboration du PRO et qui pourraient être de nature à contrecarrer la poursuite des objectifs fixés par le PRO en termes de rentabilité, de solvabilité et de liquidité, le groupe Dexia reste soumis, en sa qualité d'établissement de crédit, aux règles prudentielles en vigueur, sous réserve des assouplissements que la BCE pourrait estimer légitime de lui accorder en raison de sa situation spécifique de banque en gestion extinctive. Cela a déjà été le cas, ainsi que la Cour le relève, dans le cadre des exercices d'évaluation réalisés avant le transfert de compétences à la BCE. Ces questions sont bien évidemment un point d'attention majeur et font l'objet d'un pilotage rapproché et adapté aux spécificités du groupe.

Pour ce qui concerne plus particulièrement les questions relatives à la gestion par Dexia de son financement, je note dans le I-B du rapport, il est indiqué que la Banque de France et l'Agence des participations de l'État ont des approches divergentes sur le degré de priorité à donner à la limitation du volume de refinancement de Dexia. J'attire votre attention sur le fait que c'est la position de l'eurosystème - appliquée par la Banque de France - de considérer que l'objectif prioritaire doit être la limitation de ce volume de refinancement, d'autant qu'il s'agit de refinancement standard et non de fourniture de liquidité d'urgence.

Concernant les questions de la compétence de l'ACPR relatives à la responsabilité des dirigeants (point III du rapport), la Cour retrace les avancées réalisées en matière de suivi des rémunérations ainsi que du contrôle des agissements des dirigeants effectifs et, le cas échéant, de sanctions. D'une façon générale, ces avancées sont significatives s'agissant des sanctions administratives pouvant être prononcées à l'encontre des dirigeants en application des dispositions introduites par la transposition des directives CRDIV et BRRD et le terme de « timides avancées » mentionnées dans la conclusion du document ne me paraît pas adapté. En matière de rémunérations, je souhaite également rappeler qu'au-delà des dispositions spécifiques prévues par l'article L. 511-86 du code monétaire et financier, qui portent sur les rémunérations variables des dirigeants des établissements bénéficiant d'une intervention publique comme mentionné par la Cour, Dexia Crédit Local est également soumis, comme tous les autres établissements de crédit, à l'ensemble des exigences prévues dans ce domaine par la directive CRDIV, transposées aux articles L. 511-71 à L. 511-88 du code monétaire et financier. Ces dispositions prévoient en particulier la nécessité pour les établissements de crédit de se doter d'une politique de rémunération globale, qui inclut donc les rémunérations fixes, qui soit « conforme à la stratégie économique, aux objectifs, aux valeurs et aux intérêts à long terme de l'établissement concerné », sous le contrôle du conseil d'administration ou de surveillance. .

RÉPONSE DU DIRECTEUR GÉNÉRAL DE LA CAISSE DES DÉPÔTS ET CONSIGNATIONS

La Caisse des dépôts et consignations n'a pas participé à l'augmentation de capital de Dexia de décembre 2012.

De ce fait, sa participation a été diluée, pour devenir négligeable et elle a aussitôt cessé d'être représentée au conseil d'administration de la société.

Elle a ultérieurement cédé les actions qu'elle détenait encore.

L'évolution de la gestion extinctive de Dexia n'a donc pas affecté la Caisse des dépôts et consignation.

S'agissant de la désensibilisation des prêts structurés à risques, l'encours sensible a baissé de 2,2 Md€ entre la création de SFIL et fin 2014. Il convient de noter que la situation des contentieux de la SFIL s'était fortement dégradée après le jugement du TGI de Nanterre de février 2013 (jusqu'à 211 contentieux à fin 2014), nécessitant la sécurisation de l'environnement juridique (la loi de validation promulguée le 30 juillet 2014) et la mise en place du fonds de soutien pour les collectivités locales (3 Md€ sur 15 ans) qui sera complétée par un dispositif de soutien pour les hôpitaux. Les premiers retours de la SFIL sur le processus 2015 indiquent une accélération de la désensibilisation.

La Cour des comptes réitère sa recommandation de « remettre en cause la possibilité ouverte aux fonctionnaires de percevoir des indemnités liées à la cessation de leurs fonctions de dirigeant dans une entreprise publique ou bénéficiant de soutiens publics tout en réintégrant la fonction publique ».

Alors qu'aucune disposition législative n'a été prise en ce sens à ce jour, comme le constate la Cour, il convient de souligner que le groupe Caisse des dépôts a pour sa part adopté les principes suivants concernant les indemnités de départ des dirigeants fonctionnaires mandataires sociaux :

Lors de la nomination et du renouvellement d'un fonctionnaire en tant que mandataire social :

- *Lorsqu'un fonctionnaire ayant conservé un lien avec son administration d'origine est nommé dirigeant mandataire social, aucune indemnité liée au mandat social ne peut être prévue en cas de cessation de ses fonctions.*
- *Pour les fonctionnaires mandataires sociaux actuellement en fonction :*
 - *Le principe, les modalités et les conditions du versement d'une indemnité de départ liée au mandat social au bénéfice d'un*

fonctionnaire dirigeant doivent faire l'objet d'un débat dans les instances de gouvernance compétentes de l'entité.

- *Dans ces instances, il est rappelé que la Caisse des dépôts est défavorable au versement d'une indemnité de départ liée au mandat social à un fonctionnaire dirigeant sollicitant sa réintégration dans son corps d'origine, à l'issue de son mandat social.*
-

RÉPONSE DE L'ADMINISTRATEUR DÉLÉGUÉ, PRÉSIDENT DU COMITÉ DE DIRECTION DE DEXIA SA

Dexia a fait l'objet d'un plan de résolution ordonnée validé par la Commission européenne en décembre 2012 qui encadre strictement la gestion du groupe. Ce plan est constitué de deux volets distincts. Il ordonne en premier lieu la cession des franchises commerciales viables. En second lieu, il organise la gestion en extinction des actifs résiduels figurant au bilan après ces cessions.

Malgré une conjoncture bancaire défavorable, Dexia a achevé, dans les délais convenus, la cession de toutes les entités commerciales viables visées par le plan dès début 2014, à l'exception de Dexia Crédit Local. On rappelle que Dexia Crédit Local est l'entité qui, en 1996, avait conclu avec le Crédit Communal de Belgique un partenariat historique pour donner naissance au groupe Dexia. Cet établissement n'a pu être vendu en raison des pertes importantes et du risque systémique qu'aurait engendrés une telle cession : en effet, Dexia Crédit Local, principal prêteur au secteur public local, avait constitué un important portefeuille de prêts et d'obligations faiblement margés et à maturité très longue, financé majoritairement à court terme. Ce sont ces actifs dont Dexia assure aujourd'hui la gestion en extinction, qui ne pourra intervenir qu'à l'issue d'une longue période, en ligne avec le profil des actifs concernés.

Dexia respecte l'ensemble des engagements et atteint sans réserve les objectifs du plan de résolution ordonnée, comme l'expert indépendant de la Commission européenne en atteste également. Pour mémoire, aucun calendrier précis pour la réduction de la taille du bilan du groupe n'a été fixé par le plan.

Concernant les actifs, en complément de leur amortissement naturel, et afin de limiter les pertes encourues par le groupe et leur

impact sur sa base en capital, Dexia a adopté une stratégie opportuniste de cessions d'actifs visant avant tout une réduction des risques. Le bilan a baissé, passant de 357 milliards d'euros à fin 2012 à 238 milliards fin septembre 2015. Comme le relève la Cour, les taux d'intérêt historiquement bas ont entraîné une augmentation temporaire du bilan du groupe en raison des liquidités (« cash collateral ») que Dexia doit fournir à ses contreparties en garantie des swaps conclus avant la crise financière, de l'ordre de 30 milliards d'euros à fin septembre 2015.

Concernant les financements, des efforts importants ont permis à Dexia de retrouver, en 2013, un accès au marché pour refinancer son bilan. Aujourd'hui, émetteur de dette garantie reconnu sur le marché, Dexia est devenu une des contreparties les plus importantes en Europe d'opérations de prise en pension de titres dites « repo ». Entre fin 2014 et septembre 2015, le groupe a réduit de 30% son encours de financement en provenance des banques centrales. Il est sorti plus tôt que prévu des mécanismes dérogatoires de liquidité reposant sur les émissions de dette propre. Comme le souligne la Cour, Dexia n'a plus fait appel aux financements exceptionnels d'urgence auxquels il avait eu recours pendant la crise financière. En dépit des besoins de financements accrus liés au cash collateral, le recours aux garanties des Etats fin 2015 était inférieur à 61 milliards d'euros, nettement en-dessous du plafond autorisé par le plan de 85 milliards d'euros.

En matière de solvabilité, l'évolution du cadre réglementaire, et notamment le passage à « Bâle III » le 1^{er} janvier 2014, a affecté le niveau de solvabilité du groupe. Toutefois, fin septembre 2015, le ratio CET1 s'élevait à 15,1%, un niveau bien supérieur au minimum réglementaire.

Depuis l'adoption du plan de résolution ordonnée, l'évolution constante et le resserrement des contraintes réglementaires placent Dexia dans une situation complexe. Le groupe doit, en effet, se conformer à un plan défini en 2012 reposant sur l'hypothèse centrale du maintien d'un statut bancaire. Or, contrairement à d'autres banques, Dexia est privé d'une capacité de production et, donc, de génération de revenus nouveaux, et est pénalisé par un environnement prudentiel, réglementaire et comptable en pleine mutation auquel il s'adapte difficilement. La Banque Centrale Européenne, autorité régulatrice de Dexia, a toutefois confirmé qu'elle prendrait en compte la situation spécifique de Dexia.

Au regard de votre analyse, je souhaiterais souligner aussi l'important travail réalisé par Dexia pour accompagner les collectivités locales afin de désensibiliser l'encours de crédits sensibles restant inscrit

à son bilan à la suite de cession de sa filiale DMA (renommée CAFFIL) à la SFIL en janvier 2013.

Dès 2013, Dexia a opté pour une politique volontariste d'accompagnement de ses clients. Les crédits structurés font l'objet d'un suivi particulier : Dexia s'est attaché à proposer à tous ses clients des opportunités de passage définitif à taux fixe. Des solutions mutuellement acceptables ont été trouvées avec un nombre croissant d'emprunteurs pour permettre la désensibilisation des prêts tout en respectant la contrainte imposée par la Commission européenne sur l'octroi de nouveaux prêts.

Ainsi, l'encours résiduel d'emprunts structurés sensibles au bilan de Dexia a été réduit de 48% entre début 2013 et fin 2015. Aujourd'hui inférieur à 980 millions d'euros, il représente moins de 8% de l'ensemble des emprunts de ce type en France.

La création des fonds de soutien aux collectivités locales et aux établissements publics de santé facilite la désensibilisation des crédits structurés sensibles. Les équipes de Dexia se sont rapprochées de tous les bénéficiaires potentiels afin de les aider à constituer leur dossier de demande d'aide s'ils le souhaitent et Dexia a mis à leur disposition les éléments financiers et juridiques nécessaires au dépôt des dossiers dans les délais imposés par la loi.

Par ailleurs, la notification des aides par les fonds de soutien entamée au quatrième trimestre 2015 a entraîné une baisse sensible du nombre de contentieux dans lesquels Dexia Crédit Local est impliqué.

L'accroissement du risque juridique évoqué dans le rapport, résulte des stratégies différentes de désensibilisation des crédits structurés décidées et mises en œuvre par SFIL et DCL, et non des divergences d'intérêt social.

Enfin, en ce qui concerne les rémunérations des cadres et dirigeants de Dexia, depuis 2012, les engagements comportementaux en matière de déontologie et de saines pratiques de rémunération pris par les États belge et français dans le cadre du plan de résolution ordonnée sont jugés pleinement remplis sans aucune réserve, comme l'expert indépendant de la Commission européenne en atteste.

L'unification des comités de direction de Dexia S.A. et Dexia Crédit Local réduisant le nombre de dirigeants de 20 en juillet 2012 à 5 au 1^{er} janvier 2016 et la réduction importante des rémunérations individuelles par rapport à celles d'avant 2012, ont permis de réaliser

d'importantes économies. En effet, la rémunération individuelle des nouveaux membres des comités de direction est inférieure, en moyenne, de 25% par rapport à celle de leurs prédécesseurs. La rémunération du CEO actuel est très largement en-dessous (-67%) de celle de son prédécesseur. Pour rappel, aucune rémunération variable ne peut être versée aux membres des comités de direction.

Ensuite, il n'est en rien anormal qu'une prise de responsabilité plus importante s'accompagne d'une rémunération, en ligne avec celles du marché, et ce d'autant plus qu'une telle fonction chez Dexia est par nature limitée dans le temps et affectée par la décroissance du bilan.

Enfin, le rapport relève incorrectement l'existence d'un dispositif favorisant le maintien dans l'entreprise (« rétention ») des collaborateurs de Dexia. Il n'est nullement question de « rétention ». Il s'agit d'une indemnité de départ.

En effet, en octobre 2011, le management précédent a pris la décision de fermer le siège de Dexia S.A. à Bruxelles. Très rapidement, à l'issue de la négociation avec les partenaires sociaux belges d'une convention collective de travail, un plan de départ a été mis en place pour les collaborateurs présents dans l'entreprise en octobre 2011, à l'exception des membres des comités de direction et exécutif de l'époque.

Peu après, il est apparu qu'une fermeture du siège de Dexia S.A. à Bruxelles était irrecevable pour le conseil d'administration. La fermeture du siège aurait, en effet, privé la société de certaines compétences clés nécessaires pour la gestion du Groupe, la création et la mise en œuvre du plan de résolution ordonnée d'un groupe qui, à ce moment, était encore composé de 500 entités juridiques.

Il a donc fallu convaincre certains collaborateurs, en début 2012, à rester dans l'entreprise pour une période prolongée sans qu'il soit pour autant juridiquement possible de les déposséder de leur droit acquis à une indemnité de départ issu de la convention collective de 2011.

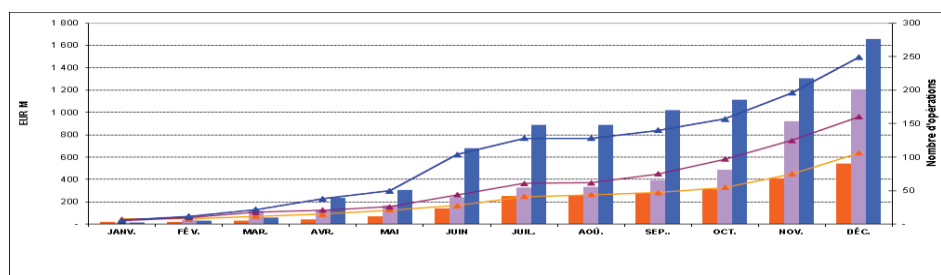
On ne peut donc guère désigner un droit accordé par une convention collective en 2011 dans le contexte d'un plan de départ de « bonus de rétention ».

RÉPONSE DU PRÉSIDENT-DIRECTEUR GÉNÉRAL DE LA SOCIÉTÉ DE FINANCEMENT LOCAL (SFIL)

Point 1 : le titre du paragraphe C « La désensibilisation des crédits structurés des collectivités locales reste largement inachevée » n'est pas en adéquation avec les résultats obtenus.

En effet, les montants déjà communiqués à la Cour et cités en termes de désensibilisation dans le rapport de suite « Dexia, un sinistre coûteux » montrent une accélération très significative du nombre d'opérations de désensibilisation, du montant d'encours désensibilisé et du nombre de clients désensibilisés depuis début 2015.

Vous trouverez ci-dessous un graphique au 17/12/2015 illustrant ce point.



	Au 17/12/2014	Au 17/12/2015	Δ
Montant désensibilisé (MEUR)	1 123	1 656	+ 47%
Nombre d'opérations	153	249	+ 63%
Clients totalement désensibilisés	97	222	+ 129 %

Les dernières opérations de désensibilisation menées sur ces dernières semaines permettent de ramener l'encours sensible de SFIL à 4,6 Md€ à fin 2015 et à 3,7 Md€ à fin 2016 sur la base des opérations topées au 17 décembre 2015 soit une baisse d'encours sensible de 56 % à cette échéance.

Pour analyser l'activité de désensibilisation de SFIL, il convient aussi de prendre en compte le nombre de dossiers déposés au fonds de soutien par les emprunteurs SFIL : 584 sur les 676 dossiers déposés au total pour l'ensemble des banques y compris Dexia

Tous ces éléments montrent que le dispositif législatif permet à SFIL, depuis sa mise en place, de mener à bien la désensibilisation complète des encours et des clients concernés, ce qui sécurise tout l'environnement du financement du secteur local.

Nous estimons que le titre général du paragraphe C doit rendre compte de cette accélération et de la perspective de l'atteinte de l'objectif fixé à une échéance rapprochée.

Point 2 : le titre du paragraphe 2 mentionne « SFIL et Dexia Crédit Local n'ont pas su mener une politique de désensibilisation cohérente »

Ceci n'est pas exact dans la mesure où les équipes de SFIL ont en charge la quasi-totalité de l'encours sensible qui a été commercialisé par DCL à savoir 8,5 Md€ répartis sur 879 emprunteurs sensibles début 2013. Moins de 8% de ces clients (66 devenu 68 après prise en compte des transferts d'emprunteurs) disposaient d'encours sensible auprès de DCL et de CAFFIL à cette même date. La gestion opérationnelle de la désensibilisation de l'encours sensible héritée de DCL est donc assurée par les équipes SFIL sans qu'une coordination opérationnelle avec les équipes de gestion d'encours de DCL ne soit nécessaire pour la quasi-totalité des emprunteurs (92%).

S'il est effectivement indispensable que pour les 68 emprunteurs communs de SFIL et DCL, la désensibilisation proposée par ces deux établissements s'inscrive dans une démarche cohérente, c'est bien le cas depuis le début :

D'une part, DCL a une parfaite connaissance de la politique de désensibilisation menée par SFIL/CAFFIL. Celle-ci a été, dès sa définition par son conseil d'administration de février 2013, rigoureuse, transparente et largement diffusée, mise en œuvre dans un cadre de permanence de méthode et durable car basée sur une désensibilisation définitive.

D'autre part, la cohérence avec DCL pour ces 68 clients communs passe par une offre non désordonnée en termes de financements nouveaux pouvant aider à la désensibilisation. Ceci a bien été fait puisqu'il n'existe aucun d'exemple d'emprunteur mis en difficulté ne

sachant pas s'il devait privilégier un financement nouveau proposé par DCL ou par CAFFIL.

Une autre illustration de la cohérence avec DCL se constate factuellement dans les résultats obtenus en matière de désensibilisation sur ces emprunteurs communs qui sont supérieurs à ceux obtenus sur l'ensemble des clients sensibles de CAFFIL :

Le tableau suivant montre le nombre de clients ayant eu une opération de désensibilisation entre le 01/01/2013 et 30/09/2015 rapporté au nombre de clients sensibles au 31/12/2012 :

Cat Client	% concrétisation	
	Tous clients CAFFIL	Uniquement Communs DCL
S1	32 %	100 %
S2	41 %	55 %
S3	41 %	50 %
S4	39 %	43 %
S5	42 %	60 %
Total	39 %	51 %

Et le même tableau avec des montants d'encours même approche en raisonnant sur l'encours :

Cat Client	% concrétisation	
	Tous Clients CAFFIL	Uniquement communs DCL
S1	25%	93%
S2	28%	39%
S3	41%	46%
S4	34%	20%
S5	27%	42%
Total	33%	38%

Un dernier facteur garantissant cette cohérence entre DCL et CAFFIL repose sur la correcte identification de ces clients communs par le fonds de soutien. Le service à compétence nationale a bien été alerté sur ce point.

Point 3 : Enfin et surtout, concernant le point mentionné dans le paragraphe 2 indiquant que « DCL avait mené un travail plus équilibré fonction de la sensibilité des encours », ce point est parfaitement inexact car la désensibilisation des encours de CAFFIL a été menée de manière parfaitement homogène par rapport à leur degré de sensibilité.

L'analyse suivante le démontre :

	Catégorie Prêt					Total
	S1	S2	S3	S4	S5	
Part des encours désensibilisés	3%	16%	28%	44%	9%	100%
Poids dans l'encours structuré sensible*	3%	17%	28%	43%	9%	100%

* Données au 31/12/2012

Les éléments ci-joint l'illustrent :

La politique de désensibilisation de SFIL a été, comme indiqué précédemment, définie début 2013, validée par le Conseil d'administration de SFIL en février 2013, communiquée de manière transparente aux emprunteurs et appliquée de manière constante depuis cette date.

La politique de désensibilisation de SFIL a toujours été conduite de manière équilibrée entre les encours les plus difficiles à désensibiliser (encours hors charte) et les encours les moins sensibles (3E, 4E et 5E). Le tableau joint le démontre sans ambiguïté. Le déploiement du fonds de soutien a aussi permis d'obtenir comme attendu des résultats significatifs sur les encours EUR/CHF et notamment pour les petites communes. En effet, 52 emprunteurs collectivités locales S1 sur 67 soit 78% sont, le 18 décembre 2015, complètement désensibilisés.

SFIL a accordé des abandons de créance en 2013 et 2014 (pour un montant total de 26,4 M€) et cette disposition a été stoppée en 2014 dans l'attente de la mise en place du fonds de soutien. Je m'étonne que la Cour des comptes ne relève pas que la temporalité de ce dispositif a permis une utilisation efficace de l'argent public sans pour autant porter préjudice à la déclinaison de la stratégie de désensibilisation au regard du nombre très important d'emprunteurs S1 maintenant désensibilisés.

Enfin, la comparaison avec Dexia ne nous semble pas faire sens au vu de l'écart du nombre de dossiers et de l'encours à traiter entre les 2 sociétés (SFIL ayant un encours plus de 4 fois plus important à traiter) et de la très bonne efficacité de traitement sur les dossiers communs.

**RÉPONSE DU PRÉSIDENT DU DIRECTOIRE DE LA BANQUE
POSTALE**

Je vous informe que cette insertion a fait l'objet d'un examen attentif et n'appelle pas d'observation particulière de la Banque postale.

**RÉPONSE DE L'ANCIEN PRÉSIDENT DU CONSEIL
D'ADMINISTRATION DE DEXIA SA (DE JANVIER 2006 À
SEPTEMBRE 2008)**

J'ai l'honneur de vous faire connaître que je ne souhaite pas apporter de réponse à cette insertion.

**RÉPONSE DE L'ANCIEN MEMBRE DU COMITÉ DE DIRECTION
DE DEXIA SA (2007-2008)**

Je souhaite apporter les précisions suivantes. J'ai formellement quitté Dexia le 3 juillet 2008, dans le cadre d'un départ négocié, au titre duquel m'a été versée une indemnité transactionnelle de 2,35 M€. Cette indemnité, globale, incluait des sommes dues au titre de la retraite complémentaire pour les sept années passées au sein de l'entreprise.

Le 3 octobre 2008, quelques jours après l'annonce du sauvetage de Dexia par les pouvoirs publics français et belges, j'ai spontanément écrit à l'administrateur délégué de Dexia, pour lui indiquer qu'il me paraissait inapproprié, dans ce contexte, de conserver l'indemnité liée à la rupture de mon contrat. Je proposais donc de reverser 1,72 M€ à Dexia, le solde correspondant aux sommes que j'estimais m'être dues au titre de la retraite complémentaire.

Après plusieurs échanges avec le nouvel administrateur délégué de Dexia et le président du comité des rémunérations du conseil d'administration de Dexia, il m'a été proposé en décembre 2008 par le conseil d'administration de Dexia de rembourser la somme de 1,713 M€, ce que j'ai accepté par courrier en date du 16/12/2008. Ce montant a été remboursé par mes soins à Dexia en décembre 2008.

Je n'ai pas connaissance d'autre cas dans lequel un dirigeant de banque ayant quitté son entreprise avant la crise de septembre 2008 ait spontanément proposé de rembourser son indemnité de départ après que la crise fut intervenue.

**RÉPONSE DE L'ANCIEN MEMBRE DU COMITÉ DE DIRECTION
DE DEXIA SA (1996-2008)**

J'ai l'honneur de vous faire connaître que je ne souhaite pas apporter de réponse à cette insertion.

7

Les transports ferroviaires en Île-de-France depuis 2010 : des progrès sensibles, des insuffisances persistantes

PRÉSENTATION

Le réseau des transports en commun d'Île-de-France est l'un des plus importants d'Europe. Il est fréquenté quotidiennement par plus de huit millions de voyageurs. Leurs déplacements sont à 85 % effectués en métro, en train ou en tramway, et à 15 % en autobus.

L'organisation du réseau relève de l'autorité du syndicat des transports d'Île-de-France (STIF), présidé par le président du conseil régional. Son exploitation est, pour l'essentiel, confiée à deux entreprises : la RATP pour le métro, les tramways et le réseau des autobus³⁶⁴, la SNCF pour les cinq lignes du RER (celles des RER A et B étant co-exploitées avec la RATP), les huit lignes de trains régionaux et une ligne de « tram-train » qui constituent le réseau de transport express régional appelé « Transilien ».

En novembre 2010, la Cour a publié un rapport sur « les transports ferroviaires régionaux en Île-de-France »³⁶⁵. Cinq ans plus tard, elle a procédé à une enquête pour mesurer les évolutions du réseau ferré francilien et pour apprécier dans quelle mesure les cinq recommandations qu'elle avait formulées ont été suivies d'effets.

³⁶⁴ 24 lignes d'autobus sur un total de 377 sont affrétées à des transporteurs privés.

³⁶⁵ Cour des comptes, *Rapport public thématique : Les transports ferroviaires régionaux en Île-de-France*. La Documentation française, novembre 2010, 195 p., disponible sur www.ccomptes.fr. Ce rapport se situait dans le prolongement de celui consacré, un an auparavant, au transfert aux régions de la responsabilité des transports express régionaux (TER).

Il ressort de cette enquête que si des progrès sensibles ont été accomplis depuis 2010 dans l'organisation et le fonctionnement des transports ferroviaires d'Île-de-France (I), la situation, en 2015, laisse persister des insuffisances d'autant plus préoccupantes que les perspectives d'amélioration demeurent aléatoires (II).

I - Les progrès accomplis depuis 2010 dans le fonctionnement et l'organisation du réseau

Au cours des cinq dernières années, des améliorations ont été constatées tant dans le fonctionnement que dans le mode d'organisation du réseau ferré francilien, même si elles ne sont pas toujours perceptibles par les usagers.

Elles se sont manifestées en particulier dans le contenu des contrats qui lient le syndicat des transports d'Île-de-France (STIF) et les deux opérateurs, par le renforcement de la consistance et de la qualité du réseau, ainsi que par une meilleure coordination entre la SNCF et la RATP.

A - Un dispositif contractuel plus exigeant

L'exploitation des services de transport ferroviaire en Île-de-France s'exerce dans le cadre de contrats conclus entre l'autorité organisatrice, le STIF, et deux opérateurs, la SNCF et la RATP. La Cour avait relevé quelques faiblesses dans les contrats de la génération précédente, qui couvraient la période 2008-2011.

Les contrats examinés sont ceux portant sur la période 2012-2015. Si dans leur économie générale, ils ne diffèrent pas fondamentalement des précédents, ils comportent des améliorations dans trois domaines :

- la prise en compte du point de vue du voyageur dans le choix des indicateurs de performance et de qualité ;
- le niveau des investissements et leur contractualisation ;

- la transparence, en particulier économique et financière, des opérateurs.

Par ailleurs, ils intègrent des stipulations relatives à l'amélioration des matériels roulants.

1 - Le choix des indicateurs de performance : le point de vue du voyageur est mieux pris en compte

Les contrats liant le STIF et les deux exploitants contiennent de très nombreux indicateurs qui permettent de mesurer le degré de réalisation des objectifs fixés dans les contrats. En fonction des résultats obtenus, les exploitants se voient appliquer par le STIF un bonus ou un malus financier.

Le poids des indicateurs qui portent sur des éléments influant directement sur la satisfaction des clients a été sensiblement renforcé.

La part reflétant la ponctualité a ainsi été accrue et de nouveaux indicateurs ont été créés, d'une part, pour distinguer les performances des opérateurs entre heures de pointe et heures creuses et, d'autre part, pour sanctionner davantage les suppressions de trains sur les branches de certaines lignes, pratique particulièrement mal vécue par les voyageurs. Pour les RER et les trains, les indicateurs relatifs à la ponctualité représentent maintenant 55 % de l'enveloppe de bonus/malus contre respectivement 30 % et 22 % dans le contrat précédent. Pour le métro, le poids de la ponctualité est passé de 23 à 40 %.

Les indicateurs relatifs à l'information des voyageurs du RER et des trains Transilien ont également vu leur poids augmenter et un indicateur de ce type a été introduit pour le métro.

Enfin, les résultats des enquêtes de perception faites par le STIF auprès des voyageurs comptent maintenant pour 10 % du bonus/malus, contre seulement 1 % dans les contrats 2008-2011.

2 - Un volume d'investissements en forte croissance et contractualisé

Les contrats 2008-2011 prévoyaient une enveloppe d'investissements de 5 Md€ pour la RATP et 1,35 Md€ pour la SNCF.

Pour une même durée de quatre ans, les contrats 2012-2015 ont porté ces montants à 6,5 Md€ (soit + 30 %) et 2,3 Md€ (soit + 70 %) respectivement.

Contrairement aux contrats précédents, ces enveloppes d'investissements font l'objet d'un engagement contractuel. En cas de retard dans la mise en œuvre du programme, la contribution versée par le STIF à l'opérateur est diminuée chaque année, pour tenir compte des amortissements non constatés et de la rémunération des capitaux investis indûment perçue. Cette clause a été effectivement appliquée en 2012 et 2013 aux deux opérateurs. En fin de contrat, l'écart global entre les investissements prévus sur fonds propres et les investissements réalisés est restitué en totalité au STIF.

Les contrats entre le STIF et les deux opérateurs pour la période 2016-2019 (SNCF) et 2016-2020 (RATP) prévoient une nouvelle augmentation des investissements destinés à la maintenance et à l'accélération du renouvellement du matériel roulant, ainsi qu'une accentuation des efforts en matière de qualité de service.

3 - Une plus grande transparence de la part des opérateurs

La Cour constatait en 2010 qu'aucune donnée sur les coûts complets par ligne de transport n'était fournie par les exploitants, contrairement aux pratiques observées dans d'autres régions françaises. Cette lacune a été comblée dans les contrats relatifs à la période 2012-2015.

Ainsi, depuis 2012, la SNCF présente un compte de charges pour chacune des 13 lignes Transilien, dont les 5 lignes de RER, y compris celles co-exploitées avec la RATP, ainsi que pour la ligne de tram-train T4.

Dans le contrat STIF-RATP, on trouve une disposition analogue, mise en œuvre depuis 2013, pour chacune des lignes exploitées par la RATP.

Au-delà de la fourniture des comptes de lignes, les contrats 2012-2015 ont renforcé les modalités d'accès du STIF aux données financières des deux opérateurs. Les informations financières transmises sont plus nombreuses, les clauses d'audit renforcées et les sanctions rendues plus incitatives, le plafond annuel de la pénalité pour défaut d'information passant de 30 000 € à 1 M€.

B - Un renforcement de la consistance et de la qualité du réseau

Les progrès accomplis concernent à la fois l'offre de transport par la mise en service d'infrastructures nouvelles et l'aménagement de gares, l'acquisition de nouveaux matériels, la qualité du service rendu aux clients et une meilleure coordination entre la RATP et la SNCF.

1 - Les infrastructures nouvelles mises en service depuis 2010

Si, depuis 2010, le réseau exploité par la SNCF est resté quasiment inchangé, en revanche celui de la RATP a connu plusieurs extensions : trois lignes de tramway ont été prolongées en 2012, quatre lignes nouvelles ont été ouvertes en 2013 et 2014³⁶⁶ et trois prolongements de lignes de métro ont également été mis en service pendant cette période³⁶⁷.

Pour sa part, la SNCF, au cours de la même période, a consacré environ 400 M€, soit le quart de ses investissements sur le Transilien, à améliorer la configuration des gares de ce réseau, sans compter les améliorations apportées aux grandes gares parisiennes.

La grande majorité de ces investissements ont eu pour objet d'améliorer l'information, la sécurité et le confort des usagers : installation d'ascenseurs, d'escaliers mécaniques, de vidéo-surveillance, d'écrans d'information, de dispositifs de sonorisation, etc.

Enfin, une nouvelle gare, à Créteil Pompadour, a été mise en service en décembre 2013, sur la ligne D du RER Transilien.

2 - L'acquisition de nouveaux matériels roulants

Entre 2010 et 2014, la SNCF comme la RATP ont fortement investi dans la rénovation et le renouvellement de leur matériel roulant.

³⁶⁶ Lignes T5, T6, T7 et T8.

³⁶⁷ Lignes 4, 8 et 12.

La plus grosse part des investissements de la SNCF a porté sur l'achat de matériel neuf, passé d'environ 200 M€ en 2010 à près de 300 M€ en 2014. Les dépenses de modernisation-transformation du matériel ont doublé au cours de la même période, passant de 48 à 98 M€.

Pour important qu'il soit, cet effort consenti par la SNCF et le STIF n'a permis de réduire que d'un an l'âge moyen du matériel affecté au transport de voyageurs, ramené de 24,6 ans en 2009 à 23,4 ans fin 2014. Quant aux locomotives, leur âge moyen est resté stable, à 26 ans. Ce sont des niveaux encore élevés au regard d'une durée de vie technique de 40 ans qui implique de viser un âge moyen cible de 20 ans.

En revanche, les programmes de rénovation ont permis de ramener l'âge moyen des aménagements intérieurs des rames de 13 ans en 2009 à 9,3 ans fin 2014.

Les investissements de la RATP dans le matériel roulant ferroviaire sont passés de 470 M€ en 2010 à 613 M€ en 2014. L'acquisition de rames à deux niveaux pour le RER A, qui a permis de faire face en partie à l'augmentation continue du nombre de voyageurs, a représenté le programme le plus lourd, mais plus de 150 rames de métro ont également été remplacées et une opération de rénovation des voitures du RER B a été entreprise.

Sur la base des programmes engagés, le parc RER de la RATP devrait compter, à fin 2016, 1 589 voitures d'un âge moyen de 18,9 ans contre 27,1 ans en 2011 ; 70 % du parc auront été mis en service ou rénovés entre 2007 et 2016.

3 - La qualité de service au client

Plusieurs éléments, qui font tous l'objet d'indicateurs, permettent d'apprécier la qualité du service rendu aux clients : la régularité et la ponctualité, la propreté des rames, des stations et des gares, l'information délivrée aux usagers, notamment en cas d'incident sur une ligne, le sentiment de sécurité des voyageurs.

Les résultats en matière de propreté et d'information et, dans une certaine mesure, en matière de sûreté, illustrent les améliorations constatées au cours des dernières années dans ces domaines, même si de larges marges de progrès subsistent encore, davantage pour la SNCF que pour la RATP. En revanche, en ce qui concerne la ponctualité et, plus

largement, la fourniture de l'offre prévue contractuellement, la situation s'est plutôt dégradée (cf. II).

En matière de sûreté, les résultats de 2014 traduisent, sur le réseau de la SNCF, une baisse de 10 % des actes de malveillance et de 33 % des atteintes physiques aux voyageurs. Sur le réseau de la RATP, les indicateurs montrent qu'après un pic en 2010, les violences commises à l'encontre des usagers ont régulièrement décliné, mais que les vols de voyageurs ont plus que doublé entre 2008 (2 137) et 2014 (5 124).

L'information des voyageurs, notamment en cas de situation perturbée, s'est également sensiblement améliorée depuis 2010 : 150 M€ ont été investis dans ce domaine, les deux tiers par la SNCF, le tiers par la RATP : déploiement de 6 700 écrans dans les gares SNCF et 1 000 dans les stations de la RATP, installation de dispositifs d'information dans les trains (346 rames sur les lignes C, D et N du Transilien, et dans toutes les rames des lignes H, J, K, L et P), développement de nouveaux outils d'information en temps réel à distance.

Sur la plupart des indicateurs, la situation est donc meilleure depuis 2012 et, en 2014, tous les objectifs contractuels ont été atteints, les seules exceptions concernant l'information donnée par la RATP en cas de perturbation imprévue dans les RER A et B.

4 - Les progrès dans la coordination entre la SNCF et la RATP

La Cour, dans son rapport de 2010, avait relevé que l'exploitation partagée entre les deux opérateurs des lignes A et B du RER, les plus fréquentées du réseau ferroviaire francilien, était à l'origine de nombreux dysfonctionnements.

Le RER A est en effet sous la responsabilité de la RATP sur la partie est, de Marne-la-Vallée à Nanterre Préfecture, puis de la SNCF sur deux des trois branches de la partie ouest (Poissy et Cergy). De même, le RER B est exploité au sud par la RATP de Saint-Rémy-lès-Chevreuse à Gare du Nord, puis par la SNCF sur la partie nord (terminus de Roissy-CDG et de Mitry).

Afin de remédier à cette situation, les deux entreprises ont élaboré et commencé à mettre en œuvre, pour le RER A et le RER B, un « schéma directeur » consistant en un ensemble d'opérations techniques

et organisationnelles destinées à fiabiliser l'exploitation de ces deux lignes et à renforcer leur robustesse.

Parmi les mesures les plus spectaculaires figurent, pour la ligne B, la création en novembre 2013 d'un centre de commandement unique regroupant les personnels des deux entreprises en un même lieu, à la station Denfert-Rochereau, mais aussi la création, dans cette même station, d'un troisième quai qui facilite la gestion des incidents, ainsi que l'achèvement des travaux du projet intitulé « RER B Nord + ».

S'agissant du RER A, deux projets majeurs³⁶⁸ ont été engagés et une dizaine d'autres opérations devraient l'être d'ici 2025.

*
**

Si des progrès sensibles ont ainsi été accomplis depuis 2010, il n'en demeure pas moins que le réseau ferroviaire francilien continue de souffrir d'insuffisances préoccupantes.

II - Des insuffisances persistantes, des perspectives d'amélioration aléatoires

A - Des insuffisances persistantes

La performance médiocre de nombreuses lignes et le retard accumulé dans la maintenance du réseau francilien de la SNCF entraînent une dégradation du niveau de satisfaction des usagers du RER et du Transilien.

³⁶⁸ L'installation d'un pilotage automatique sur le tronçon central et l'extension du système d'aide à la conduite, à l'exploitation et à la maintenance (SACEM) entre Val-de-Fontenay et Neuilly-Plaisance.

1 - La performance de nombreuses lignes reste inférieure aux objectifs, voire se dégrade

La performance d'une ligne de transport ferroviaire s'apprécie à partir de trois critères principaux : le nombre de trains ou de rames qui circulent quotidiennement (ce qu'on nomme « *offre de transport* » ou « *production* »), et, selon le cas, la *ponctualité*, qui s'exprime par le pourcentage de voyageurs arrivant à destination avec moins de cinq minutes de retard, ou la *régularité*, évaluée par le pourcentage de voyageurs ayant attendu moins que l'intervalle de référence entre deux rames.

Des objectifs chiffrés pour ces critères sont fixés dans les contrats liant le STIF et les deux opérateurs pour chaque ligne de métro, tramway, RER et Transilien. S'ils ne sont pas atteints, ils entraînent des pénalités financières.

Les résultats sont variables selon les lignes et les heures de la journée.

- en ce qui concerne les 14 lignes de métro exploitées par la RATP, la production en heures de pointe, les plus sensibles, n'a cessé de s'améliorer au long de la période étudiée : alors qu'en 2010 seules 3 lignes atteignaient le niveau de production permettant d'échapper aux pénalités, 12 y parvenaient en 2014. En outre, depuis 2012, un objectif de régularité en heures creuses a été ajouté. Fixé à 96,5 % de voyageurs ayant attendu moins que l'intervalle de référence, il a atteint 97,8 %, toutes lignes confondues. Seule la ligne 9 est restée constamment en dessous de l'objectif, les meilleures performances étant atteintes par les deux lignes automatisées (1 et 14) ;
- s'agissant des tramways, l'indice de régularité a toujours dépassé 97,5 % depuis 2013, sauf pour la ligne T4, seule ligne exploitée par la SNCF, dont l'indice n'a cessé de se dégrader depuis 2010 en raison, surtout, du manque de fiabilité du matériel roulant ;
- la performance des lignes A et B du RER, co-exploitées par la RATP et la SNCF, apparaît, en revanche, beaucoup moins satisfaisante. Ce sont pourtant, de tout le réseau ferroviaire d'Île-de-France, les lignes les plus fréquentées : à lui seul, le RER A transporte, chaque jour ouvrable, entre 1 et 1,2 million de clients, soit près de quatre fois la totalité des voyageurs des TGV circulant quotidiennement sur le territoire national.

Des objectifs de production différents pour les heures creuses et les heures de pointe ont été fixés dans les contrats 2012-2015. Pour échapper à un malus, les exploitants devaient faire en sorte de dépasser 98 % de cet objectif en heures creuses³⁶⁹ et 96 % en heures de pointe. Or, si le niveau de 98 % en heures creuses a toujours été atteint depuis 2012 pour les deux lignes, celui de 96 % en heures de pointe ne l'a jamais été. L'indicateur s'est même dégradé entre 2012 et 2014, passant de 92,4 % à 90,3 % pour le RER A et de 92,3 % à 91,1 % pour le RER B.

En matière de ponctualité, aucune des deux lignes n'a atteint depuis 2010 l'objectif contractuel de 94 % de voyageurs arrivés avec moins de cinq minutes de retard à destination, le RER A oscillant entre 81,4 % et 85,6 %, et le RER B passant de 80,1 % en 2010 à 88 % en 2014.

Dans la pratique, pour un usager fréquentant quotidiennement une de ces deux lignes aux heures de pointe, il ne se passe guère de semaine sans qu'il n'ait à subir un retard ou une suppression de train ;

- enfin, en ce qui concerne les onze autres lignes exploitées par la SNCF, leur production, sans exception, s'est constamment dégradée depuis 2012. En 2014, aucune n'atteignait en heures creuses le seuil contractuel de 98 % et seules quatre lignes (lignes N, P, R et U) sur onze dépassaient, de très peu, le seuil fixé à 96 % en heures de pointe.

S'agissant de la ponctualité, seules deux lignes (H et N) atteignent l'objectif contractuel, même si quelques améliorations sont observées sur certaines autres lignes, notamment la ligne K (Paris-Nord/Crépy-en-Valois) dont l'indicateur est passé de 74,8 % en 2010 à 86 % en 2014, même s'il reste encore fort éloigné de l'objectif contractuel de 92,5 %.

En définitive, l'ensemble de ces résultats explique qu'entre 2010 et 2014 les « malus » versés au STIF par la SNCF en raison du non-respect des objectifs contractuels de production et de ponctualité ont été multipliés par trois, passant de 6,3 M€ en 2010 à 19,5 M€ en 2014. Si la RATP a bénéficié d'un « bonus » pendant la même période au titre de la régularité du métro, elle a, en revanche, été constamment pénalisée d'un malus au titre de la production et de la régularité des RER A et B.

³⁶⁹ Les plages d'heures creuses sont les suivantes : 5 h 30 – 7 h 30, 9 h 30 – 16 h 30 et à partir de 19 h 30.

Ces résultats expliquent également qu'une majorité de voyageurs exprime son insatisfaction des conditions de transport qui lui sont proposées.

2 - Un « ressenti » des clients plus négatif, sauf pour le métro

La régularité et la ponctualité constituent les deux principaux paramètres auxquels les voyageurs sont sensibles et ce sont précisément ceux qui, s'agissant des lignes RER et Transilien, laissent le plus à désirer. Il n'est, dès lors, pas étonnant que les enquêtes de satisfaction conduites auprès des usagers fassent apparaître des résultats médiocres.

Depuis 2012, une enquête réalisée auprès d'un échantillon de 60 000 clients de la RATP permet de calculer un indice de perception du service par mode de transport (métro, RER, réseau de surface). L'indicateur est construit à partir des taux de satisfaction enregistrés pour six critères (ponctualité ; information des voyageurs ; ambiance-propreté et accueil ; fonctionnement des péages et des distributeurs de titres ; accès aux gares ; gestion des situations perturbées).

Si cet indice a légèrement augmenté entre 2012 (82,9 %) et 2014 (83,7 %) pour le métro, il a, en revanche, baissé pour les RER A et B (74,8 % en 2012, 73,2 % en 2014).

Le STIF réalise également une enquête de perception auprès des usagers du Transilien. Les critères pris en compte sont pratiquement les mêmes que ceux retenus pour la RATP. L'indicateur de satisfaction est passé de 77,6 % en 2012 à 74,9 % en 2014, se traduisant par un malus versé au STIF de 0,6 M€.

L'analyse des résultats montre que, pour certains critères, la perception des clients est en baisse, alors que l'indicateur de qualité correspondant a progressé (par exemple, en matière de qualité de l'information fournie aux voyageurs). La SNCF explique ce phénomène par la prépondérance de la ponctualité dans le « ressenti » des clients.

Sur les 14 lignes exploitées par la SNCF³⁷⁰, la satisfaction des usagers de 7 d'entre elles est en baisse entre 2012 et 2014, elle est

³⁷⁰ Cinq lignes de RER, huit lignes de train, 1a ligne T4 de « tram-train ».

inchangée pour 4 lignes et en progression pour 3 seulement (RER B, lignes N et U du Transilien).

La saturation aux heures de pointe des tronçons centraux du RER A et B, les retards et annulations de rames et les interruptions de trafic liées à des incidents, expliquent la croissance de l'insatisfaction des usagers quotidiens des transports ferroviaires franciliens, à l'exception notable du métro.

Cette réalité doit être prise en compte dans l'application de la politique de transfert modal de la route vers le rail. Si l'objectif d'encourager l'usage des transports en commun au détriment de l'automobile n'est pas contestable en soi, encore faut-il s'assurer que ceux-ci sont en mesure d'offrir aux voyageurs des conditions de déplacement convenables. Un « phasage » entre l'accroissement de l'offre de transports et l'amélioration de la qualité de service aux voyageurs, d'une part, et les mesures visant à restreindre la circulation automobile, d'autre part, doit être mis en place, faute de quoi on risque d'aggraver une situation déjà à la limite de la rupture.

Ce constat est en grande partie la conséquence du retard accumulé dans la maintenance du réseau francilien de la SNCF.

3 - Le retard accumulé dans la maintenance du réseau francilien de la SNCF

Pour que soit assuré un niveau de performance et de sécurité satisfaisant, un réseau ferroviaire aussi dense et fréquenté que celui d'Île-de-France exige des opérations de maintenance lourdes et régulières, mais aussi un renouvellement des matériels trop anciens pour pouvoir être réparés.

La Cour avait souligné en 2010 que les insuffisances récurrentes de qualité de service sur le réseau Transilien trouvaient leur origine dans un sous-investissement persistant lié au fait que les gouvernements successifs, la SNCF et RFF³⁷¹ ont, pendant plus de 30 ans, accordé la priorité au développement du réseau des lignes à grande vitesse au détriment des investissements destinés à entretenir ou à moderniser le réseau existant, tout particulièrement en Île-de-France.

³⁷¹ Aujourd'hui SNCF Réseau.

Or, le réseau Transilien, s'il ne représente qu'environ 10 % du réseau ferré national, supporte à lui seul 40 % du trafic voyageur assuré quotidiennement par la SNCF sur l'ensemble du territoire.

Le désintérêt ainsi manifesté à l'égard de l'entretien du réseau francilien explique le retard considérable qui a été accumulé. Ce n'est qu'à partir de 2011 que les dépenses consacrées à l'investissement et à la maintenance de ce réseau ont commencé à augmenter de façon significative, passant de 538 M€ en 2010 à 810 M€ en 2014. Si une poursuite de l'augmentation est attendue dans les années à venir, il est malheureusement établi qu'on ne peut pas rattraper en quelques années les carences accumulées pendant plus de trois décennies.

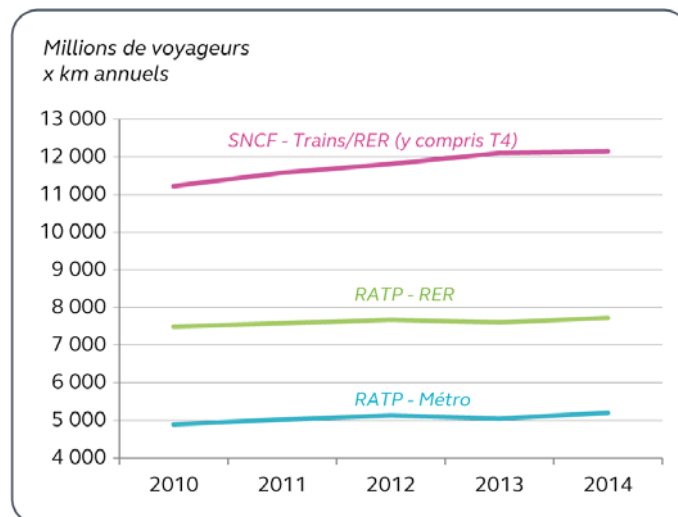
Beaucoup des infrastructures des lignes du réseau francilien sont en effet vétustes. L'âge moyen des voies en zone dense a augmenté de 30 % entre 2003 et 2014. Sur les 3 700 km du réseau Transilien, 40 % des voies et 30 % des aiguillages ont plus de 30 ans, alors que SNCF Réseau considère qu'une voie ou un aiguillage doit être régénéré au bout de 25 ans. Environ 15 % des caténaires ont plus de 80 ans, et même 5 % plus de 100 ans. En particulier, l'âge des caténaires de la ligne C du RER est supérieur à 90 ans.

Pour éviter que cette situation ait des conséquences fâcheuses sur la sécurité, la vitesse maximale autorisée a dû être réduite sur un nombre croissant de tronçons (213 km début 2015).

Selon les services chargés de l'entretien du Transilien, l'état général des infrastructures va continuer à se dégrader jusqu'en 2020 et ce n'est qu'en 2025 qu'on retrouvera le niveau d'aujourd'hui, lequel est loin d'être optimal. Un tel constat est évidemment inquiétant, car, outre les risques qu'il comporte pour la sécurité, il signifie que les incidents techniques liés à la vétusté des installations ne connaîtront pas une diminution significative avant au moins dix ans.

En outre, tout accroissement du trafic a tendance à dégrader la qualité du service. Or le nombre de voyageurs.km annuels a crû de 8,26 % entre 2010 et 2014 sur le réseau SNCF comme le montre le graphique ci-dessous.

Graphique n° 1 : évolution du trafic de voyageurs sur les différents réseaux ferrés Île-de-France entre 2010 et 2014



Source : Cour des comptes d'après OMNIL, STIF, SNCF, RATP, Optile

La maintenance du réseau Transilien est, en outre, rendue plus difficile du fait que la plupart des voies qu'il emprunte supportent également un trafic national de voyageurs (TGV, Intercités) et de fret. Il en résulte que les créneaux horaires pendant lesquels des opérations de maintenance sont possibles (la nuit ou lors des périodes de vacances) sont plus courts à la SNCF qu'à la RATP, le réseau du métro ne supportant aucun trafic pendant la nuit.

Des projets ambitieux ont été définis pour remédier aux imperfections qui continuent de caractériser les transports ferroviaires en Île-de-France. Leur financement n'apparaît cependant pas garanti, dans la mesure où ils entrent en concurrence avec d'autres projets d'infrastructures de transports très coûteux, et ils risquent de se heurter à de fortes difficultés techniques, ce qui rend les perspectives d'amélioration incertaines.

B - Des perspectives d'amélioration aléatoires

Le *Grand Paris Express*, *Eole* et le *CDG Express*, sont des projets très ambitieux, mais qui risquent de se heurter à une double difficulté : financière et technique.

1 - Des projets ambitieux

Le « Grand Paris », défini par une loi du 3 juin 2010, constitue un projet urbain, social et économique dont le principal moyen de mise en œuvre est la création d'un réseau de métro automatique de grande capacité, appelé le *Grand Paris Express* (GPE).

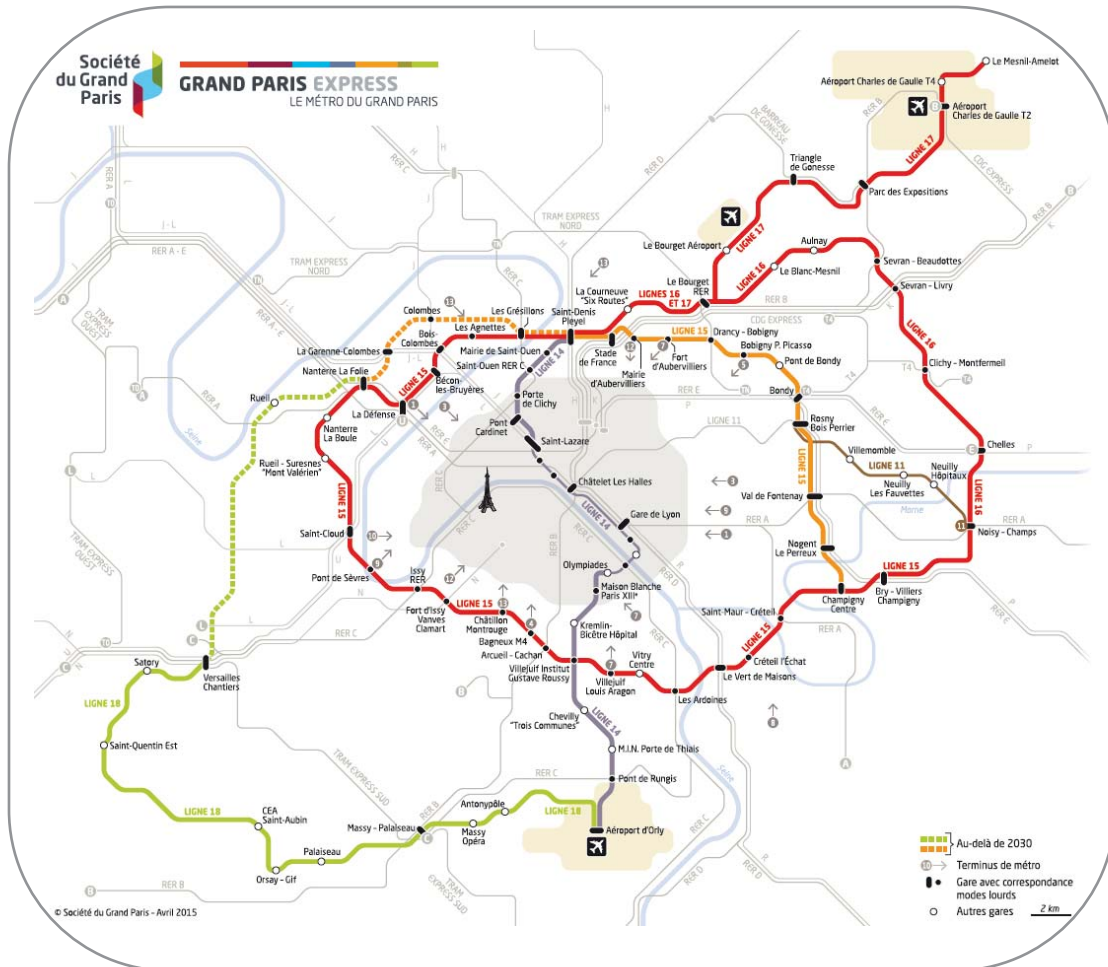
La même loi a créé un établissement public à caractère industriel et commercial, la Société du Grand Paris (SGP), chargé d'assurer la maîtrise d'ouvrage de ce projet.

Tel qu'il a été redéfini en mars 2013 par le Gouvernement, le GPE comprend :

- la construction d'ici 2030, de quatre lignes nouvelles :
 - la ligne 15, ligne circulaire souterraine d'une centaine de kilomètres autour de Paris ;
 - la ligne 16 de Saint-Denis à Noisy-Champs en passant par Le Bourget ;
 - la ligne 17 partageant avec la 16 le tronçon entre Saint-Denis et Le Bourget et continuant jusqu'à l'aéroport Charles-de-Gaulle et au Mesnil-Amelot ;
 - la ligne 18 reliant l'aéroport d'Orly à Versailles via Massy-Palaiseau et le plateau de Saclay avec une extension jusqu'à Nanterre après 2030 ;
- et le prolongement de deux lignes de métro existantes :
 - la ligne 11, qui serait prolongée de son actuel terminus (Mairie des Lilas) vers l'est jusqu'à Noisy-Champs via Rosny-Bois-Perrier ;
 - la ligne 14, prolongée de Saint-Lazare à Saint-Denis Pleyel via Mairie de Saint-Ouen au nord, et d'Olympiades à l'aéroport d'Orly au sud.

Dans son ensemble, le projet représenterait la construction de 205 km de lignes nouvelles, dont plus de la moitié souterraines, et de 69 gares.

Carte n° 2 : plan du *Grand Paris Express*



Source : société du Grand Paris

Le coût prévisionnel du GPE a fait l'objet d'estimations successives et sensiblement différentes selon les sources.

Évalué à 19 Md€ lors de la présentation de l'enquête publique en 2010, puis, au terme de celle-ci, en 2011, à 20,5 Md€, le projet est estimé à 29,9 Md€ dans un rapport du 12 décembre 2012³⁷². Lors de sa présentation par le Premier ministre en mars 2013, il est ramené à 22,6 Md€, mais, en réalité, à environ 30 Md€ en tenant compte de l'adaptation des réseaux existants, des prolongements des lignes 11 et 14 jusqu'à leur futur terminus et de l'achat du matériel roulant.

Cette estimation constitue selon toute vraisemblance un minimum qui risque d'être largement dépassé. L'expérience montre en effet que les évaluations portant sur des projets d'une telle ampleur se traduisent le plus souvent par des surcoûts résultant des nombreux aléas qui caractérisent presque toujours l'exécution de chantiers de cette dimension.

À ces sommes il convient d'ajouter le coût d'exploitation de toutes ces futures nouvelles lignes. Il n'a pas fait l'objet d'un chiffrage, mais on estime généralement qu'il sera au moins d'environ 1 Md€ par an, s'ajoutant aux quelque 5 Md€ de dépenses de fonctionnement actuelles (hors amortissement) du réseau ferré francilien de la RATP et de la SNCF.

Par ailleurs, bien que ne faisant pas partie du GPE, deux autres projets importants devraient être engagés dans les prochaines années : le projet *Eole* et le *CDG Express*.

Eole consiste dans le prolongement du RER E à l'ouest, de la gare Saint-Lazare à Nanterre puis jusqu'à Mantes-la-Jolie, soit sur 55 km. Trois nouvelles gares devraient être construites. Le coût estimé de ce projet est de 3,3 Md€ et de plus de 5 Md€ en incluant l'achat du matériel roulant. La mise en service jusqu'à Nanterre est programmée pour 2020, et jusqu'à Mantes en 2022, mais le plan de financement n'est pas encore bouclé, ce qui risque de retarder les travaux.

³⁷² Pascal AUZANNET, *Rapport de la mission sur le calendrier pluriannuel de réalisation et de financement du projet du Grand Paris Express*, 10 décembre 2012, 94 p., disponible sur www.territoires.gouv.fr

CDG Express sera une liaison ferroviaire directe entre l'aéroport Roissy-Charles de Gaulle et la gare de l'Est, dont le Premier ministre a réaffirmé l'utilité lors d'un comité interministériel du 13 octobre 2014.

Ce projet a connu de nombreuses vicissitudes puisque son origine remonte à juin 2000 et qu'il a fait l'objet d'un débat public dès 2003. D'un coût estimé, hors frais financiers et matériel roulant, à 1,65 Md€, sa mise en service est aujourd'hui prévue en 2023. Un coordonnateur interministériel a été nommé pour suivre ce projet porté par l'État, Aéroport de Paris et la SNCF.

Le calendrier de réalisation du GPE couvre une période d'une vingtaine d'années, à partir de 2016-2017 et jusqu'au-delà de 2030. Cependant des retards ont déjà été annoncés pour le prolongement nord de la ligne 14 (prévu en 2017, il est reporté de deux ans) et pour la ligne 15 sud (reportée de 2020 à fin 2022 ou 2023). À ce jour, l'annonce de la candidature de la ville de Paris à l'organisation des Jeux Olympiques de 2024 et, si elle était confirmée, à celle de l'exposition universelle de 2025 n'a pas eu pour effet de modifier ce calendrier.

La réalisation de ces ambitieux projets soulève la question de leur soutenabilité financière.

2 - Un financement hypothétique

Si l'on additionne le montant des charges courantes d'exploitation du réseau ferroviaire francilien, celui des dépenses nécessaires pour améliorer la fiabilité et l'entretien des lignes existantes, renouveler le matériel roulant et le total des investissements envisagés dans le cadre du Grand Paris, on mesure l'ampleur du défi financier auquel les responsables publics sont confrontés même si ce constat doit être nuancé par la durée prévisionnelle de réalisation de ce programme. En se limitant à la période 2015-2020, l'ensemble des dépenses prévisionnelles du réseau ferroviaire francilien (exploitation courante, entretien, nouveau matériel, investissements d'infrastructures programmés au cours de cette période) s'élève à une cinquantaine de milliards d'euros.

Dans une période de forte tension budgétaire, la soutenabilité de l'ensemble des projets apparaît donc incertaine, d'autant plus que l'engagement, en dehors de l'Île-de-France, d'autres projets d'infrastructures de transports très coûteux est également envisagé au cours des prochaines années et que la part du coût du transport financée

par les clients non seulement n'augmente pas, mais va diminuer, à la suite de décisions du STIF sur les tarifs³⁷³ appliquées depuis septembre 2015.

La Cour avait déjà constaté en 2010 que le financement des transports franciliens reposait très majoritairement sur les entreprises et sur le contribuable, la part assumée par l'utilisateur étant, comparativement à la situation observée dans de grandes agglomérations étrangères, relativement faible. Elle avait recommandé que des moyens supplémentaires soient dégagés par l'amélioration de la productivité des opérateurs, par une participation accrue des usagers et par la recherche de ressources nouvelles.

Cette recommandation n'a pas été mise en œuvre.

Entre 2010 et 2014, la répartition du financement entre les trois grandes catégories de contributeurs est en effet restée d'une grande stabilité :

- le prix acquitté par les clients pour l'achat de leurs titres de transport ne permet de couvrir qu'environ 30 % des dépenses ;
- les entreprises, à travers le « versement transport » et le remboursement de la moitié du prix des forfaits Navigo achetés par leurs salariés pour leurs déplacements entre leur résidence habituelle et leur lieu de travail, acquittent près de 50 % du total ;
- les concours publics (subventions des collectivités membres du STIF et dotations de l'État au titre des transports scolaires) représentent un peu moins de 20 %.

Les contraintes qui pèsent sur les budgets de l'État comme des collectivités locales ne laissent qu'une faible marge de manœuvre pour accroître les subventions publiques, c'est-à-dire la part supportée par le contribuable. De même, il est peu vraisemblable que les entreprises puissent augmenter encore leur contribution au financement des transports.

La rigidité du statut et de l'organisation du travail à la RATP et à la SNCF limite les perspectives d'amélioration de la productivité des exploitants sous réserve des progrès qui pourraient intervenir dans la

³⁷³ Délibérations du conseil du STIF du 11 février 2015 portant création de forfaits Navigo toutes zones et du 8 juillet 2015 portant création du forfait Imagine'R scolaire toutes zones.

future convention collective du secteur ferroviaire. Compte tenu de l'abandon de « l'écotaxe poids lourds », dont le produit net aurait dû être de l'ordre de 800 M€, chaque année, allant principalement aux transports ferroviaires, les seules sources supplémentaires de financement d'un montant significatif résident donc dans l'augmentation de la part supportée par les usagers et dans la recherche de recettes nouvelles.

Or, la contribution des voyageurs, déjà modeste au regard de celle des autres financeurs, va sensiblement diminuer avec la décision du STIF créant un forfait *Navigo* unique³⁷⁴ pour l'ensemble de l'Île-de-France depuis le 1^{er} septembre 2015. Cette décision apparaît d'autant plus singulière que le prix payé par les voyageurs franciliens, comme le relevait déjà la Cour en 2010, est l'un des plus faibles comparé aux grandes villes étrangères de même importance que Paris³⁷⁵, qu'un très grand nombre de personnes bénéficient déjà de tarifs préférentiels³⁷⁶ et que le montant de la fraude en Île-de-France est évalué à plus de 360 M€³⁷⁷ par an.

Le STIF estime l'impact financier de cette décision à 485 M€ en 2016³⁷⁸. Ce manque à gagner considérable devrait être compensé par un accroissement du versement transport (à hauteur de 210 M€), alors même que les taux de celui-ci ont déjà subi plusieurs augmentations depuis 2012, et par la région (à hauteur de 275 M€), c'est-à-dire par un nouvel alourdissement de la charge supportée par les employeurs et les contribuables³⁷⁹.

³⁷⁴ Jusque-là, la tarification du forfait Navigo variait selon l'origine et la destination des voyageurs, l'Île-de-France étant divisée en six zones, ramenées à cinq à partir du 1^{er} juillet 2011. Entre 2010 et 2015, les tarifs du forfait Navigo des zones 1 et 2 ont augmenté davantage que ceux des zones 3 à 5.

³⁷⁵ Le prix du ticket à l'unité est de 1,80 € pour le métro à Paris, 2,70 € à Berlin, 3,50 CHF à Genève et 2,55 à 3,55 £ à Londres.

³⁷⁶ Bénéficiaires de la CMU, de l'aide médicale d'État, chômeurs titulaires de l'ASS, etc. Au total, selon des estimations de la RATP, près de 800 000 personnes bénéficieraient ainsi d'avantages tarifaires, voire d'une gratuité totale pour certaines.

³⁷⁷ Cf. *La lutte contre la fraude dans les transports urbains en Île-de-France : un échec collectif*. Tome I, volume 2.

³⁷⁸ Avec l'extension du bénéfice du tarif unique au forfait Imagine'R, réservé aux élèves et aux apprentis, le coût total devrait dépasser 500 M€ en année pleine, soit près de 18 % de la part des dépenses à la charge des clients.

³⁷⁹ Il est envisagé que le seuil à partir duquel les entreprises sont assujetties au versement transport soit relevé de 9 à 11 salariés, ce qui, sans compensation, se traduirait par un manque de recettes.

En définitive, un « effet de ciseaux » apparaît entre, d'une part, la croissance des besoins financiers pour remettre à niveau le réseau ferroviaire francilien et engager les projets de développement envisagés au cours des dix à quinze prochaines années et, d'autre part, la diminution des ressources en provenance des clients.

Ce constat conduit la Cour à réitérer la recommandation, déjà exprimée en 2010, d'accroître la part du coût des transports financée par les voyageurs. Par ailleurs, il apparaît indispensable que l'État procède à une hiérarchisation et à une sélection rigoureuse des projets d'infrastructures de transport dans le cadre du Grand Paris ou à l'échelle nationale, à l'aune des capacités financières, techniques et humaines mobilisables au cours de cette période.

3 - De fortes difficultés techniques

Indépendamment de la difficulté à financer tous ces projets, il existe une forte incertitude sur la capacité des opérateurs et de l'industrie à mener de front, et dans les délais actuellement envisagés, à la fois les chantiers de rénovation, de maintenance et de développement du réseau actuel et d'engager quasi-simultanément la construction des infrastructures nouvelles prévues dans le projet du Grand Paris et de celles programmées sur le reste du territoire.

La priorité absolue doit être donnée à l'amélioration du réseau existant, dans la mesure où la performance de l'infrastructure et de certains matériels roulants n'est plus en adéquation avec l'importance du trafic constatée sur le réseau Transilien.

Or l'exécution de lourds chantiers de maintenance sur les lignes franciliennes de la SNCF nécessite des interruptions de trafic sur les tronçons les plus fréquentés, ce qui entraîne une forte gêne pour les usagers. Elle suppose aussi que les équipes de la SNCF chargées de la maintenance soient assez nombreuses et qualifiées pour pouvoir conduire de front la rénovation de nombreuses portions de voies³⁸⁰.

³⁸⁰ La réparation ou la rénovation de certains équipements très anciens (transformateurs, caténaires, etc.) suppose des compétences techniques que ne maîtrisent pas obligatoirement les personnels de la SNCF récemment recrutés.

Le lancement concomitant d'un trop grand nombre d'opérations risque d'aboutir, sinon à une impossibilité des entreprises à y faire face, du moins à des tensions se traduisant par une augmentation des prix ou par un décalage dans le calendrier d'exécution des projets³⁸¹. Au minimum, une planification fine et coordonnée de ces grandes opérations par l'État apparaît donc indispensable. De même, devrait-il veiller à limiter la densification de l'espace urbain central de l'agglomération aussi longtemps que les lignes nouvelles permettant de désengorger les tronçons aujourd'hui saturés ne seront pas en service.

En définitive, les pouvoirs publics sont confrontés à un double défi financier et technique : la conjugaison, à partir de 2016-2017, d'opérations de maintenance très lourdes sur l'ensemble du réseau de la SNCF, notamment en Île-de-France, du lancement des projets prévus dans le cadre du Grand Paris et d'investissements extrêmement coûteux sur d'autres portions du territoire.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

Les progrès accomplis depuis 2010 dans l'organisation et le fonctionnement des transports ferroviaires en Île-de-France sont incontestables. Pourtant, beaucoup de voyageurs, comme en témoignent les enquêtes de perception, estiment que ce réseau n'offre toujours pas une qualité de service satisfaisante, notamment en matière de régularité et de ponctualité.

Le STIF, la RATP et la SNCF sont conscients de ce « ressenti » négatif et s'efforcent d'y remédier : après plus de trois décennies au cours desquelles la maintenance du réseau francilien de la SNCF a été négligée au profit d'investissements sur les lignes à grande vitesse, la priorité a enfin été donnée à son amélioration. Toutefois, le retard accumulé sur l'entretien du Transilien est tel que l'état de certaines portions de lignes va continuer à se dégrader jusqu'en 2020. C'est

³⁸¹ Les responsables de SNCF Réseau rappellent que des « goulets d'étranglement » avaient été constatés entre 2005 et 2008 sur les chantiers de construction des lignes à grande vitesse, ce qui avait provoqué des reports de chantiers. Leur crainte est que ce phénomène se reproduise pour ce qui concerne l'Île-de-France.

seulement en 2025 qu'on devrait retrouver le niveau d'aujourd'hui, lequel est déjà loin d'être optimal.

La réalisation d'Eole et la construction des lignes nouvelles prévues dans le cadre du Grand Paris Express devraient certes contribuer à désengorger les tronçons centraux des lignes aujourd'hui saturés. Toutefois, même si le calendrier prévisionnel de leur mise en service est respecté, ce n'est, au mieux, pas avant 2022, que les voyageurs en ressentiront les effets positifs.

De ce constat il découle que le trafic, en particulier sur les portions de lignes les plus fréquentées, ne connaîtra pas avant huit à dix ans de substantielles améliorations.

Dans ces conditions, il est nécessaire de veiller à ce que la politique d'encouragement à l'usage des transports collectifs n'ait pas pour effet d'accroître le trafic sur les tronçons ferroviaires déjà saturés et de dégrader encore une qualité de service déjà considérée comme critique par les usagers, en particulier par les habitants les plus éloignés du cœur de l'agglomération.

La Cour formule en conséquence les recommandations suivantes :

- 1. à l'État et à SNCF Réseau : maintenir la priorité absolue donnée à l'entretien et à la maintenance du réseau Transilien (recommandation réitérée) ;*
 - 2. à l'État et au STIF : accroître la part du coût des transports financée par les voyageurs (recommandation réitérée) ;*
 - 3. à l'État : procéder à une hiérarchisation et à une sélection rigoureuse des projets d'infrastructures de transport envisagées dans les 10 à 15 prochaines années à l'aune des capacités financières, techniques et humaines mobilisables au cours de cette période.*
-

Réponses

Réponse commune du ministre des finances et des comptes publics et du secrétaire d'État chargé du budget.....	506
Réponse du président du conseil d'administration de SNCF Mobilités..	506
Réponse du président du conseil d'administration de SNCF Réseau	508
Réponse de la présidente du conseil d'administration du Syndicat des transports d'Île-de-France (STIF)	509
Réponse du président du directoire de la société du Grand Paris	513

Destinataires n'ayant pas répondu

Ministre de l'écologie, du développement durable et de l'énergie et secrétaire d'État chargé des transports, de la mer et de la pêche
Présidente-directrice générale de la régie autonome des transports parisiens (RATP)

**RÉPONSE COMMUNE DU MINISTRE DES FINANCES ET DES
COMPTES PUBLICS ET DU SECRÉTAIRE D'ÉTAT CHARGÉ DU
BUDGET**

Nous avons pris connaissance avec beaucoup d'intérêt de ce travail dont nous partageons pleinement les constats et les recommandations.

Concernant le réseau Transilien, nous rejoignons la Cour sur la nécessité de maintenir la priorité aujourd'hui donnée à l'entretien et à la maintenance du réseau. Nous tenons notamment à souligner l'augmentation très importante de l'effort financier réalisé ces dernières années par SNCF Réseau pour le renouvellement et la mise en conformité du réseau francilien.

Nous partageons également le constat de la Cour sur l'ampleur du défi auquel les responsables publics sont confrontés face aux nombreux projets d'infrastructures prévus, au regard des capacités non seulement techniques et humaines, mais aussi de financement des acteurs publics dans les prochaines années. Cela nous semble devoir appeler, en priorité, à une hiérarchisation et à une sélection rigoureuse des projets.

Comme le relève la Cour, face aux contraintes qui pèsent sur les budgets de l'État comme sur ceux des collectivités locales, la possibilité de dégager des marges de manœuvre au niveau de la structure de la tarification pour les voyageurs doit continuer à être expertisée.

Enfin, nous tenons à souligner que la maîtrise des coûts d'exploitation des opérateurs de transport, et notamment des coûts salariaux, paraît indispensable afin d'optimiser la dépense publique, mais aussi afin de réduire les écarts de compétitivité dans le cadre de l'ouverture progressive à la concurrence.

**RÉPONSE DU PRÉSIDENT DU CONSEIL D'ADMINISTRATION
DE SNCF MOBILITÉS**

J'observe que la Cour a noté et apprécié les progrès accomplis par SNCF Mobilités en ce qui concerne le fonctionnement et le mode d'organisation du réseau ferré francilien, notamment la meilleure coordination entre la RATP et SNCF avec la création d'une direction de

ligne unique pour le RER B et l'amélioration de la gestion commune du RER A.

La Cour souligne les progrès accomplis dans le contrat 2012-2015 avec le STIF en matière de prise en compte du point de vue du voyageur dans le choix des indicateurs de performance et de qualité, de niveau des investissements et de transparence en particulier économique et financière. Ainsi que vous l'annoncez I-A-2, le nouveau contrat 2016-2019 récemment signé avec le STIF prolonge ces efforts, afin de faire progresser les transports en Île-de-France et d'augmenter la satisfaction des voyageurs. En effet, ce nouveau contrat prévoit, notamment, une hausse de 20 % des investissements prévus (2,6 Md€, dont 1,2 sur fonds propres SNCF), l'augmentation des effectifs pour renforcer la présence humaine et une amélioration de l'information des voyageurs grâce à de nouveaux outils. Enfin, une coordination encore plus étroite avec SNCF Réseau sur les travaux permettra d'anticiper plus finement les moyens nécessaires à la prise en charge des voyageurs.

En matière d'infrastructure nouvelle, outre la gare de Créteil Pompadour que vous mentionnez page 5, SNCF vient de mettre en service la gare de Rosa Parks, dans le 19ème arrondissement de Paris, sur la ligne E du RER.

Ainsi que vous l'évoquez dans le rapport, le Groupe SNCF a fait des transports de la vie quotidienne son enjeu principal. À cet égard, l'Île-de-France est pour nous une priorité nationale. Les transports ferroviaires dans cette région représentent en effet 70 % des clients de toute l'entreprise et 40 % des circulations ferroviaires sur seulement 10 % du réseau ferré national. Ainsi, les trains Transilien transportent chaque jour douze fois plus de voyageurs que tous les TGV circulant en France, et le RER B transporte plus de passagers que l'ensemble des TER de France.

À cet égard il me semble essentiel de souligner dans le rapport que le nombre de voyageurs sur le réseau ferroviaire francilien a augmenté de 30 % en dix ans.

Il s'avère toutefois que dans le même temps, le niveau de vieillissement des constituants du réseau ferré francilien – rails, traverses, caténaires, postes d'aiguillage, signalisation – ne nous permet pas d'offrir la qualité de service attendue par les Franciliens. L'entretien courant ne suffit plus à maintenir les installations. Cela explique très largement la dégradation de la qualité de service des onze lignes Transilien exploitées par SNCF et des deux lignes RER A et B, que le rapport met en exergue, qui se traduit par une insatisfaction exprimée

par les voyageurs et par une augmentation des malus contractuels que SNCF doit verser. Ainsi que le rapport l'explique très clairement, ce constat, que je partage, est largement explicable par le sous-investissement chronique dont a souffert le réseau ferroviaire francilien pendant plusieurs décennies. C'est la raison pour laquelle SNCF plaide auprès des pouvoirs publics pour une priorité absolue des investissements sur le réseau existant et particulièrement en Île-de-France.

Ainsi, SNCF fera tout son possible pour que les projets de développement, en particulier ceux du réseau de transport du Grand Paris, ne dévoient pas des financements – par ailleurs contraints – nécessaires à la pérennité du réseau francilien existant.

Une diminution des financements alloués au renouvellement du réseau et à celui du matériel roulant poserait de graves difficultés. A contrario, il importe que les efforts engagés, tant par SNCF Réseau que par SNCF Mobilités, pour rajeunir ce réseau très dense et complexe, soient fortement soutenus.

SNCF Mobilités partage donc très largement les conclusions et les recommandations que la Cour va émettre.

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DU CONSEIL D'ADMINISTRATION DE SNCF RÉSEAU

Cinq ans plus tard, la Cour a procédé à une enquête pour mesurer les évolutions et apprécier dans quelle mesure les recommandations qu'elle avait formulées ont été suivies d'effets.

Je souscris très largement aux conclusions de cette enquête qui constatent les progrès incontestables accomplis depuis 2010 mais aussi des insuffisances persistantes, notamment dans les domaines de la régularité et de la ponctualité. Compte tenu du retard accumulé dans la maintenance du réseau ferroviaire francilien, je confirme que l'amélioration de la qualité du service sera peu perceptible des usagers avant 2025.

Ce retard est attesté par les données citées par le rapport sur l'âge des composants comme, par exemple, l'âge de 74 ans pour la caténaire de la ligne C.

Conformément aux orientations ministérielles, SNCF-Réseau met en œuvre tous les moyens disponibles pour donner la priorité à la

maintenance du réseau (maintenance courante et renouvellement) avec pour objectifs principaux à la sécurité ferroviaire et l'amélioration des performances des infrastructures. L'état du patrimoine, très sensible à la sollicitation de type zone dense, comme c'est le cas pour l'Île-de-France, doit correspondre aux exigences légitimes des 3,2 millions de voyageurs quotidiens en terme de qualité de service qui nécessite un effort d'investissement de haut niveau et de longue durée.

Je fais évidemment mienne la recommandation réitérée de la Cour de se persévérer dans cette direction en donnant une priorité absolue au réseau existant tout en soutenant tout particulièrement la réalisation du projet Eole, comme le fait la Cour. Ce projet a une pertinence avérée pour soulager définitivement l'axe est-ouest aujourd'hui saturé.

**RÉPONSE DE LA PRÉSIDENTE DU CONSEIL
D'ADMINISTRATION DU SYNDICAT DES TRANSPORTS
D'ÎLE-DE-FRANCE (STIF)**

Le rapport public de la Cour des comptes relatif aux transports ferroviaires en Île-de-France appelle les remarques suivantes.

D'abord, je note que la Cour souligne les progrès enregistrés ces dernières années sous l'égide du STIF. Ces progrès se sont traduits notamment par une prise en compte renforcée de la qualité de service dans les contrats qui lient le STIF à la RATP et à la SNCF, une meilleure organisation des deux lignes de RER co- exploitées par les deux entreprises mise en œuvre à la demande du STIF, la mise en œuvre des schémas directeurs des RER ou une politique volontariste, financée par le STIF afin de renouveler et moderniser le matériel roulant.

D'une façon générale et comme le remarque la Cour, la qualité de service s'est ainsi globalement améliorée sur les lignes de métro mais demeure insuffisante sur la plupart des lignes RER et des lignes Transilien. Je veux toutefois souligner que grâce notamment à l'opération d'investissement dite « RER B Nord + » et à la création du centre de commandement unique, la ponctualité a augmenté de cinq points en 2014 sur la ligne RER B.

Afin de répondre aux enjeux d'amélioration de la qualité de service qui demeurent, les contrats qui entreront en vigueur en 2016 poursuivent, en les accentuant, les logiques déjà introduites dans les contrats 2012-2015.

Ainsi et en matière de ponctualité, une forte amélioration est attendue sur le RER A et sur le réseau de Saint-Lazare. Dans cette optique, il est mis fin au cloisonnement des différents intervenants (RATP, SNCF Mobilités et SNCF-Réseau) en favorisant leur rapprochement opérationnel pour tendre vers une co-exploitation en temps réel. RATP, SNCF-Mobilités et SNCF-Réseau doivent également engager une réflexion commune pour définir des scénarios d'exploitation plus robustes en situations perturbées. Des investissements sont également prévus pour améliorer la ponctualité avec, par exemple, la création d'une 4^{ème} voie au départ de Cergy, la mise en place d'un pilotage automatique sur le tronçon central du RER A et l'extension du périmètre du SACEM (Système d'aide à la conduite, à l'exploitation et à la maintenance) jusqu'à Noisy-Champs ou la poursuite du déploiement du Francilien sur le réseau de Saint-Lazare. En outre, la conception de l'offre est revue dès 2016 pour la ligne L Sud et à moyen terme (en 2018) pour la ligne A et la ligne L3 afin de gagner en robustesse.

Enfin, s'agissant spécifiquement de Saint-Lazare, la mise en œuvre d'un nouveau centre d'exploitation et la réorganisation de la maintenance devraient conduire à une plus grande fiabilité.

D'une façon générale, le poids des branches dans le calcul de la ponctualité des réseaux ferrés lourds est augmenté et la notion même de branche doit être revue en 2016 pour prendre en compte non plus une vision technique fondée sur le segment de réseau, mais une vision voyageur qui repose sur les trajets «origine-destination». Enfin, les nouveaux contrats suppriment la péréquation annuelle de l'incitation à la ponctualité sur les réseaux ferrés lourds et permettent un suivi plus fin distinguant les heures creuses des heures de pointe. De même, les investissements contractualisés demeurent importants (3,8 Md€ pour SNCF-Mobilités et 8,5 Md€ pour la RATP) et les clauses de récupération des financements par le STIF en cas de sous-exécution ont été renforcées.

Je souhaite encore renforcer ces efforts et j'entreprendrai des négociations avec les entreprises afin de renforcer le niveau de qualité de services légitimement attendue par les usagers. Je souhaite notamment, en lien avec les opérateurs, renforcer la sécurité sur le réseau afin de rendre les transports collectifs plus sûrs.

En termes de politique de renouvellement et de modernisation du matériel roulant et comme le note la Cour, les efforts entrepris ont permis d'abaisser l'âge moyen des matériels et les opérations déjà prévues devraient permettre de porter l'âge moyen à 22 ans à la fin de l'année 2017. Cette politique sera renforcée afin d'accélérer le rajeunissement du parc, indispensable à l'amélioration des conditions de transport.

Par ailleurs, comme la Cour, j'estime que l'État et SNCF-Réseau doivent renforcer la priorité donnée à la maintenance et à l'entretien du réseau ferroviaire francilien, qui sont de leur responsabilité. Le STIF ne peut se satisfaire du constat selon lequel l'état du réseau pourrait continuer à se dégrader dans les prochaines années. Il est donc indispensable que, notamment dans le cadre du futur contrat de performance liant l'État et SNCF-Réseau, la priorité en termes financiers et en moyens humains soit donnée au réseau francilien. La demande du STIF est d'autant plus légitime qu'il est la seule autorité organisatrice à couvrir le coût complet du réseau et qu'il fait face à une progression importante des péages (521 M€ en 2004 et 736 M€ en 2014) qui sont fixés unilatéralement par SNCF-Réseau qui est en charge de la programmation et la réalisation des opérations, en anticipant les conséquences des travaux sur les circulations.

J'ai également noté la demande de la Cour à l'État de hiérarchiser les projets d'investissements à l'aune des capacités financières et humaines mobilisables. Je souhaite marquer mon souhait que l'ensemble des projets prévus dans le cadre du Grand Paris Express et du contrat de projets soient réalisés. L'État s'est en effet engagé sur ces projets dans le cadre du contrat de projets signé en 2015 et des financements qu'il a promis d'apporter à la Société du Grand Paris. Il est nécessaire que l'État respecte ses engagements pour la réalisation de projets qui correspondent aux besoins de déplacements des Franciliens. Ni le STIF, ni la Région ne sont parties prenantes dans la négociation du futur contrat de performance liant l'État et SNCF-Réseau. Cependant, j'entends veiller tout particulièrement à ce que l'État place en tête des priorités de ce contrat l'enjeu de maintenance et d'entretien du réseau francilien et qu'il dégager les moyens financiers et techniques correspondants au sein des futurs budgets de SNCF-Réseau.

S'agissant de la préconisation de la Cour visant à renforcer le poids des voyageurs dans le financement des transports, une augmentation ne sera envisageable que si elle est accompagnée d'une amélioration sensible de la qualité de service et de l'affectation de nouvelles ressources au financement des transports collectifs. Je veux ici rappeler les préconisations du rapport de Gilles Carrez, remis en 2009, qui proposait une augmentation du taux de versement transport afin de participer au financement des coûts d'exploitation et de matériel roulant à la charge du STIF liés à la mise en œuvre du nouveau Grand Paris.

Or, si le Gouvernement a bien décidé une hausse du taux plafond du versement transport mise en œuvre au 1^{er} juillet 2015, c'est dans l'objectif de l'affecter au financement d'une partie du coût du tarif unique.

Je souhaite lancer avec le gouvernement une réflexion sur les modalités de financement des transports collectifs en Île-de-France.

Sur cette question essentielle de l'équilibre du financement des transports collectifs franciliens entre l'usager, le contribuable et les entreprises, la Cour avait souligné en 2010 que le financement des transports franciliens reposait très majoritairement sur les entreprises (près de 50 % du total, à travers de versement de transport et le remboursement de la moitié du prix des forfaits Navigo achetés par leurs salariés) et le contribuable (un peu moins de 20 % à travers les concours publics). Elle avait notamment recommandé que des moyens supplémentaires soient dégagés par l'amélioration de la productivité des opérateurs et par la recherche de ressources nouvelles.

La Cour regrette que cette recommandation n'ait pas été mise en œuvre, souligne l'impact financier de la mise en œuvre du passe unique, soit 485 M€ en 2016, et indique que « ce manque à gagner considérable devrait être compensé par un accroissement du versement transports (à hauteur de 210 M€), alors même que les taux de celui-ci ont déjà subi plusieurs augmentations depuis 2012, et par la Région (à hauteur de 275 M€), c'est-à-dire un nouvel alourdissement de la charge supportée par les employeurs et les contribuables ».

Je tiens à informer la Cour que j'entends opérer, s'agissant des modalités de financement du passe unique, un changement de paradigme qui va dans le sens des recommandations de la Cour.

Je proposerai en effet au conseil régional, à l'occasion de sa séance du 21 janvier, un projet de délibération me mandatant pour rappeler au STIF et à l'État qu'il leur appartient de permettre le financement du passe unique en dégageant les marges nécessaires, et pour indiquer au STIF que la Région ne lui versera plus de subvention spécifique à ce titre, ni en 2016, ni les années suivantes.

L'entretien que j'ai eu le 7 janvier avec le Premier ministre a abouti à des conclusions s'inscrivant pleinement dans cette perspective : les efforts des opérateurs pour renforcer la lutte contre la fraude et la suppression de la réduction de 75 % pour les étrangers en situation irrégulière devraient permettre de dégager l'essentiel de la marge de manœuvre nécessaire au financement du passe unique, sachant que le Premier ministre s'est engagé à trouver une solution pour compléter le financement à hauteur d'environ 100 M€ par an.

Ces décisions vont pleinement dans le sens des préconisations de la Cour :

- *l'absence à l'avenir de toute subvention spécifique versée par la Région au STIF au titre du financement du passe unique protégera le contribuable ;*
 - *le renforcement de la lutte contre la fraude et la suppression de la réduction de 75 % pour les étrangers en situation irrégulière permettront bien de faire davantage contribuer l'usager, de surcroît selon des modalités incontestables ;*
 - *au-delà, la renégociation des contrats entre le STIF et les opérateurs permettra de les mettre davantage sous tension et de stimuler des gains de productivité qui pourront contribuer au financement du passe unique ;*
 - *l'engagement du Premier ministre à trouver une solution pour le solde va bien dans le sens de la recommandation de la Cour de rechercher des ressources nouvelles.*
-

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DU DIRECTOIRE DE LA SOCIÉTÉ DU GRAND PARIS

Le rapport relatif aux transports ferroviaires en Île-de-France n'appelle pas d'observation de la part de la Société du Grand Paris.

Chapitre IV

La Cour alerte

1. Le Centre national de la fonction publique territoriale (CNFPT) : former mieux, prélever moins
2. La politique d'archéologie préventive : des mesures d'ajustement tardives, un opérateur à réformer en profondeur
3. Le versement de la solde des militaires : en dépit des efforts engagés, des dysfonctionnements persistants
4. La piste de ski intérieure d'Amnéville : un équipement sous-utilisé, un investissement risqué

1

Le Centre national de la fonction publique territoriale (CNFPT) : former mieux, prélever moins

PRÉSENTATION

Le CNFPT est un établissement public chargé de la formation professionnelle des agents de la fonction publique territoriale. Doté d'un conseil d'administration paritaire, il est présent sur la quasi-totalité du territoire national. Il emploie 2 392 personnes qui se répartissent entre le siège, 29 délégations régionales, 64 antennes départementales et cinq instituts. Son budget de fonctionnement, de 400 M€ en 2014, est principalement alimenté par les collectivités, grâce à un prélèvement de 1 % sur la masse salariale des 1,9 million d'agents territoriaux.

La gestion du CNFPT a fait l'objet d'une insertion au rapport public de février 2011³⁸². La Cour notait que l'adaptation des activités de l'établissement aux missions (formation, préparation aux concours, organisation du recrutement et de la formation des administrateurs, observatoire de l'emploi territorial) avait été tardive, malgré une grande aisance financière, et que persistaient de graves anomalies de gestion. La Cour formulait des recommandations allant de la nécessité de rénover l'offre de formation à celle de perfectionner les outils de gestion, d'améliorer la politique de ressources humaines et de mieux maîtriser certaines dépenses. Enfin, la Cour recommandait de réduire le plafond légal du taux de la cotisation afin de diminuer les excédents du CNFPT et d'alléger corrélativement la charge des collectivités cotisantes. Quelques mois plus tard, le Parlement a réduit en juillet 2011 de 1 % à 0,9 %, pour

³⁸² Cour des comptes, *Rapport public annuel 2011*, Tome II. Le Centre national de la fonction publique territoriale (CNFPT), p. 295-333. La Documentation française, février 2011, 426 p., disponible sur www.ccomptes.fr

2012 et 2013, le taux maximum de la cotisation obligatoire à la charge des collectivités territoriales, puis est revenu sur sa décision, ramenant alors le taux à 1 % pour 2013. C'est dans ce contexte que la Cour a procédé à un nouveau contrôle de l'établissement. Celui-ci lui a permis de constater que l'établissement avait amélioré son activité de formation, d'un point de vue quantitatif comme qualitatif, même si ces efforts devaient être poursuivis (I). La très large autonomie dont il dispose ne l'incite pas à prendre toutes les mesures d'économies possibles (II). Ce nouveau contrôle conduit donc la Cour à proposer une réforme de son statut, de son financement et de son pilotage (III).

I - Une activité de formation modernisée, des efforts à poursuivre

L'activité de formation du CNFPT a augmenté, mais le champ des actions financées par les cotisations qu'il perçoit demeure encore trop limité. La modernisation de la conception et de la conduite des actions est indéniable, mais pourrait faire de nouveaux progrès.

A - Une activité de formation en augmentation, mais une couverture insuffisante des besoins des collectivités et des agents

1 - Une activité en progression

La loi du 12 juillet 1984³⁸³ rend obligatoire un plan de formation au sein des collectivités territoriales et reconnaît aux agents un droit à la formation qui comprend l'accès à la préparation aux concours, aux formations statutaires nécessaires à la titularisation, et l'accès à des formations de professionnalisation dispensées en cours de carrière. La

³⁸³ Loi du 12 juillet 1984 relative à la formation des agents de la fonction publique territoriale et complétant la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale.

formation des agents territoriaux a été profondément remaniée par la loi du 19 février 2007³⁸⁴ qui a remplacé les formations initiales, longues et jugées peu efficaces, par un meilleur cadencement des formations obligatoires tout au long de la vie. Le CNFPT assure à titre exclusif les formations d'intégration et de professionnalisation (de 2 à 10 jours selon les métiers, soit dans les deux ans suivant la nomination dans le cadre de la « formation au premier emploi », soit à la suite de la nomination à un « poste à responsabilité »).

Le volume des formations dispensées par le CNFPT a crû significativement de 2008 à 2011, puis a connu une réduction sensible en 2012, avant d'augmenter de nouveau en toute fin de période. Le volume des formations de professionnalisation, devenues obligatoires, explique largement cette hausse. Les volumes des formations de perfectionnement, de la formation continue et, à un moindre degré, de préparation aux concours sont en nette baisse au cours de la période. Les chiffres de l'année 2014 confirment cette analyse : selon le CNFPT, le volume des formations atteint en effet 14,47 millions d'heures de formation stagiaires (HFS), soit un niveau certes supérieur à celui de 2008, mais encore inférieur à celui de 2011, ce qui n'est pas satisfaisant.

**Tableau n° 1 : activités de formation du CNFPT de 2008 à 2014
(en heures de formation stagiaires)**

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
<i>Formation d'intégration et initiale</i>	2 188 398	2 008 150	2 155 184	2 124 110	2 328 499	2 172 678	nd
<i>Formation de professionnalisation</i>	491 269	4 663 271	5 985 357	6 608 149	6 240 332	6 765 138	nd
<i>Formation de perfectionnement - formation continue obligatoire</i>	6 196 225	3 275 930	2 910 294	3 098 663	2 960 708	2 821 052	nd
<i>Préparation aux concours et examens</i>	2 831 151	2 969 308	2 717 987	3 327 517	2 244 250	2 709 487	nd
TOTAL	11 707 043	12 916 658	13 768 822	15 158 439	13 773 790	14 468 354	14 470 000

Source : Cour des comptes d'après données du CNFPT

³⁸⁴ Loi du 19 février 2007 relative à la fonction publique territoriale.

2 - Une couverture partielle des besoins, des coûts élevés pour les collectivités

Le CNFPT, quoique opérateur public principal, n'a pas le monopole des formations de la fonction publique territoriale : les collectivités restent libres de recourir à d'autres prestataires, mais elles en supportent alors la charge financière tout en restant intégralement redevables de leur cotisation au CNFPT. L'article 28 de la loi précitée du 12 juillet 1984 prévoit que son conseil d'administration peut décider de diminuer la cotisation versée par les collectivités lorsqu'elles font appel à d'autres prestataires, mais cette disposition n'a jamais été appliquée.

Les dépenses totales de formation des collectivités se sont élevées en 2013 à plus de 650 M€³⁸⁵. Elles se répartissaient pour moitié entre, d'une part, la cotisation obligatoire versée au CNFPT, et d'autre part, les sommes versées au titre des formations payantes (au CNFPT ou à d'autres organismes), qui sont passées de 263 M€ en 2007 à 326 M€³⁸⁶ en 2013 (+ 24 %).

Ces montants ne comprennent cependant ni les dépenses des collectivités pour les formations délivrées en interne, ni la rémunération des stagiaires, ni les remboursements de frais de déplacement lorsqu'ils ne sont pas pris en charge par le CNFPT.

3 - Une activité de formation cyclique

Plus de la moitié de l'activité de formation de l'établissement est concentrée sur quatre mois (juin, septembre, octobre et novembre). Les six mois les plus intenses en formation voient se réaliser plus de 70 % de l'activité journées de formation stagiaires (JFS). Plusieurs facteurs seraient en cause, notamment le rythme des entretiens annuels d'évaluation et les spécificités des 234 métiers territoriaux.

³⁸⁵ Inspection générale de l'administration, « Rapport sur la formation des agents territoriaux. Bilan, analyse et perspectives d'avenir », juillet 2014, 129 p., disponible sur www.ladocumentationfrancaise.fr

³⁸⁶ Le montant versé au CNFPT par les collectivités territoriales et leurs groupements au titre des formations payantes s'élevait à 23,7 M€ en 2013.

Mais ces statistiques révèlent surtout l'existence d'un potentiel de croissance de l'activité du CNFPT, qui ne semble pas contraint, pour une partie de l'année au moins, par les limites de ses infrastructures.

B - Le champ anormalement limité de la formation financée par le CNFPT

Le champ de la formation financée par le CNFPT est limité tant en ce qui concerne le type de formations couvertes que les catégories de bénéficiaires.

1 - L'absence de prise en charge par le CNFPT du financement de certaines formations

Le CNFPT organise et finance des actions de formation, avec la cotisation qu'il perçoit, dans le cadre d'un programme établi par lui en fonction des plans de formation des collectivités. La loi du 12 juillet 1984 prévoit toutefois la possibilité pour le CNFPT de faire payer des formations spécifiques³⁸⁷. Sur cette base, certaines formations ont été exclues du champ financé par la cotisation, ce qui, lorsque ces formations sont obligatoires ou indispensables, oblige les collectivités à les financer par ailleurs, auprès du CNFPT dans le cadre de prestations payantes ou auprès d'organismes tiers.

Le périmètre du champ des formations auxquelles donne accès la cotisation obligatoire apparaît, à cet égard, restrictif au regard du texte de la loi. En effet, outre les formations nécessitant un travail spécifique de préparation ou d'accompagnement, d'autres formations sont payantes : les formations bureautiques, les formations obligatoires en hygiène et sécurité, certaines formations de remise à niveau, les formations en langues, les actions relatives à la validation des acquis de l'expérience et l'accompagnement individuel, ainsi que les formations de certification ou diplômantes.

³⁸⁷ L'article 8 (troisième alinéa) de la loi du 12 juillet 1984 dispose que : « lorsque la collectivité ou l'établissement demande au centre une formation particulière différente de celle qui a été prévue par le programme du centre, la participation financière qui s'ajoute à la cotisation est fixée par voie de convention ».

La Cour a pris connaissance de la délibération du conseil d'administration du CNFPT du 5 novembre 2014, qui prévoit la prise en charge sur le budget de l'établissement des formations, figurant à son programme, qu'il réalise au sein des collectivités. Cette évolution marque une amélioration.

Cependant, la même délibération prévoit encore une prise en charge financière par les collectivités dans de nombreux cas : formations de bureautique, formations « préalables aux préparations aux concours et examens professionnels » et de nombreuses formations obligatoires en matière d'hygiène et de sécurité.

Ainsi, le CNFPT ne respecte toujours pas complètement les principes posés par la loi du 12 juillet 1984.

2 - Des restrictions à l'égard de certaines catégories de bénéficiaires

Le CNFPT est compétent pour former « les agents de la fonction publique territoriale », titulaires ou non titulaires. Les agents non titulaires n'ont accès en pratique, faute de statut particulier, ni aux formations initiales, ni aux formations de professionnalisation. Seules leur sont ouvertes les formations continues et les préparations aux concours, qui restent en majorité payantes pour les collectivités.

Par ailleurs, le CNFPT interprète restrictivement l'éligibilité aux formations des personnels sous contrat de droit privé.

a) Les personnels sous contrat de droit privé

Les personnels sous contrat de droit privé, notamment sous contrat aidé, ont accès aux formations du CNFPT, moyennant la participation financière de leur employeur. Le principe de spécialité³⁸⁸, mis en avant par le CNFPT, ne s'oppose pourtant pas à ce que ce dernier ouvre l'accès à ses formations à ces agents sans contribution financière additionnelle. Cet accès, d'intérêt général, entre en effet dans le champ de sa mission principale.

³⁸⁸ Le principe de spécialité signifie que la personne morale, dont la création a été justifiée par la mission qui lui a été confiée, n'a pas de compétence générale au-delà de cette mission.

b) Le cas particulier des bénéficiaires d'un emploi d'avenir : des surcoûts de formation pour les employeurs

Le CNFPT a signé en 2012 avec l'État une convention pour l'insertion professionnelle des jeunes peu qualifiés, embauchés en contrat emploi d'avenir par les collectivités, qui prévoit que l'établissement organise l'intégration des jeunes concernés, leur donne accès à ses formations et forme leurs tuteurs. L'établissement s'est impliqué dans le dispositif, mais le coût de la formation supporté par les collectivités pour les jeunes en emploi d'avenir paraît excessif. Alors que les formations destinées aux agents en contrat d'avenir devaient être financées à la fois par le 1 % et par une ressource spécifique de 0,5 % de la masse salariale des emplois d'avenir³⁸⁹, l'accès aux formations du CNFPT a seulement été ouvert, « dans les mêmes conditions que [pour] les agents territoriaux », c'est-à-dire de manière parfois payante. En outre, alors même que le dispositif doit conduire à une insertion des jeunes au moyen de formations qualifiantes, le CNFPT a refusé de prendre financièrement en charge les formations leur délivrant des certificats, diplômes ou titres professionnels. Ces formations ont dû être financées par les collectivités.

C - Une modernisation de l'offre de formation à accélérer

En 2011, la Cour avait recommandé au CNFPT de redéfinir sa stratégie de formation et de développer les formations à distance. Le centre s'est engagé dans cette voie, mais devrait accentuer son effort, qu'il s'agisse de la conception des programmes, de la modernisation des actions de formation ou de leur évaluation.

³⁸⁹ L'article 2 de la loi du 26 octobre 2012 portant création des emplois d'avenir prévoit que « les actions de formation destinées aux personnes bénéficiant d'un contrat conclu au titre de l'article L. 5134-110 du code du travail dans les collectivités territoriales ou leurs établissements publics sont financés, pour tout ou partie, au moyen de la cotisation obligatoire versée par les collectivités territoriales et leurs établissements publics, en application du 1° de l'article 12-2 de la n° 84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique ainsi que par une cotisation obligatoire assise sur les rémunérations des bénéficiaires des contrats conclus au titre de l'article L. 5134-110 du code du travail dont le taux est fixé par décret ».

1 - Un effort de rationalisation de la conception des formations encore embryonnaire

Avant 2010, l'offre de formation reposait sur une programmation élaborée de manière relativement cloisonnée par chacune des délégations régionales. Trente catalogues de formation distincts et non coordonnés étaient ainsi préparés chaque année.

Depuis 2010, le CNFPT s'efforce d'harmoniser et de coordonner ses catalogues de formation, pour répondre aux besoins de manière plus homogène et améliorer la qualité des formations. L'offre du CNFPT est ainsi plus lisible.

En 2013, l'offre de formation, ainsi harmonisée nationalement, restait toutefois limitée en volume et ne représentait que 9 088 journées de formation, sur un total de 190 995. Les efforts engagés doivent donc être accentués.

2 - Une modernisation des actions de formation à poursuivre

a) La dématérialisation des catalogues de formation et l'inscription en ligne

Le CNFPT a dématérialisé ses catalogues de formation : la consommation de papier liée à leurs impressions est passée de 140 tonnes en 2012 à 38 tonnes en 2013, et le centre vise la suppression totale en 2015 de ces supports en papier. Cette démarche devrait, selon le CNFPT, représenter à terme une économie nette cumulée de 600 000 € par an.

Le CNFPT a mis en place, au début de l'année 2014, un module permettant aux stagiaires de s'inscrire en ligne aux formations proposées. L'ensemble du processus d'inscription, de la préinscription à la délivrance d'une attestation de présence, est désormais dématérialisé, ce qui réduit le délai entre l'inscription en formation et la réponse du CNFPT, qui pouvait intervenir plusieurs mois plus tard. Les statistiques de fréquentation du site révèlent une bonne appropriation de ce changement par les collectivités.

b) La professionnalisation de la relation avec les formateurs

Le CNFPT ne dispose pas de formateurs internes permanents. Il fait appel soit à des personnes physiques, qu'il rémunère en fonction des

besoins, soit à des associations ou des entreprises spécialisées, avec lesquelles il conclut des marchés de formation. À l'occasion de son précédent contrôle, la Cour avait regretté l'étroitesse des « viviers » des intervenants.

En 2014, un portail numérique dédié aux intervenants a été ouvert. Les CV et les données administratives des intervenants sont désormais recueillis de manière dématérialisée et partagés entre les « conseillers-formation ». Une campagne de recrutement de nouveaux intervenants a été lancée afin d'élargir le vivier. Le CNFPT a également mis en place une plateforme collaborative de partage d'expériences et d'interactions entre les « conseillers-formation », qui sera élargie aux intervenants. Cet espace donne accès à des ressources évolutives et à des échanges collaboratifs de savoirs et d'expériences, positives ou négatives. Il constitue une démarche innovante, mais qui doit encore faire la preuve de son efficacité.

c) De nouveaux services numériques proposés aux stagiaires

Le CNFPT développe, au bénéfice des stagiaires, un portail *web* qui agrégera à terme différents services offerts aux agents en formation : inscription, suivi administratif, accès aux supports pédagogiques, livret individuel de formation, remboursement des frais de déplacement. Sur le plan pédagogique, le CNFPT développe des apprentissages « numériques », répondant ainsi à l'une des observations antérieures de la Cour. L'offre de référence, en matière de formation, quitte en effet peu à peu le registre du cours magistral pour évoluer vers des programmes « multimodes » (*Blended learning*) qui associent les avantages de chaque mode d'apprentissage : tutorat, présentiel, *e-learning*, *social learning* ou encore classes virtuelles. Le CNFPT a engagé ce chantier de la formation multimodale et propose déjà quelques vidéos et des contenus en ligne. L'audience de son « wiki territorial » progresse, son portail internet enregistre plus de deux millions de sessions par trimestre, 33 dispositifs d'e-formation sont en cours d'exploitation ou de finalisation. Le CNFPT dispose également de trois réseaux sociaux « métiers », qui sont respectivement ouverts aux secrétaires de mairie, aux responsables de formation et aux cadres de direction des collectivités. Ces outils valorisent et densifient les réseaux professionnels, développent une intelligence collective et facilitent la circulation de l'information, l'aide mutuelle et le partage d'expériences. Le CNFPT souhaite améliorer l'ergonomie de ces outils et les étendre à 30 domaines de compétences.

3 - Les progrès trop tardifs et incomplets de l'évaluation

L'évaluation des formations dispensées a longtemps relevé des seuls « conseillers-formation » et n'était ni harmonisée ni généralisée. Dans son rapport public annuel de 2011, la Cour a regretté l'absence d'évaluation des actions de formation. La création en 2011 d'une direction de l'évaluation au siège du CNFPT devait améliorer cette situation. Les évaluations restent toutefois encore peu nombreuses (trois seulement étaient finalisées en septembre 2014), coûteuses, et n'intègrent pas la mesure de l'efficacité des actions, pourtant essentielle.

II - Une autonomie de gestion qui n'incite pas à l'économie

Caractérisé par une gestion encore insuffisamment économe, le CNFPT a reporté sur les collectivités l'essentiel des répercussions de la baisse de cotisation qu'il a subie en 2012.

A - Une gestion insuffisamment économe

La gestion du personnel ne tient pas suffisamment compte de l'évolution des emplois nécessairement liée au développement de la numérisation de l'activité et laisse subsister des avantages injustifiés. D'autres frais de gestion pourraient être réduits.

1 - Une gestion du personnel à adapter au contexte de la numérisation des activités

Le CNFPT a fait le choix de confier ses formations à des intervenants extérieurs. La masse salariale du CNFPT ne comprend donc pas leur rémunération, mais seulement celle des personnels de soutien chargés de l'organisation des formations et de l'administration du CNFPT.

Dans son rapport public de 2011, la Cour avait regretté l'accroissement continu du nombre d'emplois permanents, qui était passé de 2 043 équivalents temps plein travaillé en 2004 à 2 204 en 2008. Les effectifs ont pourtant continué à progresser au cours de la période sous examen pour atteindre 2 392 en 2012, niveau auquel ils ont été stabilisés. Les dépenses de masse salariale sont passées de 107 M€ en 2009 à 121 M€ en 2013. Jusqu'en 2012, l'augmentation du coût salarial s'explique, pour une part au moins, par la croissance des effectifs. Elle s'est poursuivie en 2013, malgré leur stabilisation, du fait de facteurs de nature réglementaire (intégration de personnel, charges sociales). Toutefois, cette augmentation résulte aussi de mesures propres à l'établissement telles que la politique d'avancement et le régime indemnitaire. La masse salariale représentait plus de 35,8 % de la cotisation en 2013 (contre 34,1 % en 2009).

Il est regrettable que l'établissement ne tire pas des gains de productivité de ses nombreux investissements en système d'information. Le CNFPT devrait désormais enrayer cette progression en cessant de remplacer systématiquement tous les agents partant à la retraite et en mettant à profit la numérisation de ses processus, pour revoir la définition des emplois et réduire ses coûts de fonctionnement.

2 - Des avantages peu justifiés

a) Les frais de mission des élus et agents du CNFPT

Les frais de mission des élus

Une délibération du conseil d'administration du CNFPT porte à 300 € le plafond applicable aux frais d'hébergement en métropole et outre-mer des membres du conseil d'administration et du conseil d'orientation, des délégués régionaux et interdépartementaux, ainsi que des personnes qui les accompagnent lors de leurs déplacements. Aucune justification tenant à l'intérêt du service ou à l'existence de circonstances particulières n'est exigée. Le CNFPT indique que le prix moyen effectivement acquitté à ce titre était de 147 € par personne et par nuitée sur la période 2010/2013. Ce niveau reste très supérieur au seuil réglementaire de 60 € par nuitée.

Les frais de mission des agents

Le CNFPT a conclu des marchés publics successifs avec plusieurs agences de voyages et encouragé ses agents à recourir à leurs services dans le cadre de leurs déplacements, afin de leur éviter d'avancer les frais. Les commandes de cette nature ont massivement crû au cours de la période, passant de 1 098 € en 2008 à 398 502 € en 2013. Selon une étude interne diligentée par le CNFPT, le coût moyen des nuitées payées par le CNFPT pour ses agents était de 106,9 € en 2013, soit un montant significativement supérieur au seuil réglementaire des remboursements dont bénéficient les autres agents publics.

Le CNFPT doit mettre fin à ces dispositifs et soumettre désormais à de strictes conditions d'intérêt du service la prise en charge, au-delà du plafond réglementaire, du remboursement des frais d'hébergement liés aux missions des agents et des élus.

b) Le financement des activités syndicales

Un protocole d'accord conclu avec les organisations syndicales et relatif à l'exercice de la fonction syndicale au CNFPT organise des conditions d'exercice de la fonction syndicale particulièrement avantageuses. Il prévoit notamment la prise en charge de tous les frais de déplacement, de restauration et d'hébergement pour les agents bénéficiant d'une formation syndicale ou d'une absence pour exercice d'une activité syndicale. Les agents concernés peuvent également recourir aux véhicules de service et bénéficier du marché d'hébergement de l'établissement. Les seuls frais de déplacement syndicaux s'élevaient à 179 307 € en 2013 et représentaient, dans certaines délégations, plus de 20 % des dépenses totales de déplacement : 26 % pour la délégation de Languedoc-Roussillon, 27 % pour le Nord – Pas-de-Calais, 21 % pour La Réunion et 19 % pour la région Provence-Alpes-Côte d'Azur.

c) Les logements de fonction

La Cour avait estimé dans son rapport public annuel de 2011 qu'aucune des fonctions exercées au sein du CNFPT ne justifiait l'octroi d'un logement par nécessité absolue de service, qui ne devrait être attribué que « lorsque l'agent ne peut accomplir normalement son service sans être logé dans les bâtiments où il doit exercer ses fonctions », et que les concessions de logement par utilité de service ne répondaient pas toutes clairement à « un intérêt certain pour la bonne marche du service ».

Des logements par nécessité absolue de service ou par utilité de service sont toujours attribués à certains membres de la direction générale et directeurs régionaux.

Les logements concédés par nécessité absolue de service

Depuis le décret du 9 mai 2012 portant réforme du régime des concessions de logement, le code général de la propriété des personnes publiques prévoit qu'une concession de logement ne peut être accordée par nécessité absolue de service que lorsque l'agent ne peut accomplir normalement son service, notamment pour des raisons de sûreté, de sécurité ou de responsabilité, sans être logé sur son lieu de travail ou à proximité immédiate. Trois personnes bénéficient de tels avantages au siège du CNFPT. Ce dernier s'estime en effet fondé à en faire bénéficier les membres de sa direction générale, au motif qu'il serait assimilé à un département de plus de 900 000 habitants pour ce qui concerne ses emplois fonctionnels, mais cette prétention n'est fondée sur aucun texte relatif aux logements de fonction.

Les logements faisant l'objet d'une convention d'occupation temporaire avec astreinte

Selon le décret du 9 mai 2012 précité, un logement par convention d'occupation précaire avec astreinte (COPA) est attribué, lorsque son bénéficiaire est tenu d'accomplir un service avec astreinte sans remplir les conditions d'attribution d'un logement par nécessité absolue de service. Le CNFPT considère que les logements par COPA, dont bénéficient certains directeurs régionaux, répondent à la nécessité de les mobiliser rapidement en cas d'urgence, y compris en dehors de leur temps de service.

La charge nette totale pour le CNFPT, au titre des loyers et des charges, une fois acquittée par les occupants la part leur incombant, a augmenté, passant de 110 395 € en 2008 à 161 730 € en 2013.

Au total, il conviendrait de remettre à plat le régime d'attribution des logements de fonction dans le cadre désormais défini par le code général de la propriété des personnes publiques, au vu des contraintes effectives pesant sur l'exercice des fonctions et dans un esprit de réduction du coût de leur prise en charge, afin de s'assurer du strict respect des règles prévues.

d) La prime de restauration

Les agents du CNFPT bénéficient de titres restaurant ou de l'accès à des conditions préférentielles à des restaurants d'entreprise. La participation patronale totale au financement des tickets restaurant pour l'année 2013 était de 1 065 544 €, ce qui n'appelle pas de critique.

En revanche, les agents bénéficient d'une prime de restauration, versée sans base légale, dont le coût annuel s'est élevé à 727 768 € en 2013. Il appartient à l'établissement de mettre fin sans délai à ces versements irréguliers.

e) Les ventes au personnel

Le CNFPT a vendu localement à son personnel un grand nombre de biens mobiliers lui appartenant, avec un périmètre de publicité des offres de vente limité. Toutes les catégories de personnel ont bénéficié de ces achats (directeur, chef de service, conseiller et assistant de formations, cuisiniers). Il s'est agi de biens de natures diverses : automobiles (21 en 2011 et 48 en 2012), ordinateurs et matériels informatiques (64 en 2011 et 27 en 2012), et divers matériels (chaises *Starck*, réfrigérateurs, marmites et plaques à pâtisserie et à rôtir).

Selon le CNFPT, il aurait été mis fin récemment à ces pratiques.

3 - Des dépenses de gestion courante à mieux maîtriser*a) Des dépenses de communication excessives*

Les dépenses de la direction de la communication (hors dépenses de personnel) s'élèvent en 2013 à environ 2,2 M€. De nombreuses prestations de communication sont externalisées auprès de prestataires de référence. La moitié de ce budget seulement est dédiée à la promotion des actions de formation : en 2013, pas moins de 800 000 € ont été consacrés à la communication institutionnelle du CNFPT. Le volume de ces budgets et le nombre de prestations externalisées semblent d'autant plus surprenants que les effectifs du service de la communication sont nombreux : la direction de la communication est en effet composée de 33 agents (dont 5 à l'imprimerie), auxquels il faudrait ajouter les moyens consacrés par les directions régionales aux actions de communication.

Chaque année, les membres des instances nationales et locales de gouvernance, ainsi que l'encadrement supérieur du CNFPT, soit un public potentiel de 660 personnes, sont invités à un séminaire. En 2012, le CNFPT, en période de baisse de sa cotisation, n'avait pas jugé utile de renoncer à organiser cette manifestation, qui avait rassemblé 316 personnes à Montpellier. En avril 2013, cette conférence a rassemblé 297 personnes à Biarritz pour un coût de 341 000 € (hors frais de déplacement et d'hébergement).

b) Les conditions onéreuses de l'organisation du concours de l'INET

La mutualisation, au moins partielle, de l'organisation des concours d'entrée de l'École nationale d'administration (ÉNA) et de l'Institut national des études territoriales (INET) serait susceptible de produire des économies, car ces écoles s'adressent en partie aux mêmes candidats et comportent des épreuves très proches. La loi du 12 juillet 1984 avait d'ailleurs prévu que le CNFPT « [pouvait] passer des conventions avec les écoles relevant de l'État pour l'organisation de concours communs en vue de recruter simultanément des fonctionnaires territoriaux et des fonctionnaires de l'État ». Cette disposition n'a pas été mise en œuvre. Le coût total d'organisation du concours d'administrateur territorial s'est élevé en 2013 à 421 399 €. Jusqu'en 2015, les épreuves d'admission comportaient 29 épreuves d'options. Pour certaines, le nombre de candidats était faible (neuf en technologies de l'information et de la communication (TIC) et en allemand, huit en gestion comptable et financière, trois en italien, deux en sociologie, un en arabe moderne, comme en russe, en grec moderne, en droit pénal ou civil), voire nul (droit des affaires, démographie, mathématiques, statistiques, néerlandais, portugais). En 2015, une refonte a ramené le nombre d'épreuves optionnelles à 12, dont 5 langues étrangères.

c) La faiblesse de la mutualisation entre les fonctions publiques

Le rapport sur la fonction publique, présenté au Premier ministre le 29 octobre 2013 par M. Bernard Pêcheur, a mis en évidence la nécessité de construire des cadres professionnels communs « trans-fonctions publiques ». Il relève en effet que « certaines professions sont très proches, voire communes, aux différentes fonctions publiques » : les fonctionnaires des bibliothèques et les conservateurs du patrimoine, les administrateurs généraux, les agents du secteur culturel et du secteur social.

Le rapport préconise, pour ces professions, la mise en place de recrutements par concours unique et des formations communes. Tout en ouvrant la voie à la construction de parcours professionnels entre fonctions publiques, elle pourrait créer des synergies, diversifier le champ des formations ouvertes aux fonctionnaires et contribuer à la création de réseaux professionnels.

Paradoxalement, alors que le nombre de conventions signées par le CNFPT avec les ministères a fortement crû au cours de la période, les formations mutualisées sont en baisse : passant de 2 984 JFS en 2008 à 1 970 en 2013.

Le CNFPT semble s'être engagé dans un mouvement inverse, ce dont témoigne par exemple la fin du partenariat avec l'École nationale supérieure des sciences de l'information et des bibliothèques, qui délivrait le diplôme de conservateur de bibliothèque aux fonctionnaires territoriaux, alors même que cette décision se traduit par un surcoût de 182 000 € par an³⁹⁰ pour le seul CNFPT.

B - Une baisse de la ressource en 2012 qui s'est traduite par un report de charge sur les collectivités

Suivant en cela une recommandation de la Cour, le Parlement a décidé en juillet 2011 de réduire le taux plafond de la cotisation des collectivités locales au CNFPT pour les années 2012 et 2013, le faisant passer de 1 % à 0,9 % de leur masse salariale. En réponse, le CNFPT a diminué son activité de formation qui est passée de 15,1 millions de HFS en 2011 à 13,73 millions en 2012 et a augmenté ses ressources issues des formations payantes qui, de 22,3 M€ en 2011, ont atteint 25,2 M€ en 2013. Le remboursement des frais de déplacement des stagiaires a également été utilisé comme variable d'ajustement du budget, reportant ainsi 10 M€ de dépenses de transport sur les collectivités.

En 2013, la restauration du taux plafond de 1 % par le Parlement ne s'est traduite ni par une hausse d'activité en proportion des ressources supplémentaires, ni par le rétablissement complet du niveau antérieur de remboursement des frais de déplacement des stagiaires, ni par la réduction du champ des activités payantes.

³⁹⁰ Cette estimation comprend le coût des agents affectés à cette tâche.

Ainsi, en reportant sur les collectivités la prise en charge des frais de déplacement, et surtout en réduisant son activité de 10 %, alors que ses recettes totales ne diminuaient que de 3,6 %, le CNFPT n'a pas fourni tout l'effort structurel qui était attendu de lui. Surtout, cette stratégie démontre que toute baisse ultérieure éventuelle de la ressource du CNFPT devrait s'accompagner de dispositifs permettant d'éviter de nouveaux reports de charges sur les collectivités.

La prise en charge des frais de déplacement par le CNFPT

En l'absence de précision expresse dans les textes en vigueur³⁹¹, le CNFPT prend en effet en charge les frais de déplacement des stagiaires, lorsqu'il s'agit de formations non payantes, réputées financées sur la cotisation. Il en fixe alors lui-même les modalités, mais à un niveau inférieur à celui qui prévaut dans les collectivités territoriales³⁹².

En réaction au vote par le Parlement de la baisse du taux de cotisation, l'établissement a décidé de suspendre pour 2012 le remboursement des déplacements des stagiaires. Ce sont ainsi environ 10 M€ de dépenses dont l'établissement a fait l'économie en les reportant sur les collectivités.

Après le rétablissement à 1 % du taux de cotisation, le CNFPT a, par une nouvelle délibération de son conseil d'administration, rétabli le remboursement des frais de déplacement pour 2013 et réévalué les forfaits de nuitée (60 € à Paris et 45 € en province). Pour autant, les niveaux de remboursement sont restés en deçà du droit commun, avec notamment le maintien d'une franchise pour les 50 premiers kilomètres³⁹³.

Cette instabilité des règles applicables et ce report de charge sur les collectivités sont préjudiciables. Il conviendrait que l'obligation de prise en charge de ces dépenses par le CNFPT soit spécifiée par la loi.

Cependant, comme le montre le tableau n° 2, l'année 2014 fait apparaître une stabilisation des dépenses, mais accompagnée d'un retour à des résultats très excédentaires.

³⁹¹ Un avis du Conseil d'État du 4 décembre 1991 a précisé, d'une part, que cette prise en charge incombait au CNFPT et non à la collectivité territoriale dont relève l'agent et, d'autre part, que le CNFPT était compétent pour déterminer le niveau de ces remboursements.

³⁹² Décret du 3 juillet 2006 et arrêtés du même jour.

³⁹³ Pour 2014, la franchise a été abaissée de 50 à 40 km.

Tableau n° 2 : évolution des recettes, des dépenses de fonctionnement et de l'activité du CNFPT

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
<i>Dépenses (M€)</i>	313,91	333,71	358,50	373,44	350,54	359,64	359,56
<i>Recettes (M€)</i>	349,10	366,91	370,54	374,73	361,09	391,97	400,41
<i>Résultat (M€)</i>	35,19	33,2	12,04	1,29	10,54	32,33	40,85
<i>Activité (en HFS)</i>	11 707 043	12 916 658	13 768 822	15 158 439	13 773 790	14 468 354	14 470 000

Source : Cour des comptes

III - Un statut ambigu, un pilotage à redéfinir

A - Un régime juridique à clarifier

Dans une décision du 12 janvier 1989, le Conseil constitutionnel qualifiait le CNFPT d'« établissement public national à caractère administratif, qui regroupe les communes, les départements, les régions et les établissements publics locaux ». Pour autant, aucune conséquence juridique ou pratique n'a été tirée de cette qualification. Les documents du CNFPT mettent en avant tantôt la qualification nationale, tantôt la qualification locale. Cette situation résulte pour une large part des ambiguïtés du statut de l'établissement qui ne permet pas de déterminer avec une pleine certitude le régime juridique qui lui est applicable, ce dont le CNFPT tire avantage. Source de nombreuses incertitudes et de risques juridiques, le statut et le régime juridique applicables au CNFPT devraient être clarifiés.

Le CNFPT fonctionne comme un établissement sans tutelle au sein duquel le pouvoir de décision des collectivités territoriales ne s'exerce que par l'élection, après chaque scrutin local, de leurs représentants³⁹⁴ au conseil d'administration ou dans les structures consultatives internes (cf. *infra*). Au-delà, leur compétence est, dans plusieurs cas, partagée avec les représentants du personnel (par exemple, pour l'élection du président). Dans la pratique, si le *quorum* de neuf représentants des collectivités est atteint, l'implication des élus est variable. Entre ces

³⁹⁴ Ce rythme est glissant pour chacune des catégories de collectivités territoriales, les représentants étant renouvelés au rythme du calendrier électoral.

élections, les collectivités – que le CNFPT est réputé « regrouper » – n'exercent aucun contrôle sur les décisions prises par le conseil d'administration ou l'ordonnateur.

Le CNFPT est un établissement public compétent sur le territoire national, institué par le législateur, « regroupant » de manière obligatoire toutes les collectivités concernées, et financé par un prélèvement obligatoire qui relève de l'État. Le CNFPT n'est rattaché en réalité à aucune collectivité publique et ne fait l'objet d'aucune sorte de contrôle spécifique, au-delà d'un contrôle de légalité et d'un contrôle budgétaire prévus par la loi selon le modèle s'exerçant sur les collectivités territoriales.

B - Une ressource abondante à encadrer et piloter

La cotisation que perçoit le CNFPT constitue sa principale ressource. Elle évolue de manière très dynamique, passant de 291 M€ en 2007 à 339 M€ en 2013. Son indexation sur l'évolution de la masse salariale des agents de la fonction publique territoriale constitue un dispositif par nature inflationniste. Cette indexation automatique est d'autant plus critiquable que les dépenses de masse salariale de la fonction publique territoriale augmentent plus vite que ses effectifs³⁹⁵. Le mécanisme trop dynamique d'indexation de la cotisation sur la masse salariale des collectivités pourrait être abandonné au profit, par exemple, d'une référence aux effectifs à former.

La cotisation perçue par le CNFPT a été qualifiée par le Conseil constitutionnel d'« imposition de toute nature »³⁹⁶. Le CNFPT a indiqué à la Cour que « l'établissement n'a pas cru devoir tirer les conséquences particulières de cette qualification ». Or, si une loi de finances n'est pas nécessaire pour établir une imposition de toute nature, la cotisation n'a jamais, depuis la date d'application de la loi organique relative aux lois de finances, été retracée dans l'annexe au projet de loi de finances initiale, contrairement aux prescriptions en ce sens de l'article 51 de ladite loi organique.

³⁹⁵ Cour des comptes, *Rapport public thématique : Les finances publiques locales*. La Documentation française, octobre 2014, 402 p., disponible sur www.ccomptes.fr

³⁹⁶ CC, décision n° 2011-638 du 28 juillet 2011, *Loi de finances rectificative pour 2011*.

Au-delà des clarifications juridiques qui seraient nécessaires, la question essentielle est celle du pilotage stratégique de cet établissement. Dans une étude relative aux établissements publics³⁹⁷, le Conseil d'État rappelait « qu'un établissement n'est jamais que le prolongement personnalisé d'une autre personne morale ». La haute juridiction a d'ailleurs précisé que « tout établissement doit être techniquement rattaché à une personne morale » (CE, avis, 16 juin 1992, *EDCE 1992*, p. 419).

Le CNFPT ne saurait, en tant que bénéficiaire d'un prélèvement obligatoire institué par la loi, échapper à l'obligation de rendre compte de sa perception et de son emploi³⁹⁸, dans le double souci de justifier du respect des obligations de formation des agents territoriaux à hauteur des sommes prélevées sur les collectivités territoriales et d'un emploi économe des fonds publics, dans un contexte marqué par la baisse de plus de 10 Md€ des dotations que l'État leur alloue³⁹⁹.

À cette fin, le volume de ses ressources pourrait être mieux encadré par le Parlement, ce dernier étant fondé à définir le niveau de contribution en tenant compte d'informations relatives à l'activité réelle de l'établissement et à l'emploi précis de ses ressources.

La Cour prend acte de l'abaissement à 0,9 % du plafond de la cotisation assise sur la masse salariale des collectivités locales dont bénéficie le CNFPT qui a été décidé à l'occasion du vote de la loi de finances pour 2016. Cette mesure ne sera toutefois pleinement favorable qu'à condition que cette baisse n'entraîne pas, une nouvelle fois, des reports de charges sur les collectivités ou une diminution du volume des

³⁹⁷ Conseil d'État, *Les établissements publics*, 15 octobre 2009, p. 43.

³⁹⁸ C'est d'ailleurs le cas pour d'autres organismes de formation : la loi du 24 novembre 2009 relative à l'orientation et à la formation professionnelle tout au long de la vie a modifié les critères d'agrément des OPCA (organismes paritaires collecteurs agréés), leurs missions, leur plan comptable et les modalités de détermination de leurs frais de fonctionnement. Les états statistiques et financiers sont transmis annuellement au ministre chargé de la formation professionnelle, apportant ainsi une meilleure lisibilité de leurs actions. Depuis l'entrée en vigueur de la loi, un mécanisme individualisé de conventionnement avec l'État permet de tenir compte de leurs performances de gestion pour la détermination de leurs frais de fonctionnement. Des conventions d'objectifs et de gestion triennale pour la période 2012-2014 ont été signées, obligeant les OPCA à rationaliser leurs pratiques de gestion.

³⁹⁹ Cour des comptes, *Les finances publiques locales : Rapport sur la situation financière et la gestion des collectivités territoriales et de leurs établissements publics*, La Documentation française, octobre 2015, 374 p., disponible sur www.ccomptes.fr

formations offertes. Ceci implique donc bien une évolution du cadre dans lequel s'inscrit la gouvernance de l'établissement qui incitera ce dernier à réaliser les efforts d'économie que l'on est en droit d'attendre de sa part.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

À la suite du dernier rapport public de la Cour en 2011, des progrès significatifs ont été réalisés. Le CNFPT a fait preuve, en effet, d'une volonté de modernisation certaine, avec l'amélioration sensible de l'offre de formation et la mise en place d'un pilotage central renforcé. Cependant, des défaillances non négligeables sont encore à déplorer, du point de vue de son financement et de sa gestion.

L'évolution du CNFPT met en lumière le vaste potentiel de modernisation que permettent les outils numériques dans l'amélioration des missions de service public comme dans la transformation du management des organisations. Cependant, il illustre aussi toute la difficulté, pour les pouvoirs publics, à tirer de ces investissements une réduction du niveau de la dépense publique, notamment à travers la maîtrise des dépenses de personnel. L'intégration du numérique dans les activités de formation du CNFPT montre la manière dont est reconfigurée la chaîne de valeur de la formation professionnelle : les coûts fixes augmentent de façon importante en amont de la production (coûts de recherche et développement, renouvellement des modules de formation numériques), mais permettent en aval des économies d'échelle qui seraient d'autant plus importantes qu'elles bénéficieraient à un public élargi, à un coût marginal quasi nul.

En ce qui concerne la gestion, il n'a été que tardivement mis fin à certaines pratiques, et d'autres perdurent : politique de ressources humaines généreuse et trop peu prospective, conditions de fonctionnement parfois dispendieuses. Cette situation résulte de la dynamique propre de la ressource et d'un cadre juridique ambigu quant aux obligations de rendre compte, en l'absence de toute tutelle. La baisse de la cotisation décidée en 2011, mais finalement limitée à l'année 2012, n'a pas emporté les effets escomptés, une partie de la dépense totale de formation ayant été reportée sur les collectivités territoriales sans effort marqué alors de l'établissement sur ses dépenses de structure.

Tout en prenant acte du dynamisme du CNFPT et de son rôle dans la mise en œuvre de politiques publiques décentralisées, ces évolutions témoignent des insuffisances du cadre actuel de gouvernance. Le niveau des ressources du CNFPT devrait être fixé non plus par l'établissement, mais par la loi en fonction de son activité et de ses orientations.

En conséquence, la Cour formule les recommandations suivantes :

- 1. définir le champ des formations auxquelles donne accès la cotisation obligatoire dans un sens conforme à la loi du 12 juillet 1984 et financer les formations diplômantes destinées aux bénéficiaires d'emplois d'avenir sur les recettes issues de la cotisation ;*
 - 2. accélérer les évolutions engagées depuis 2011 en ce qui concerne l'harmonisation des formations, le déploiement des outils de formation numériques et l'évaluation de l'efficacité des formations ;*
 - 3. réduire les coûts de fonctionnement notamment en réduisant la masse salariale, les dépenses de communication, et en mettant fin aux avantages injustifiés ;*
 - 4. clarifier les conditions de prise en charge des déplacements des stagiaires ;*
 - 5. clarifier par la loi le régime juridique applicable au CNFPT et encadrer la ressource dont il bénéficie de manière à la rendre moins dynamique (par exemple en l'indexant sur les effectifs à former) et mieux contrôlée.*
-

Réponses

Réponse commune du ministre des finances et des comptes publics et du secrétaire d'État chargé du budget.....	540
Réponse de la ministre de la décentralisation et de la fonction publique	540
Réponse du président de Centre national de la fonction publique territoriale	542

Destinataire n'ayant pas répondu

Ministre de l'intérieur

**RÉPONSE COMMUNE DU MINISTRE DES FINANCES ET DES
COMPTES PUBLICS ET DU SECRÉTAIRE D'ÉTAT CHARGÉ DU
BUDGET**

Nous partageons votre constat sur la nécessité d'accélérer le processus de modernisation et d'élargissement de l'offre de formation ainsi que d'optimiser la gestion interne en mettant fin à certaines dépenses dispendieuses et ce de manière à réduire les coûts de fonctionnement.

En outre, la Cour confirme son constat de 2011 sur le caractère abondant et dynamique de la ressource assise sur la masse salariale des collectivités, sans que son évolution soit nécessairement justifiée par un surcroît d'activité de l'établissement.

À ce titre, nous tenons à souligner qu'à l'initiative du Gouvernement, l'article 167 de la loi n° 2015-1785 de finances pour 2016 prévoit l'abaissement à 0,9 % du plafond de cette cotisation.

Enfin, nous ne pouvons que souscrire à votre recommandation sur la nécessaire clarification du régime juridique de l'établissement et de son mode de financement.

**RÉPONSE DE LA MINISTRE DE LA DÉCENTRALISATION ET DE
LA FONCTION PUBLIQUE**

L'insertion au rapport public annuel 2016 de la Cour des comptes sur « le Centre national de la fonction publique territoriale (CNFPT) : former mieux, prélever moins » appelle de ma part les observations suivantes.

La Cour indique qu'à la suite de son dernier rapport public en 2011 relatif au CNFPT, des progrès ont été réalisés. Le CNFPT a, selon elle, fait preuve d'une volonté de modernisation, avec l'amélioration de l'offre de formation et la mise en place d'un pilotage central renforcé. Je partage cette analyse.

Cependant, la Cour des comptes relève des difficultés, du point de vue du financement et de la gestion du CNFPT.

S'agissant du rôle du CNFPT en tant que prestataire de formation au service des collectivités territoriales, il doit mieux se saisir des marges de manœuvre permises par la loi n° 84-594 du 12 juillet 1984 relative à

la formation des agents de la fonction publique territoriale, particulièrement dans deux directions :

- *l'application de l'article 28 de la loi du 12 juillet 1984 qui prévoit que son conseil d'administration peut décider de diminuer la cotisation versée par les collectivités lorsque celles-ci font appel à d'autres prestataires, afin de couvrir plus largement les besoins des collectivités et de limiter les coûts pour ces dernières ;*
- *l'interprétation moins restrictive de la loi du 12 juillet 1984 s'agissant du périmètre du champ des formations auxquelles donne accès la cotisation obligatoire, ainsi que de l'éligibilité aux formations des personnels sous contrat de droit privé. Il me paraît nécessaire que le CNFPT s'engage, tant financièrement qu'en termes d'actions, au bénéfice des emplois d'avenir et, sous réserve d'une éventuelle mesure législative, du développement de l'apprentissage.*

Concernant la recommandation n° 4 de la Cour « clarifier les conditions de prise en charge des déplacements des stagiaires » qui vise également à favoriser l'accès à la formation, je partage cette recommandation.

S'agissant du CNFPT dans son rôle d'employeur, mes remarques vont dans le sens de la recommandation n°3 de la Cour « réduire les coûts de fonctionnement notamment en réduisant la masse salariale, les dépenses de communication, et en mettant fin aux avantages injustifiés ».

Ma première remarque c'est qu'il incombe au CNFPT de mettre fin aux pratiques contraires aux règles (frais de mission des élus et des agents, logements de fonction, prime de restauration, vente de biens mobiliers au personnel).

Ma seconde remarque concerne les épreuves des concours de recrutement au cadre d'emplois d'administrateur territorial. La Cour constate qu'ils comportent de nombreuses options qui, pour certaines, sont très peu voire pas choisies par les candidats, alors que le coût total de l'organisation des concours est élevé. Or, le Gouvernement a refondé, en 2015, les épreuves de ces concours en lien avec le CNFPT. Cette refonte a été réalisée dans le cadre d'une double démarche visant à professionnaliser mais aussi à recentrer les épreuves sur les spécificités du droit et de la gestion des collectivités territoriales. Ainsi, le nombre de langues étrangères proposées dans les épreuves est passé de neuf à cinq.

Les options telles que les technologies de l'information et de la communication, la géographie économique et humaine, la gestion comptable et financière des entreprises, la démographie, les mathématiques, le droit des affaires, le droit civil, ont été supprimées. Les 29 épreuves optionnelles antérieures sont désormais au nombre de douze dont les cinq langues.

La Cour conclut son rapport par une recommandation relative à l'amélioration du pilotage et l'encadrement de la ressource de cet établissement.

Concernant ces sujets, le projet de loi déontologie intègre les points suivants :

L'affirmation que les délégations régionales sont des services sous l'autorité du président du CNFPT.

La mise en cohérence de la loi du 12 juillet 1984 avec la loi du 12 juillet 1999 qui a retiré la qualité d'ordonnateur secondaire aux délégués régionaux du CNFPT.

L'extension de la possibilité de signature du président du CNFPT aux directeurs des instituts et à deux responsables dans chaque délégation régionale.

Enfin, dans le cadre du projet de loi de finances pour 2016, le Gouvernement a proposé, au regard des résultats structurellement excédentaires du CNFPT, une baisse ponctuelle du plafond du taux de cotisation, l'objectif étant de faire participer le CNFPT à l'effort de redressement des finances publiques. La réduction des excédents cumulés permet en effet d'assurer cette baisse sans entamer le potentiel de formation du CNFPT.

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DE CENTRE NATIONAL DE LA FONCTION PUBLIQUE TERRITORIALE

La conclusion du rapport d'observations définitives de mai 2015 débute ainsi : « De nombreuses recommandations du rapport de la Cour de 2011 ont été suivies et la gestion du CNFPT s'est modernisée à partir de 2010. L'offre de formation s'est sensiblement améliorée, sous l'effet d'un pilotage central plus fort (offre de formation peu à peu harmonisée, pôles de compétence, amélioration de la gestion des enseignants, inscription en ligne, dématérialisation des supports, etc.)... ». Le CNFPT

se félicite de la reconnaissance par la Cour des comptes des avancées qu'il a réalisées depuis 2009 sur le plan de la régularité et de la qualité de sa gestion comme de la rénovation de son offre de formation et de la maîtrise de ses dépenses.

Cependant, un certain nombre d'affirmations ou de remarques de la Cour paraissent devoir faire l'objet de précisions, voire de rectifications.

1. Concernant le champ des activités de formation prises en charge par le CNFPT au titre de la cotisation

En évoquant « une prise en charge financière par les collectivités dans de nombreux cas : formations de bureautique, formations préalables aux préparations aux concours et examens professionnels, et de nombreuses formations obligatoires en matière d'hygiène et de sécurité », la Cour méconnaît la réalité des effets de la délibération du 5 novembre 2014. Celle-ci a étendu substantiellement le champ des activités « sur cotisation » : ainsi, les formations en bureautique ne sont plus payantes depuis le 1^{er} septembre 2015 et il ne reste que trois types d'actions de formation ponctuelles qui soient payantes dans le domaine de l'hygiène, la sécurité et la santé au travail. Cette réduction drastique du champ des activités payantes du CNFPT produira pour les collectivités un allègement de charges de 17 millions d'euros en année pleine en 2016, équivalent à 5 % de leurs cotisations au titre de la formation.

2. Concernant les formations accessibles aux agents non titulaires

La Cour affirme que les agents non titulaires « n'ont accès en pratique, faute de statut particulier, ni aux formations initiales, ni aux formations de professionnalisation. Seules leur sont ouvertes les formations continues et les préparations aux concours, qui restent en majorité payantes pour les collectivités ». En réalité, les agents non titulaires de droit public ne sont pas astreints aux formations d'intégration (et non « formations initiales ») et de professionnalisation (de par les textes), mais bénéficient pleinement des formations de perfectionnement. Or les formations dispensées au titre de la professionnalisation et celles au titre du perfectionnement sont choisies dans le même catalogue. De plus, et comme indiqué ci-dessus, le périmètre des activités payantes a été considérablement restreint en novembre 2014.

3. Concernant la formation des personnels sous contrat de droit privé

Aucune disposition législative n'autorise le CNFPT à financer par la cotisation perçue sur les rémunérations des agents publics, la formation d'agents relevant de contrats de droit privé et non cotisants. En revanche, lorsqu'une disposition législative introduira la possibilité pour le CNFPT de former des bénéficiaires de contrats aidés de droit privé - comme c'est le cas concernant les emplois d'avenir - l'établissement ouvrira son offre dans les mêmes conditions que pour les agents territoriaux.

4. Concernant la formation des emplois d'avenir

En dépit de nombreux échanges entre le CNFPT et la Cour sur la question des formations qualifiantes ou diplômantes des emplois d'avenir, celle-ci continue d'affirmer que le CNFPT aurait refusé de prendre financièrement en charge les formations qualifiantes de ces jeunes. Il en est tout autrement : le CNFPT ne dispose pas de la compétence qui lui permettrait de le faire car elle revient aux régions (article L. 214-12 du code de l'éducation). Cette répartition de compétence n'induit aucun "surcoûts de formation pour les employeurs" mais respecte, conformément aux principes législatifs en vigueur, les répartitions respectives de charges relevant des régions d'une part - non en tant qu'employeurs mais en tant que collectivités compétentes - et du CNFPT d'autre part. Enfin le CNFPT respecte absolument la convention d'objectif et de moyens signé avec le ministre du travail.

5. Concernant la gestion de l'établissement

Il est regrettable que la Cour ne mentionne pas explicitement les évolutions chiffrées de la période sous revue (2008 à 2013) car elles montrent que :

- les frais de structure ont augmenté moins vite que les dépenses directes d'activité de formation ;
- la progression de l'activité a été supérieure à celle des coûts.

Par ailleurs, s'agissant de l'impact de la baisse de la cotisation sur la gestion du CNFPT, il est impropre d'affirmer que l'établissement n'aurait réalisé aucun effort sur ses propres frais de structure. Ainsi, les dépenses de gestion ont enregistré des baisses significatives et durables sur la période 2012 à 2013 et les coûts de formation ont également baissé.

La Cour évoque le résultat de fonctionnement 2014 de l'établissement et parle de « résultats très excédentaires ». Le résultat 2014 s'élève à 40,85 M€, soit l'équivalent des recettes perçues en 5,3 semaines. Dans son rapport d'octobre 2015 portant sur l'École nationale supérieure des officiers de sapeurs-pompiers (ENSOSP), constatant un excédent équivalent à cinq mois de dépenses de fonctionnement, la Cour a estimé que cette situation plaçait l'établissement « dans une situation financière favorable, lui permettant de procéder (...) au développement de ses actions de formation ».

6. Concernant les frais de mission

La Cour met en cause la prise en charge des nuitées pour les élus (pour un total de 20 903 € en 2013) et pour les agents du CNFPT en mission au-delà des 60 € prévus par le décret du 3 juillet 2006, dans la mesure où l'intérêt du service ne le justifierait pas.

Pour les élus, le prix moyen acquitté par le CNFPT est de 147 € par nuitée, bien en-deçà du plafond maximal fixé par délibération du conseil d'administration (300 €).

De même, pour les agents du CNFPT, l'hébergement à Paris où se déroulent un certain nombre de réunions ou de groupes de travail mettant à contribution des cadres des délégations régionales et instituts n'est pas justifié par autre chose que par l'intérêt du service. Aussi, le fait de dépasser les 60 € par nuit à Paris fixés réglementairement uniquement en cas de remboursement des frais avancés en faisant bénéficier ces agents de prestations d'hébergement en application de marchés publics, ne semble ni contraire à la réglementation ni choquant.

7. Concernant les logements de fonction

Il convient tout d'abord de préciser que les délibérations du conseil d'administration relatives aux concessions de logement par nécessité absolue de service ou par occupation précaire avec astreinte (adoptées en novembre 2013 par le conseil d'administration) sont conformes au décret du 9 mai 2012 portant réforme du régime des concessions de logement.

Les emplois de direction générale du CNFPT ouvrent droit à la concession de logements par nécessité absolue de service depuis près de quinze ans. Le CNFPT étant assimilé à un département de plus de 900 000 habitants, cette concession est équivalente à celle prévue par l'article 21 de la loi n° 90-1067 du 28 novembre 1990 (depuis sa modification par l'article 79 de la loi n° 99-586 du 12 juillet 1999).

Il convient de relever au demeurant que, dans le champ des écoles de service public de la fonction publique de l'État, au moins vingt-trois directeurs bénéficient d'une concession de logement par nécessité absolue de service : le principe de parité entre fonctions équivalentes peut être invoqué d'autant que le CNFPT dispose d'une activité de formation quantitativement plus importante que toute autre école (2,43 millions de journées formation stagiaires et 944 852 agents formés en 2013).

Les emplois de direction régionale du CNFPT ouvrent droit à une concession de logement par occupation précaire avec astreinte depuis quinze ans. Chaque délégation régionale dispose d'un parc immobilier composé d'un siège et, pour le plus grand nombre, d'antennes dans les départements de leur territoire de responsabilités : l'hébergement, en semaine ou parfois de manière anticipée, des stagiaires ainsi que les risques de sinistre engendrent un niveau de responsabilité des directions régionales qui justifie un dispositif d'astreinte à leur niveau, en dehors de leur temps de service.

8. Concernant les dépenses de communication

En 2013, les crédits de communication externe et interne réellement consommés (source : compte financier 2013) s'élèvent à 2 188 724 €, ce qui correspond à 0,60 % des crédits de la section de fonctionnement en 2013 ou encore à 0,65 % de la cotisation perçue au titre du budget général cette même année. La Cour souligne qu'en 2013 : « pas moins de 800 000 € ont été consacrés à la communication institutionnelle du CNFPT ». Or, le détail de ces dépenses dites institutionnelles montre qu'elles ont un lien direct avec l'activité de formation de l'établissement : réalisation de bilans annuels des délégations régionales, achat d'espaces dans des revues institutionnelles pour faire connaître l'offre de services du CNFPT, présence du CNFPT lors de salons professionnels comme le congrès des maires de France ou le congrès national des sapeurs-pompiers...

Par ailleurs, le budget primitif 2016 de l'établissement prévoit une baisse de l'ordre de 10 % des crédits de communication.

9. Concernant les conditions d'organisation du concours de l'INET

La Cour accrédite l'idée selon laquelle la mutualisation d'une partie des épreuves entre l'ENA et l'INET pourrait générer des économies sans fournir de démonstration particulière à l'appui. Mais les attentes des jurys sont différentes et la mutualisation de certaines épreuves nécessiterait pour l'ENA et le CNFPT de s'accorder sur le déroulement des épreuves en question comme sur les compétences clés

recherchées chez les candidats. De plus, les deux concours d'entrée ne s'adressent pas aux mêmes candidats. En effet, 65 % des candidats inscrits au concours d'administrateur territorial ne passent pas celui de l'ENA. Enfin, avec un coût total de moins de 1M € pour les deux concours, le périmètre de dépenses publiques dans le champ de l'observation de la Cour est inférieur à 1 % des dépenses engagées chaque année par l'État pour organiser ses concours (110 M € annuels en 2007 d'après le Comité d'enquête sur le coût et le rendement des services publics).

La question de la mutualisation mérite donc d'être examinée plus globalement à l'échelle de la fonction publique de l'État, sans déstabiliser les mutualisations existant au sein de la fonction publique territoriale, sous l'égide du CNFPT.

Pour optimiser les coûts d'organisation du concours d'administrateur territorial, le CNFPT privilégie plutôt une révision et une simplification des épreuves qui pourra se concrétiser sur les bases du décret du 18 novembre 2015.

10. Concernant la formation des conservateurs de bibliothèque

La Cour analyse la fin du partenariat avec l'ENSSIB pour la formation des élèves conservateurs territoriaux de bibliothèque uniquement sous l'angle financier. Elle omet de préciser les motivations qui ont prévalu à ce choix : il s'agit de former les futurs conservateurs territoriaux de bibliothèque davantage au management et à la gestion publique locale, ce que l'ENSSIB n'a pas souhaité faire, malgré des demandes répétées du CNFPT en ce sens.

Le surcoût de cette « réinternalisation » ne s'élève pas 182 000 € comme l'écrit la Cour mais à 121 000 €, comme le CNFPT le lui avait signalé au cours des échanges contradictoires.

11. Concernant la gestion de la baisse de la cotisation

La Cour affirme que les recettes de l'établissement n'ont baissé que de 3,6 % en 2012, année de la baisse de la cotisation à 0,9 %. Ce chiffre est erroné car elles ont baissé de 6 % en 2012 (source : compte financier 2012).

De plus, elle note que le CNFPT participe aux frais de déplacement de ses stagiaires (en formation continue) : « à un niveau inférieur à celui qui prévaut dans les collectivités territoriales ». Elle ne précise pas que l'application du droit commun pour les frais de déplacement de ces agents publics quand ils se rendent en formation au CNFPT coûterait environ 15 millions (soit une somme comparable à celle que représente la réduction des formations payantes décidée par le CNFPT fin 2014) et amputerait d'autant les ressources dédiées aux actions de formation proprement dites.

12. Concernant la faiblesse de la mutualisation entre fonctions publiques

Pour mutualiser les formations entre fonctions publiques, il convient de favoriser les mutualisations au sein de chacune d'entre elles. Le CNFPT est l'opérateur public unique de la formation des 1,9 million d'agents territoriaux (à l'exception des sapeurs-pompiers). La fonction publique d'État, avec ses centaines d'écoles de formation initiale et d'établissements de formation continue, pour 2,4 millions d'agents, connaît une situation dispersée et morcelée, qui rend délicates les avancées en matière de mutualisation. Par ailleurs, il n'existe aucune restriction quant à l'accès des agents de l'État aux formations du CNFPT.

13. Concernant le statut juridique de l'établissement

Contrairement à ce qu'écrit la Cour, le CNFPT ne tire aucun avantage de la prétendue ambiguïté de son statut, il soutient au contraire que celui-ci est clairement fixé par l'article 12 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 : le CNFPT est un établissement public des collectivités territoriales et de leurs établissements. La jurisprudence du Conseil constitutionnel du 12 janvier 1989 citée par la Cour qualifie le CNFPT d'établissement public national en référence uniquement à son champ de compétence géographique, et non à sa nature juridique (comme l'ont précisé les services du Conseil constitutionnel). C'est d'ailleurs à cette conclusion qu'arrive également la Cour elle-même, dans son jugement sur les comptes du CNFPT rendu le 9 novembre 2015 (arrêt n° 72737), dans lequel elle considère que le CNFPT appartient au secteur public local.

Par ailleurs, il est inexact d'écrire que les élus locaux partagent une partie de leurs compétences au sein des organes de direction de l'établissement avec « les représentants du personnel ». Le CNFPT, contrairement à d'autres établissements publics, ne peut en droit accueillir aucun représentant de ses propres agents dans ses organes. En

revanche, et conformément au principe fondamental du paritarisme en matière de formation professionnelle, il compte dans ses instances des représentants de l'ensemble des agents des collectivités territoriales. Quant à l'implication dite « variable » des représentants des collectivités territoriales, on rappellera que ces élus, souvent géographiquement éloignés du siège du CNFPT, accomplissent leur mission sans rémunération, et en sus de leurs responsabilités locales, avec engagement et compétence.

14. Concernant le pilotage de la ressource représentée par la cotisation obligatoire

La Cour estime que le fait que la cotisation soit indexée sur la masse salariale des agents de la fonction publique territoriale est inflationniste par nature, et critiquable à ce titre. Il s'agit là cependant d'un mécanisme comparable à celui du financement de la formation dans le secteur privé, également assis sur la masse salariale. Plus généralement, c'est le mécanisme retenu pour les charges sociales assises sur le salaire. Le CNFPT ne jouit donc pas en la matière d'un « traitement de faveur ». Le CNFPT est d'accord avec la Cour lorsqu'elle déclare que tout bénéficiaire d'un prélèvement fiscal doit rendre des comptes sur la perception et l'emploi de cette ressource. Il considère qu'il satisfait à cette obligation, de la même manière que ce qui existe pour d'autres établissements publics et notamment les établissements publics des collectivités territoriales, à travers le principe électif qui préside à la désignation des membres de son conseil d'administration qui le dirige et approuve ses budgets et ses comptes. En outre, il diffuse depuis 2011 un livret annuel « Comptes rendus », dans lequel il détaille l'emploi qu'il fait de la cotisation.

En conclusion, le CNFPT s'étonne de la teneur de la partie du rapport public de la Cour des comptes qui lui est consacrée. En effet, l'établissement a fait l'objet préalablement d'un rapport d'observations définitives sur sa gestion, établi après une procédure contradictoire, et qui a servi de base au présent rapport public. Mais force est de constater que des coupes dans le raisonnement de ce rapport d'observations définitives, voire des glissements sémantiques dans les termes utilisés modifient de manière substantielle le ton, voire le sens de certains propos de la Cour.

Ainsi, quand elle commente l'évolution de l'activité de l'établissement, la Cour insère dans son rapport public une remarque nouvelle qui est loin d'être anodine (« (...) ce qui n'est pas satisfaisant ») alors qu'elle n'apparaît à aucun moment dans le rapport définitif.

Un peu plus loin, elle estime, s'agissant des mesures d'harmonisation de l'offre de formation, que « l'effort de rationalisation de la conception des formations [serait] encore embryonnaire », alors qu'il était question dans le rapport d'observations définitives d'une offre harmonisée « limitée en volume » et dont il conviendrait d'étendre le champ. Dernier exemple, l'insertion au rapport public annuel parle de « dépenses de communication excessives », qualificatif qui ne figurait pas dans le rapport d'observations définitives.

On se permettra de regretter que les propos de la Cour soient différents, selon qu'ils sont insérés dans un rapport établi dans le cadre d'une procédure contradictoire, ou bien dans le cadre d'un rapport public annuel. Enfin, on relèvera que la Cour s'inscrit à plusieurs reprises en contradiction avec les principes fondamentaux de la décentralisation et du paritarisme en matière de formation, en portant atteinte à l'autonomie d'un établissement public local par un appel à une intervention croissante de l'État dans sa gestion et la définition de sa stratégie, au détriment des représentants des collectivités territoriales et des agents de la fonction publique territoriale.

2

La politique d'archéologie préventive : des mesures d'ajustement tardives, un opérateur à réformer en profondeur

PRÉSENTATION

L'archéologie préventive, qui relève d'une mission de service public, a pour objet d'assurer, à terre et sous les eaux, la détection, la conservation ou la sauvegarde des éléments du patrimoine archéologique susceptibles d'être affectés par des travaux d'aménagement publics ou privés. Elle se distingue de l'archéologie programmée par le fait qu'elle intervient dans des délais contraints préalablement à l'engagement de travaux ayant un impact sur le sous-sol.

La France possède dans ce domaine un dispositif institutionnel d'ensemble, défini par le législateur en 2001 et en 2003⁴⁰⁰. L'État y joue un rôle essentiel, notamment en prescrivant les diagnostics préalables et les fouilles, en agréant les opérateurs publics ou privés chargés de les réaliser, en exerçant un contrôle scientifique de leur travail, en sanctionnant leurs éventuels manquements et en assurant le financement d'une partie des activités du secteur.

⁴⁰⁰ La loi du 17 janvier 2001 relative à l'archéologie préventive a organisé l'archéologie préventive en France, procédé à la transformation de l'Association pour les fouilles archéologiques préventives (AFAN) en un établissement public, l'INRAP, et instauré une source de financement nouvelle, la redevance d'archéologie préventive. Elle a été modifiée par la loi du 1^{er} août 2003, modifiant la loi précitée et dont l'objet principal était d'ouvrir l'archéologie préventive à d'autres opérateurs.

Issu en 2002 d'une structure associative, l'Association pour les fouilles archéologiques nationales (AFAN), l'Institut national de recherches archéologiques préventives (INRAP) est un établissement public à caractère administratif qui a pour mission de réaliser des opérations de diagnostic et de fouille archéologique préventive conformément aux prescriptions de l'État, et d'assurer l'exploitation scientifique des opérations et la diffusion de leurs résultats. Il est placé sous la tutelle conjointe des ministres chargés de la culture et de la recherche.

Depuis 2003, l'INRAP n'a plus le monopole de la réalisation des diagnostics, qu'il partage avec les services agréés des collectivités territoriales, ni celui des opérations de fouille préventive, désormais placées sous la maîtrise d'ouvrage des aménageurs : ceux-ci peuvent les confier à toute autre personne publique ou privée dont la compétence scientifique est garantie par un agrément délivré par l'État. L'INRAP n'en reste pas moins l'opérateur le plus important et le seul qui couvre la totalité du spectre des activités de l'archéologie préventive, sur l'ensemble du territoire national. Il compte environ 2 000 salariés et dispose d'un budget de quelque 160 M€. Il a réalisé en 2014 1 668 diagnostics et 222 fouilles.

En 2012, l'INRAP a fait l'objet d'un contrôle de la Cour des comptes portant sur les comptes et la gestion de ses dix premières années de fonctionnement (2002-2011).

Le 6 juin 2013, la Cour a adressé un référé⁴⁰¹ aux deux ministres de tutelle de l'établissement. Elle observait que les mesures nécessaires n'avaient pas été prises pour accompagner la transition vers une situation concurrentielle à partir de 2003 et assurer à l'établissement un financement stable adapté à ses missions. Elle relevait aussi de lourds dysfonctionnements dans la gestion de l'INRAP.

Considérant que la pérennité du modèle d'organisation de l'archéologie préventive en France était en cause, la Cour appelait à mettre en œuvre des réformes structurelles majeures et formulait, à cet effet, cinq séries d'orientations, relatives au modèle de financement de l'établissement, à l'exercice de la tutelle, à l'encadrement et au financement de la recherche archéologique, à l'évolution du cadre

⁴⁰¹ Cour des comptes, *Référé, L'Institut national de recherches archéologiques préventives*, juin 2013, 7 p., disponible sur www.ccomptes.fr

concurrentiel de l'archéologie préventive et à la gestion interne de l'INRAP.

Deux ans et demi plus tard, la Cour constate que l'État a tardé à prendre les mesures qui relevaient de sa compétence et qui auraient permis de mieux réguler le secteur (I). Elle relève aussi que l'INRAP a certes réalisé des progrès dans sa gestion interne, mais qu'il lui reste à engager des réformes plus profondes afin d'améliorer sa productivité dans un contexte marqué par une concurrence accrue et un contexte économique difficile (II).

I - L'État a tardé à prendre les mesures indispensables au bon fonctionnement de l'archéologie préventive

A - Des retards dans la définition d'une politique publique de l'archéologie préventive

La période récente a davantage été marquée par la production de rapports sur l'archéologie préventive à la demande du ministère de la culture et de la communication (Livre blanc en 2013, enquête nationale de l'inspection des patrimoines en 2014, rapport parlementaire en 2015) que par les réformes ou décisions propres à concrétiser les intentions dont le ministère avait fait part dans sa réponse au référé de la Cour.

1 - Une programmation nationale de la recherche archéologique toujours en attente

Alors que le nouveau contrat d'objectifs et de performance conclu entre l'État et l'INRAP pour la période 2015-2017 cherche à encadrer l'activité de l'établissement pour les années à venir, ce dernier n'est pas réellement en mesure d'insérer ses activités opérationnelles (diagnostics, fouilles, recherche notamment) dans une politique archéologique nationale, faute de priorités claires définies par l'État.

Le Livre blanc de l'archéologie préventive de mars 2013 relève, à cet égard, que « les différents acteurs se réfèrent aujourd'hui à une programmation publiée en 2002 qui n'a (...) pas été mise à jour depuis l'entrée en vigueur de la loi de l'archéologie préventive » et que « cette « programmation » est en fait une nomenclature issue de la programmation de 1994 ». Outre son ancienneté, le nombre très élevé de programmes prioritaires (32) ne permet pas de considérer la programmation actuelle comme un document susceptible d'orienter la recherche archéologique, en France, et la politique de prescription de l'État.

Une nouvelle programmation nationale de la recherche archéologique, qui devrait compter 16 orientations, a été préparée au cours des dernières années par le Conseil national de la recherche archéologique (CNRA)⁴⁰². Annoncée par la ministre de la culture et de la communication pour la fin 2013 dans sa réponse au référé de la Cour, elle a été adoptée par le CNRA le 26 novembre 2015, mais n'a pas encore été rendue publique.

2 - Une politique de prescription insuffisamment harmonisée

Dans son référé, la Cour relevait que les prescriptions de diagnostics et de fouilles édictées par l'État étaient soumises à des pratiques très variables selon les régions. Le Livre blanc de l'archéologie préventive soulignait au même moment « les fortes disparités dans la manière dont les services régionaux d'archéologie (SRA) des directions régionales des affaires culturelles (DRAC) prescrivent les diagnostics et les fouilles, sur le degré de précision des cahiers des charges scientifiques, sur les exigences en termes de moyens à mettre en œuvre... ».

En réponse, le ministère de la culture et de la communication annonçait des mesures de clarification et d'harmonisation du contenu des décisions et des cahiers des charges relatifs aux prescriptions d'opérations archéologiques (diagnostics et fouilles préventives), afin de parvenir à un même niveau de précision et d'exigence sur l'ensemble du territoire. De

⁴⁰² Instance consultative présidée par le ministre chargé de la culture, le CNRA a un rôle général d'orientation de la recherche archéologique (objectifs, priorités, principes, méthodes, normes) qu'elle soit programmée ou préventive.

ces documents dépendent en effet les moyens à engager et le coût des opérations. Une circulaire aux préfets de région devait être prise à cette fin en veillant à laisser une marge d'appréciation suffisante aux opérateurs (INRAP, services archéologiques des collectivités territoriales, organismes privés, associatifs ou commerciaux) pour proposer des projets scientifiques d'intervention détaillés.

La circulaire annoncée en 2013 n'ayant été prise que le 26 novembre 2015, rien ne permet de garantir que les disparités de situation précédemment observées ont cessé.

3 - Des mesures destinées à garantir le libre jeu de la concurrence en matière de fouilles préventives qui restent à prendre

L'État joue un rôle essentiel de régulateur du secteur des fouilles préventives ouvert à la concurrence depuis 2003.

La diversité des opérateurs de l'archéologie préventive

Mi-2015, outre l'INRAP, 77 prestataires étaient agréés pour réaliser les diagnostics et/ou les fouilles :

- 60 services créés par des collectivités territoriales (communes, départements ou groupements de collectivités) employant quelque mille agents ;
- 17 opérateurs privés présentant des statuts (associatif, commercial), un champ d'activité et un chiffre d'affaires très variables ; ils comptent au total environ 500 salariés.

L'INRAP (près de 2 000 ETPT) représentait en 2013 environ la moitié du marché des fouilles préventives et les opérateurs privés de l'ordre d'un tiers, le solde revenant aux collectivités territoriales.

2013 (dernières données disponibles)	INRAP	Collectivités territoriales	Opérateurs privés
Nombre de fouilles réalisées	47,9 %	19,0 %	33,1 %
Surface fouillée	51,6 %	17,1 %	31,3 %

Source : Cour des comptes d'après données du ministère de la culture et de la communication

Considérant que des actions étaient « nécessaires de manière urgente pour garantir le respect du libre jeu de la concurrence et préserver le niveau de qualité scientifique des opérations de fouilles », la Cour invitait en 2013 le ministère de la culture et de la communication à mettre en place « des garde-fous (...) afin de garantir la conformité de toutes les opérations conduites sur le territoire national aux cahiers des charges scientifiques ».

Ces garde-fous n'ont toujours pas été mis en place. Le ministère n'a pas édicté de guide de bonne conduite pour la passation des marchés de fouilles d'archéologie préventive ni arrêté de normes en matière d'établissement des devis. Quant aux autres mesures annoncées dans la réponse du ministère au référé, visant à renforcer les moyens donnés aux services de l'État pour s'assurer de la qualité scientifique des opérateurs privés et de leurs projets d'intervention dans le cadre de fouilles préventives, elles ont vu leur mise en œuvre retardée.

Elles sont toutefois incluses dans le projet de loi relatif à la liberté de la création, à l'architecture et au patrimoine déposé le 8 juillet 2015 à l'Assemblée nationale et en cours d'examen au Parlement. L'une d'elles prévoit que l'aménageur privé ou public transmette aux services de l'État, avant la réalisation des fouilles préventives et le choix de l'opérateur chargé de les réaliser, l'ensemble des projets scientifiques d'intervention présentés par les opérateurs afin de vérifier leur conformité aux prescriptions. Une autre mesure vise à renforcer les conditions d'agrément des opérateurs.

Ces dispositions vont dans la bonne direction mais leur efficacité dépendra largement de l'usage que les services de l'État feront de leurs pouvoirs ainsi accrus, alors que l'exercice effectif de leur mission de contrôle et de sanction soulève déjà des interrogations. Selon le ministère, « le travail de contrôle en amont » a permis d'obtenir des opérateurs qu'ils se conforment aux prescriptions de ses services, sans qu'il ait été nécessaire de mettre en œuvre les dispositions coercitives figurant actuellement dans le code du patrimoine⁴⁰³. À cet égard, il convient de rappeler que le Livre blanc de 2013 soulignait « l'insuffisance des capacités de contrôle et d'évaluation scientifique des DRAC-SRA ».

⁴⁰³ Les articles L. 531-6 et R. 523-61 du code du patrimoine confèrent un certain nombre de pouvoirs à l'État en cas de non-respect par les opérateurs des observations et instructions du représentant de l'État : mises en demeure, désignation d'un nouveau responsable scientifique, retrait d'autorisation de fouilles.

Si le renforcement des règles propres à garantir le libre jeu de la concurrence entre opérateurs constitue une priorité, la Cour appelait aussi dans son référé à un développement des partenariats de l'INRAP avec les autres acteurs de l'archéologie préventive « pour faciliter à moyen terme la mutualisation des coûts et le partage des compétences ». Le ministère de la culture et de la communication estimait dans sa réponse que, loin de représenter des concurrents de l'INRAP, les services d'archéologie préventive créés par de nombreuses collectivités territoriales constituaient « de solides partenaires du service public de l'archéologie, souvent dotés de moyens exemplaires, animés par des archéologues reconnus au sein de la profession et à même d'apporter un soutien et une expertise scientifique ». Les conventions-cadres signées par l'INRAP et ces services se sont certes multipliées, augurant de relations plus fécondes, mais il n'en est pas résulté jusqu'ici de réalisations réellement significatives : sur quinze dossiers d'intervention conjointe présentés, seuls cinq ont été finalement retenus par les aménageurs en 2014.

4 - Des incertitudes sur le périmètre et le financement de la recherche scientifique

La Cour posait en 2013 l'alternative suivante : soit les activités de service public de l'INRAP, dont la recherche, constituent une variable d'ajustement qui compense les fluctuations des activités opérationnelles prescrites (diagnostics et fouilles), soit la mission de recherche est considérée comme un aboutissement logique et nécessaire des activités opérationnelles, et il importe alors de conditionner son développement à une diversification de ses sources de financement, impliquant en particulier la participation budgétaire directe du ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche.

Les activités de recherche « post-fouilles » de l'INRAP se sont développées depuis 2012 pour atteindre un niveau proche de 10 % de son activité alors que le caractère erratique du produit de la redevance prévue à cet effet ne permettait pas d'en garantir le financement. Tout en s'impliquant dans le contrat d'objectifs et de performance, le ministère chargé de la recherche n'a pas alloué de moyens budgétaires à cet établissement, considérant qu'il n'a pas le statut d'établissement de recherche. Il s'ensuit qu'en l'absence de financements *ad hoc* significatifs, le développement des activités de recherche scientifique risque de se faire aux dépens des diagnostics et des fouilles.

La Cour observe à cet égard qu'au cours des dernières années, les activités scientifiques post-fouilles se sont multipliées alors que l'établissement accusait des retards persistants dans la publication des rapports d'opérations, qui participe de la première de ses missions.

B - Une réforme tardive du financement des activités de service public face à une situation dégradée

Le financement de l'INRAP est assuré par les recettes tirées des activités de fouille préventive qui sont à la charge des aménageurs, par une partie du produit de la redevance d'archéologie préventive (RAP) censée financer ses missions non lucratives⁴⁰⁴ et par des subventions complémentaires du ministère de la culture et de la communication. Les principales difficultés observées par la Cour lors de son dernier contrôle concernaient la RAP ; elles se sont accrues depuis lors.

La redevance d'archéologie préventive (RAP)

La RAP, créée par la loi du 17 janvier 2001 et réformée à de nombreuses reprises depuis, répond au principe de « l'aménageur-payeur ». Acquittée par les personnes publiques ou privées qui prévoient de réaliser des opérations affectant le sous-sol, elle n'est pas une redevance pour services rendus mais une imposition de toute nature.

La loi du 1^{er} août 2003 a réparti les attributions relatives à la liquidation et à l'ordonnancement de la RAP en deux « filières » distinctes : la filière « urbanisme », qui repose sur les directions départementales des territoires (DDT), concerne les travaux et aménagements affectant le sous-sol lorsqu'ils sont soumis à autorisation (telle que permis de construire ou d'aménager) ou à déclaration préalable en application du code de l'urbanisme ; la filière « culture », qui relève des directions régionales des affaires culturelles (DRAC), concerne les travaux et aménagements affectant le sous-sol lorsque ceux-ci donnent lieu à étude d'impact en application du code de l'environnement, ainsi que tous les autres projets d'affouillement lorsqu'ils nécessitent une déclaration administrative préalable.

⁴⁰⁴ Diagnostics, exploitation scientifique des opérations et diffusion de leurs résultats, activités de valorisation, actions éducatives.

Outre 3 % revenant à l'État au titre des frais de gestion et de recouvrement, le produit de la RAP est directement affecté :

- pour 30 % au Fonds national pour l'archéologie préventive (FNAP), géré par l'INRAP pour le compte de l'État dans le cadre d'un budget annexe, dont l'objet est d'aider certaines catégories d'aménageurs à financer le coût des fouilles archéologiques prescrites par l'État ;
- pour 67 % à l'INRAP ou aux collectivités territoriales qui disposent d'un service d'archéologie préventive agréé et assurent une compétence générale dans leur ressort.

1 - Des dysfonctionnements persistants qui ont lourdement affecté le rendement de la RAP

La réforme de la RAP gérée par la « filière urbanisme » et adossée depuis 2012 à la taxe d'aménagement alors créée devait se traduire par une amélioration des modalités de sa liquidation et un rendement accru. Toutefois, les difficultés techniques occasionnées par cette réforme ont empêché ou fortement limité la perception de la RAP en 2013 et 2014. Certaines ont été résolues ; d'autres demeurent. Il est ainsi impossible aux services de la direction générale des finances publiques (DGFIP) d'affecter directement le produit de la RAP à un destinataire précis (INRAP ou collectivités territoriales), faute de mention sur les titres de recette.

Ces problèmes ont eu pour conséquence une évolution erratique du rendement de la RAP : 88 M€ en 2011, 78,6 M€ en 2012, seulement 44,4 M€ en 2013 et 81,9 M€ en 2014, alors que le rendement jugé par l'État nécessaire au financement des activités non lucratives de l'archéologie préventive est évalué à 120 M€.

2 - Des mesures d'urgence insuffisantes

Fin 2011, l'État a débloqué 60 M€ pour doter l'INRAP de fonds propres et lui allouer, ainsi qu'au FNAP, une aide exceptionnelle dans l'attente des effets de la réforme de la RAP. Ces mesures n'ont pas suffi à stabiliser durablement la situation.

Au cours de la période 2012-2014, alors que la RAP était censée pourvoir intégralement au financement des activités non lucratives de l'archéologie préventive, l'État a été contraint de verser un total de 114 M€ à l'INRAP et au FNAP sous la forme de nouvelles subventions exceptionnelles. Ces opérations, relevées chaque année par la Cour dans le cadre des notes d'exécution budgétaire, ont compliqué la gestion par le ministère des crédits de la mission *Culture*. Elles n'ont pas permis à l'INRAP de mettre en place une saine gestion financière, ses résultats annuels⁴⁰⁵ étant rendus en partie artificiels par l'importance des aides exceptionnelles et les fréquents reports de paiement des fournisseurs auxquels le contraint l'insuffisance récurrente de sa trésorerie. Le FNAP a connu lui aussi des difficultés sérieuses de gestion du fait des décisions de l'État d'engager de 2012 à 2014, au titre des aides aux aménageurs prévues par la loi, des dépenses d'un montant supérieur (106,2 M€) à celui des recettes disponibles (73,6 M€) et de réaliser, en outre, des reports de charges sur les exercices suivants en retardant le versement de certaines aides et subventions accordées.

Ces difficultés ont aussi incité l'État à accorder en loi de finances initiale pour 2015 une subvention de 5 M€ à l'INRAP pour compenser, de manière forfaitaire, une partie de ses sujétions de service public qui ne pouvaient être financées par la RAP, notamment l'obligation pour l'établissement d'être présent sur l'ensemble du territoire national et de se substituer à tout opérateur public ou privé défaillant. Cette subvention a été revue à la hausse pour 2016 (7,5 M€), sans justification des calculs qui y ont conduit.

3 - Une réforme majeure du modèle de financement mise en œuvre en 2016

Face à la persistance de ces déséquilibres, la question posée par le référé demeurait en 2015 : soit les activités de service public (diagnostics, recherche et valorisation scientifiques) sont financées par le produit de la taxe affectée et leur niveau doit alors être corrélé au produit estimé de la taxe, soit une telle régulation de l'activité d'archéologie préventive par les moyens apparaît contraire aux objectifs scientifiques de la discipline et le financement de ces activités ne doit plus être assuré par la seule RAP.

⁴⁰⁵ Soit + 9,26 M€ en 2012, + 1,38 M€ en 2013 et - 1,69 M€ en 2014.

Alors que l'État a longtemps réaffirmé son choix en faveur de la première option, notamment dans sa réponse au référé, la loi de finances initiale pour 2016 entérine un changement de modèle de financement avec la « budgétisation » de la RAP. Cette solution consiste à inscrire dans la loi de finances le produit de la RAP, ainsi que le montant des crédits budgétaires alloués par l'État aux missions de service public de l'archéologie préventive.

Si cette réforme présente notamment l'inconvénient de répercuter sur le déficit budgétaire l'écart qui pourrait persister entre la dotation allouée à l'archéologie préventive et le montant perçu de la RAP, elle offre l'avantage de mettre fin à l'incertitude sur les ressources de l'INRAP. Toutefois, les conditions de sa mise en œuvre sont déterminantes, afin d'éviter le retour aux errements financiers de la dernière décennie.

S'agissant des modalités de financement des diagnostics, deux options sont envisageables.

Une première option, qui semble garantir une plus grande efficacité de la dépense, consiste pour l'État à financer au cas par cas les diagnostics effectivement réalisés sur la base de barèmes tenant compte de leur diversité. Étudiée par le ministère de la culture et de la communication en 2012, elle a été finalement abandonnée en raison de l'opposition de certains opérateurs à son principe et de la difficulté à établir de tels barèmes pour certains types de diagnostics. Elle mériterait certainement d'être réétudiée.

Une seconde option consiste à verser aux opérateurs (INRAP et collectivités territoriales disposant d'un service archéologique) une dotation globale annuelle à partir de laquelle ceux-ci assurent eux-mêmes le financement des dépenses liées à la réalisation des diagnostics. Elle implique une coordination efficace entre l'État et les opérateurs afin que le niveau des prescriptions décidé par les services de celui-ci soit cohérent avec les dotations financières allouées à ceux-là. Elle nécessite aussi de la part des opérateurs des engagements précis en termes de maîtrise du coût de réalisation des diagnostics.

À cet égard, l'INRAP doit remédier aux difficultés rencontrées de 2011 à 2014 pour tenir ses objectifs en termes de productivité dans la réalisation des diagnostics. S'il n'y a pas lieu de mettre en doute les justifications données par l'INRAP liées à une modification de la nature des diagnostics⁴⁰⁶, les écarts par rapport aux objectifs annuels fixés témoignent d'une anticipation insuffisante de cette évolution. Par ailleurs, des différences importantes apparaissent d'une région à l'autre, dans les moyens mobilisés pour réaliser les diagnostics⁴⁰⁷ : en 2014, alors qu'un diagnostic nécessitait en moyenne 6 jours/homme par hectare en Champagne-Ardenne, 6,9 jours en Franche-Comté ou 7 jours en Basse-Normandie, ce même ratio atteignait 15,3 en Bourgogne, 16,2 en Poitou-Charentes et 17 jours en Provence-Alpes-Côte d'Azur.

S'agissant du montant de la dotation, fixé pour 2016 à 118 M€, l'État devra, chaque année, être en mesure d'en ajuster le niveau aux prévisions concernant la conjoncture dans le secteur de la construction et aux capacités des opérateurs agréés pour réaliser les diagnostics.

II - L'INRAP ne s'est pas suffisamment adapté aux évolutions du secteur

Compte tenu de ses missions de service public et de son financement alors exclusivement public, l'INRAP a été érigé, lors de sa création début 2002, en établissement public de recherche à caractère administratif. Ce statut n'a pas été modifié en 2003 lors de l'ouverture d'une partie de ses activités – les fouilles préventives – à la concurrence.

Au cours des dernières années, l'INRAP a été confronté à une évolution notable du secteur de l'archéologie préventive. Il a réalisé des efforts de modernisation, mais des réformes majeures restent à engager.

⁴⁰⁶ La diminution des surfaces faisant l'objet d'un diagnostic, qui limite les économies d'échelle, et le changement de nature des diagnostics, moins nombreux en zone rurale et dans le cadre de grands investissements (autoroutes, voies ferroviaires), mais plus nombreux en zone urbaine où ils sont plus complexes et donc plus coûteux à réaliser.

⁴⁰⁷ Ils peuvent s'expliquer par la spécificité de certaines opérations, par les exigences parfois différentes des services de l'État, mais aussi par la productivité inégale des services territoriaux de l'INRAP.

A - Un contexte en évolution

1 - Un marché moins porteur pour l'INRAP

Le ralentissement de l'activité économique depuis 2008 s'est traduit par une diminution moyenne d'environ 15 % du nombre de dossiers d'aménagement reçus par les services régionaux d'archéologie des DRAC, à l'exception d'un rebond observé en 2012. Si le nombre de diagnostics prescrits par les services de l'État s'est maintenu en 2011 et 2012 à un niveau proche de celui observé avant 2008, il a chuté d'environ 10 % en 2013 pour se stabiliser à ce niveau en 2014. Le nombre de fouilles a connu une évolution d'ampleur comparable avec, de surcroît, une forte baisse de la surface moyenne fouillée. La diminution ou pause dans le lancement de grands travaux (autoroutes, lignes à grande vitesse, gazoducs, etc.) qui occasionnaient des fouilles préventives d'envergure dont l'essentiel revenait à l'INRAP a concouru, pour une part notable, à cette rétractation du marché des fouilles.

Ces évolutions générales du secteur de l'archéologie préventive ont entraîné une baisse de l'activité de l'INRAP, en 2013, mais plus encore en 2014, comme le montre le tableau n° 1. Ses interventions dans le cadre de grands travaux ont également fortement chuté, de 1 932 hectares sondés en 2012 à seulement 166 hectares en 2014.

Tableau n° 1 : évolution des trois principales activités de l'INRAP

		2011	2012	2013	2014
Diagnostics	Nombre annuel	1 827	1 865	1 786	1 752
	Nombre de jours de travail*	74 937	75 662	71 581	67 491
Fouilles préventives	Nombre annuel	224	285	261	222
	Nombre de jours de travail*	170 197	193 815	182 276	150 732
Recherche	Nombre de jours de travail*	16 913	19 198	20 364	24 082
Ensemble des activités	Nombre de jours de travail*	268 179	294 544	287 100	251 276

Source : Cour des comptes

*Jours consacrés à des missions opérationnelles

2 - Des mesures d'adaptation limitées

Face à la baisse des activités de son cœur de métier (diagnostics et fouilles préventives), l'INRAP a opéré le redéploiement d'une partie de ses moyens au profit des activités de recherche, de valorisation et de conseil. Cet ajustement s'est traduit, de 2011 à 2014, par une baisse du nombre de rapports de diagnostics (- 8,9 %) et de fouilles (- 10,1 %) établis. L'établissement a aussi réduit son recours à des contrats à durée déterminée pour adapter sa capacité opérationnelle au niveau d'activité. Il a enfin cherché à adapter ses prix pour faire face à la concurrence, puisqu'il a limité à 5,65 % en quatre ans (2009-2013) l'augmentation de ses tarifs à l'hectare pour les opérations de fouilles, ce qui représente en réalité une légère baisse réelle en euros constants. Pour méritoire que soit cet effort, il s'est avéré insuffisant puisque, dans le même temps, les opérateurs privés baissaient leurs tarifs de 37,5 %. Il convient toutefois de relever que l'INRAP et les services des collectivités territoriales ne sont pas éligibles au « crédit impôt recherche » alors que les opérateurs privés de l'archéologie préventive peuvent, à ce jour, bénéficier de cette mesure de réduction d'impôt et que le caractère plus ou moins complexe des travaux de fouilles réalisés peut contribuer, dans une mesure qui reste à apprécier, aux écarts de prix observés.

3 - Des positions en recul face aux autres opérateurs

L'INRAP a maintenu ses positions s'agissant des diagnostics (environ 80 % des prescriptions lui reviennent), activité qui n'est ouverte qu'aux services archéologiques agréés des collectivités territoriales – ceux-ci ne couvrant qu'une partie limitée du territoire national.

En revanche, ses positions se sont dégradées dans le secteur des fouilles préventives, également soumis à la concurrence des opérateurs privés. La part du nombre de fouilles réalisées par l'INRAP est passée de 53,7 % en 2009 à 48 % en 2013, après avoir culminé à 56,7 % en 2010. Ce recul s'est effectué au profit des collectivités territoriales et des opérateurs privés dont les parts sont respectivement passées de 16,1 % à 19 % et de 30,2 % à 33,1 % durant la même période. Les données partielles disponibles pour 2014 montrent qu'en dépit d'un léger redressement, l'INRAP n'a pas retrouvé ses positions antérieures.

Tableau n° 2 : évolution du marché des fouilles préventives de 2009 à 2013 par type d'opérateur

		2009	2010	2011	2012	2013
Nombre de fouilles réalisées	INRAP	197	247	235	280	245
	Collectivités territoriales	59	67	81	84	97
	Opérateurs privés	111	122	110	149	169
Superficie fouillée (en hectare)	INRAP	236	307	337	406	281
	Collectivités territoriales	85	74	73	70	93
	Opérateurs privés	105	99	146	144	170
Prix moyen facturé à l'hectare	INRAP	301 €	306 €	292 €	301 €	318 €
	Collectivités territoriales	218 €	225 €	298 €	228 €	278 €
	Opérateurs privés	368 €	331 €	228 €	226 €	230 €

Source : Cour des comptes d'après données du ministère de la culture et de la communication (estimation du prix moyen des fouilles réalisée sur la base des montants facturés à partir d'un échantillon représentant 93 % des fouilles effectuées de 2009 à 2013).

B - Des efforts récents de modernisation

À l'occasion de son précédent contrôle, la Cour avait constaté de nombreuses faiblesses dans le pilotage et la gestion interne de l'INRAP qui tenaient pour l'essentiel à la difficulté de passer d'un statut associatif à celui d'organisme public. Depuis lors, l'établissement a accompli quelques progrès notables en se dotant d'outils de pilotage et de gestion.

1 - Un pilotage stratégique plus performant

La conclusion avec l'État d'un contrat d'objectifs et de performance pour la période 2011-2013, prolongé d'un an par la suite, a donné à l'INRAP le cadre stratégique qui lui faisait défaut. Si les objectifs définis dans ce cadre n'ont pas tous été tenus, ils ont néanmoins fait l'objet d'indicateurs précis et d'un suivi annuel.

Adopté avec quelque retard, un nouveau contrat a été établi pour la période 2015-2017 autour de trois orientations stratégiques⁴⁰⁸. Par ailleurs, alors qu'aucune lettre de mission n'a été adressée par les ministres de tutelle au nouveau directeur général nommé en février 2013, le président du conseil d'administration nommé un an plus tard, en juin 2014, s'est, quant à lui, vu fixer des priorités par une lettre de mission du 7 juillet 2014. Cette pratique doit désormais être systématique. Enfin, à l'issue d'une démarche participative, un nouveau projet d'établissement, définissant les orientations stratégiques de l'établissement pour la période 2015-2020, a été adopté par le conseil d'administration de l'INRAP, le 3 décembre 2014.

2 - La mise en place de nouveaux outils de gestion

Dans le domaine financier, la comptabilité analytique de l'établissement a été améliorée et le déploiement du système d'information consacré à la gestion des opérations de diagnostic et de fouilles dans leurs différents aspects (planification des moyens, gestion budgétaire, suivi des temps passés) est en voie d'être achevé. Ces outils doivent permettre de distinguer, sur des bases objectives, les dépenses relevant des activités de service public de l'établissement, financées sur fonds publics, du coût de ses activités lucratives (principalement les fouilles) afin de ne pas fausser les conditions de la concurrence avec les autres opérateurs. La meilleure connaissance des coûts et du résultat net de chaque activité qui doit en résulter constitue en outre un levier important pour améliorer la gestion de l'établissement. Un contrôle interne comptable et budgétaire a aussi été progressivement mis en place. Enfin, la politique d'achat a été redéfinie avec un recours accru à des conventions-cadres. Fixé dans le contrat d'objectifs et de performance 2011-2014 à 70 %, l'objectif de progression de la part des achats réalisés selon cette procédure a été atteint dès la première année.

Dans le domaine immobilier, l'INRAP dispose désormais d'un schéma pluriannuel de stratégie immobilière (SPSI) qui offre un

⁴⁰⁸ Structurer et organiser la mission de recherche pour renforcer la vocation scientifique et culturelle de l'établissement ; adapter l'organisation pour développer la performance globale de l'établissement et la cohésion des agents ; agir avec les acteurs externes pour conforter la légitimité de l'INRAP dans l'exercice de ses missions de service public.

diagnostic détaillé de son parc et fixe des objectifs de gestion (renégociation de baux, conditions de réalisation d'opérations de relocalisation), toutefois peu ambitieux. L'établissement a aussi arrêté récemment un plan de rationalisation de l'organisation fonctionnelle de ses huit directions interrégionales (administration générale et soutien), qu'il reste à mettre en application.

En matière de ressources humaines, l'établissement s'est doté d'un règlement intérieur et a préparé un référentiel des métiers, en cours de concertation avec les organisations syndicales. L'évaluation professionnelle des agents a été mise en place même si elle ne concerne, à ce jour, que les personnels administratifs ; prévue depuis plusieurs années, son extension aux agents de la filière scientifique et technique – les plus nombreux – reste à réaliser. Afin de remédier aux insuffisances graves qui ont occasionné la réquisition récurrente de l'agent comptable par l'ordonnateur⁴⁰⁹ pour régler les frais de déplacement des agents, l'établissement a revu ses applications informatiques qui devraient être pleinement opérationnelles fin 2015. L'outil de paye qui a longtemps présenté des défaillances comparables, a également été amélioré. Les recommandations de la Cour ont donc été, dans ces domaines, suivies d'effets. Enfin, la Cour avait relevé le caractère contestable de la rémunération du président du conseil d'administration en l'absence de fonctions exécutives. Sa situation a été régularisée par l'octroi d'une indemnité de fonction sur la base d'une révision statutaire par un décret et un arrêté du 20 janvier 2015.

C - Des réformes plus profondes à mener

En dépit des progrès précédemment constatés, le bilan de la mise en œuvre par l'INRAP des recommandations du référé de la Cour est insuffisant dès lors que certaines, parmi les plus importantes qui sont aussi les plus sensibles sur le plan social, n'ont pas été suivies d'effets.

⁴⁰⁹ Lorsque le comptable public suspend le paiement d'une dépense qu'il estime irrégulière, l'ordonnateur peut requérir par écrit le comptable de payer en endossant sa responsabilité.

1 - Un régime indemnitaire à normaliser

La Cour avait constaté que le régime indemnitaire de l'INRAP n'était plus adapté au regard de l'évolution de la structure de ses effectifs et des fonctions exercées par les agents, ce qui conduisait au versement de primes dans des conditions parfois fort éloignées de leurs objectifs initiaux. Elle avait recommandé à l'Institut et à ses tutelles de redéfinir sans tarder ce régime de manière à mieux prendre en compte la diversité des situations des agents dans un cadre juridique clarifié. Aucune évolution significative n'est intervenue depuis lors, si ce n'est la révision du régime indemnitaire des agents affectés dans les outre-mer et une diminution sensible du nombre de bénéficiaires de l'indemnité de suppléance archéologique. Mais ni le régime de cette dernière indemnité, ni celui de la prime annuelle pour charges administratives exceptionnelles, qui faisaient l'objet des principales recommandations de la Cour, n'ont été modifiés.

En matière de frais de déplacements, qui représentent un poste important de dépenses (entre 10 à 11 M€ par an), la Cour relevait que l'établissement dérogeait au principe du droit du travail selon lequel le temps de déplacement professionnel pour se rendre sur le lieu d'exécution du contrat de travail n'est pas un temps de travail effectif et que la quasi-totalité des agents qui recourent aux services de prestataires d'hébergement bénéficiaient d'un remboursement à des tarifs supérieurs aux plafonds réglementaires. Dans ce domaine également, aucune réforme significative n'a été conduite depuis le référé de la Cour.

2 - Des outils de prévision à fiabiliser

Dans son référé, la Cour appelait le ministère de la culture et de la communication à « mettre en œuvre une démarche pluriannuelle d'évaluation des besoins, débouchant sur la fixation du volume national d'archéologie préventive souhaitée, en lien avec la détermination du niveau de la redevance d'archéologie préventive, le besoin de financement de l'INRAP et le volume des emplois de l'établissement ».

La prévision de l'activité à venir est, de fait, un facteur essentiel de bonne gestion de l'INRAP, même si elle est rendue complexe du fait de plusieurs facteurs exogènes : la conjoncture économique, particulièrement celle du secteur de la construction, qui conditionne pour partie le niveau de prescription par les services de l'État, la nature des diagnostics et des

fouilles, et le degré de concurrence dans l'activité de fouille préventive. Or la comparaison entre les prévisions annuelles et les réalisations montre que les faiblesses précédemment observées par la Cour persistent. Ainsi, la très forte chute de l'activité de fouilles en 2014 n'a pas été anticipée, l'écart entre la prévision et la réalisation atteignant 16,4 %. Il en résulte des erreurs dans la prévision budgétaire de l'établissement et une difficulté récurrente à calibrer son effectif. L'INRAP est ainsi le seul établissement, parmi les 44 relevant du contrôleur budgétaire et comptable ministériel du ministère de la culture et de la communication, à ne pas encore avoir été en mesure d'établir un document prévisionnel annuel de gestion de ses effectifs (DPGECP).

L'amélioration de la prévision passe non seulement par une mobilisation de l'INRAP à tous ses échelons, mais aussi par un dialogue efficace avec les services de l'État dans les régions ainsi qu'avec les collectivités territoriales disposant d'un service archéologique.

3 - Une gestion des ressources humaines à dynamiser, une productivité à améliorer

Un axe majeur de réforme pour l'INRAP concerne les ressources humaines, dont l'évolution récente suscite plusieurs inquiétudes.

S'agissant de l'effectif permanent (en contrat à durée indéterminée), sa forte progression de 2004 à 2012 était corrélée avec celle de l'activité : l'activité de l'établissement, exprimée en jours-hommes, avait augmenté de 28,6 % pendant que l'effectif permanent progressait de 29,2 % (de 1 343,6 à 1 736,4 ETPT). Il n'en a pas été de même de 2012 à 2014 puisque celui-ci a progressé légèrement, jusqu'à atteindre 1 748,2 ETPT (+ 0,6 %), au moment où l'activité se contractait fortement (- 14,7 %).

De fait, l'INRAP a vu se réduire progressivement sa capacité à adapter ses effectifs à son niveau annuel d'activité. Déjà, la Cour avait relevé que la transformation massive de contrats à durée déterminée (CDD) en contrats à durée indéterminée (CDI), réalisée en 2007, ajoutait un facteur de rigidité dans la gestion des ressources humaines.

Par la suite, l'expérimentation du « contrat d'activité »⁴¹⁰ qui offrait à l'INRAP la possibilité de recruter pour la durée d'une mission (par exemple pour la réalisation d'une fouille) a été arrêtée à l'issue de la signature, en mars 2011, du protocole d'accord portant sur les agents non titulaires de l'État. Le nouvel accord de réduction de l'emploi précaire, qui porte sur 140 ETPT pendant la période 2014-2016, ne présente pas le défaut majeur du précédent puisqu'il ne se borne pas à la pérennisation de situations de fait (recrutement sur un poste et une localisation géographique inchangés). Pour autant, en contribuant largement à ramener le taux d'agents en CDD de 18 % en 2012 à 10,8 % en 2014, il obère encore les marges de manœuvre de l'établissement dans une période où son activité de diagnostics et de fouilles s'est fortement contractée.

La masse salariale, qui constitue le principal poste de charges (60 % des charges d'exploitation en 2014) connaît une évolution qui réduit elle aussi les marges de productivité de l'INRAP, puisqu'elle a continué à progresser de 5 % entre 2011 et 2014 (de 89,4 M€ à 93,9 M€), en dépit d'une légère réduction de l'effectif global (emplois permanents et non permanents) depuis 2011. Le coût moyen d'un CDI est en progression régulière d'environ 1 000 € par an depuis 2011, de 43 394 € à 46 228 € en 2014 (+ 6,8 %).

L'établissement doit en outre faire face à un vieillissement très rapide de son effectif, dont la moyenne d'âge s'accroît d'un an chaque année depuis cinq ans, la moitié des agents se situant dans la tranche d'âge 45-55 ans. Cette évolution s'accommode difficilement aux exigences des travaux d'archéologie dont une partie importante se déroule en extérieur avec les risques professionnels⁴¹¹ liés à ces conditions de travail. Or l'établissement dispose, à ce jour, de faibles marges de réaffectation de ses agents opérationnels vers des emplois sédentaires et le statut particulier des agents de l'INRAP entrave leur mobilité externe, en particulier dans les services de l'État. La perspective de départs massifs à la retraite constitue un enjeu majeur pour l'INRAP, mais ceux-ci n'interviendront pas avant sept à huit ans.

Enfin, s'agissant des temps de travail, la Cour avait relevé que les nombreuses indisponibilités des agents opérationnels de l'INRAP

⁴¹⁰ Prévu par la loi du 17 février 2009 relative à l'accélération des programmes de construction et d'investissement publics et privés.

⁴¹¹ Troubles musculo-squelettiques, notamment.

affectaient la productivité opérationnelle de l'établissement. Alors même que les modalités de calcul du ratio de « jours-hommes travaillés disponibles pour les activités opérationnelles » apparaissent peu exigeantes, les objectifs annuels fixés dans le contrat d'objectifs et de performance 2011-2014 n'ont jamais été atteints. Ils ont même été revus à la baisse en fin de période, passant de 172,9 jours-hommes en 2013 à 166 en 2014, sans succès. Si l'objectif retenu dans le cadre du nouveau contrat d'objectifs et de performance tendant à réduire l'écart entre le ratio théorique et celui réalisé est bien orienté, il convient d'inverser la tendance à la baisse de la productivité depuis 2012, et de surmonter l'impact défavorable, sur ce plan, du vieillissement de l'effectif.

4 - Des coûts de structure à réduire

Les efforts de maîtrise des coûts de structure réalisés au cours des dernières années demeurent insuffisants⁴¹² au regard de deux contraintes majeures qui pèsent sur l'INRAP : le renforcement de la concurrence dans l'activité de fouille et la nécessité d'un emploi optimal des dotations versées par l'État au titre de ses activités non lucratives, en particulier des diagnostics.

La principale piste de réforme concerne les implantations territoriales puisque, outre son siège parisien, l'INRAP compte 55 sites permanents⁴¹³. L'adoption d'un schéma pluriannuel de stratégie immobilière (SPSI) aurait dû être l'occasion d'un réexamen de la carte des implantations des centres qui, pour des raisons historiques antérieures à la création de l'INRAP, présente certaines incohérences. La nécessité d'être « au plus près du terrain » et de limiter les frais de mission est couramment mise en avant pour justifier le nombre d'implantations territoriales. Pourtant aucune étude objective ne démontre la pertinence de ces arguments. Rien n'indique en quoi, par exemple, avec ses sept implantations, l'organisation de l'interrégion Grand-Ouest serait

⁴¹² Si l'indicateur du contrat d'objectifs et de performance 2011-2014 relatif à l'évolution des charges fixes montre une certaine stabilité, autour de 30 M€, les dépenses de structure, suivies dans les budgets annuels de l'établissement et dont le périmètre est assez proche, ont pour leur part progressé de 2011 à 2013.

⁴¹³ Ces sites se répartissent en 42 centres de recherches archéologiques, dont six abritent une direction interrégionale, deux directions interrégionales autonomes et onze dépôts ou bases arrière, et auxquelles s'ajoutent des sites provisoires.

meilleure que celle de l'interrégion Auvergne-Rhône-Alpes qui n'en compte que trois.

La nouvelle organisation territoriale de l'État adoptée en 2015, avec la refonte de la carte des régions, doit constituer pour l'INRAP l'occasion d'une réorganisation interne.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

L'archéologie préventive constitue l'un des instruments majeurs dont dispose la France pour protéger son très riche patrimoine et enrichir les connaissances sur son histoire. Après des décennies marquées par une insuffisante attention portée à son sous-sol et par des destructions qui ont, en leur temps, alerté l'opinion, cette activité s'est progressivement structurée, passant d'une organisation de nature associative soutenue par l'État à la reconnaissance d'une mission de service public organisée en 2001 et 2003 et mise en œuvre par divers acteurs publics et privés et de l'archéologie. Cette politique, reconnue au plan international et qui, par les découvertes qu'elle a permis de réaliser, témoigne d'un niveau de compétence scientifique élevé, mobilise des moyens publics importants dont l'efficacité doit être constamment améliorée.

Dans son rôle de prescripteur de diagnostics et de fouilles mais aussi, plus largement, d'organisateur et de régulateur du secteur, l'État n'a pas atteint les objectifs qu'il avait annoncés à la Cour en réponse à son référé du 6 juin 2013. La plupart des mesures envisagées n'ont pas été prises, alors que la dégradation de la conjoncture économique et les difficultés rencontrées par plusieurs types d'opérateurs nécessitaient une action rapide et d'ampleur. La réforme du financement des activités de service public prévue dans la loi de finances initiale pour 2016 et les dispositions du projet de loi « liberté de la création, architecture et patrimoine » en cours d'examen au Parlement constituent des avancées. Leur succès dépendra des conditions de leur mise en œuvre pour lesquelles la Cour formule plusieurs recommandations.

Acteur principal de l'archéologie préventive, l'INRAP a réalisé quelques progrès au cours des dernières années en se dotant des outils de pilotage et de gestion indispensables au bon fonctionnement d'un établissement public de cette importance. Ces efforts sont néanmoins insuffisants face aux fortes variations de la conjoncture économique, à l'évolution de la nature des diagnostics et des fouilles, et au renforcement de la concurrence. Dans ses missions de service public financées par l'État comme dans ses activités relevant du secteur concurrentiel, l'INRAP ne peut plus s'exonérer de la mise en œuvre de réformes visant à rendre ses pratiques de fonctionnement conformes aux règles de bonne gestion du secteur public, à améliorer sa capacité de prévision, à réduire ses coûts et à redresser sa productivité. La stabilisation attendue de ses ressources publiques constitue à cet égard une circonstance favorable.

Par ailleurs, au-delà des ajustements réalisés ces dernières années pour prendre en compte les effets de la conjoncture, la persistance d'un contexte difficile dans le secteur de la construction et d'une baisse de ses parts de marché dans le secteur concurrentiel devra conduire à réexaminer le format de l'établissement pour l'adapter au niveau réel de l'activité.

Au regard de ces constats et de ces enjeux, la Cour formule les recommandations suivantes :

À l'État :

- 1. publier la nouvelle programmation nationale de la recherche archéologique qui doit guider la politique de prescription de l'État et encadrer la politique scientifique de l'INRAP ;*
- 2. harmoniser les pratiques des services régionaux d'archéologie en matière de prescription et de contrôle de la qualité scientifique des projets d'intervention des opérateurs de fouilles ;*

À l'État et à l'INRAP :

- 3. mettre en place, dans le cadre de la refonte des modalités de financement des diagnostics, les dispositions permettant de garantir la cohérence entre le niveau de prescriptions et les moyens financiers alloués aux opérateurs (INRAP et collectivités territoriales) et de maîtriser le coût de réalisation des diagnostics ;*
- 4. redéfinir le régime indemnitaire des agents et engager une réforme du dispositif régissant les déplacements professionnels ;*
- 5. définir des objectifs plus ambitieux concernant le nombre de jours travaillés consacrés aux activités opérationnelles ; étudier les mesures permettant de réduire les effets du vieillissement de l'effectif*

sur la productivité, notamment par le développement de la mobilité interne et externe des agents ;

6. *revoir la carte des implantations territoriales afin de mieux l'adapter au niveau d'activité dans chaque région et de réduire les coûts de structure de l'établissement.*
-

Réponses

Réponse de la ministre de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche	576
Réponse commune du ministre des finances et des comptes publics et du secrétaire d'État chargé du budget.....	577
Réponse de la ministre de la culture et de la communication	579
Réponse commune du président du conseil d'administration et du directeur général de l'institut national de recherches archéologiques préventives (INRAP)	583

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

La Cour évoque « les incertitudes sur le périmètre et le financement de la recherche scientifique » et estime « qu'en l'absence de financements ad hoc significatifs, le développement des activités de recherche scientifique [de l'INRAP] risque de se faire aux dépens des diagnostics et des fouilles ».

Je rappelle que la mission statutaire de l'INRAP est l'exploitation scientifique des opérations d'archéologie préventive et la diffusion de leurs résultats.

Le ministère de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche (MENESR) considère donc que les seules activités de recherche scientifique légitimes au sein de l'INRAP sont celles qui viennent en appui de l'exploitation des données recueillies dans le cadre de l'archéologie préventive. Leur financement doit en conséquence être lié à celui de la mission statutaire, comme c'est le cas pour d'autres établissements publics administratifs comme Météo-France ou IGN.

Mon département ministériel est favorable au développement de la participation des acteurs de l'archéologie préventive, dont l'INRAP, à des unités mixtes de recherche (UMR) notamment avec le CNRS. Un soutien financier direct est apporté à hauteur de 125 000 euros en 2015 et devrait être porté à 150 000 euros en 2016. Ce soutien est adapté au nombre limité de dossiers déposés et aux demandes formulées jusqu'à maintenant.

Le soutien du MENESR ne se résume pas à cette aide. Les agents de l'INRAP qui sont affectés à une UMR peuvent participer à tous les appels d'offres nationaux ou européens (ANR, ERC), prendre toutes les initiatives concertées de recherche, ou encore assumer toutes les responsabilités au sein des axes de recherche ou des équipes.

Les dépenses de fonctionnement liées à ces activités de recherche au sein des UMR sont intégralement financées par les ressources des laboratoires ou des grands programmes nationaux abondés par le MENESR et ne sont pas en concurrence avec les tâches fondamentales de diagnostics et de fouilles qui sont le « cœur de métier » de l'INRAP.

Les évaluations des UMR par le HCERES qui interviennent tous les cinq ans constituent la meilleure mesure de la portée et de la visibilité des résultats scientifiques de ces unités.

Le MENESR a pris acte de la présence, dans le contrat d'objectifs et de performance 2015-2017 de l'INRAP, validé en juillet dernier, de plusieurs indicateurs destinés à évaluer les activités de recherche conduites par l'établissement. Certains d'entre eux (taux de publication par agent, publications dans des revues de rang A, nombre de thèses soutenues, rôle dans la politique scientifique nationale) permettront à l'INRAP de situer ses activités de recherche par rapport à celles des laboratoires du CNRS ou des UMR.

S'agissant de la préconisation de la Cour invitant à « revoir la carte des implantations territoriales [de l'INRAP] afin de mieux l'adapter au niveau d'activité dans chaque région » (recommandation n° 6), je souhaite que les réflexions conduites par l'établissement à la suite des observations de la Cour permettent d'avancer, non seulement en terme de gestion mais aussi en terme d'activités scientifiques : la carte des implantations conditionne en effet, plus ou moins directement, la carte des investigations scientifiques de l'INRAP, ce qui n'est pas sans conséquence sur la collecte des informations sur le sol national.

RÉPONSE COMMUNE DU MINISTRE DES FINANCES ET DES COMPTES PUBLICS ET DU SECRÉTAIRE D'ÉTAT CHARGÉ DU BUDGET

Vous dressez un bilan mitigé des réformes menées depuis votre référé de 2013. Nous partageons l'ensemble des constats et des recommandations que vous formulez ; un ensemble de réformes doit en effet être engagé dans les meilleurs délais afin d'optimiser le fonctionnement de l'établissement.

Après la progression significative des dépenses de l'INRAP, des efforts de maîtrise de ses dépenses doivent être menés. En particulier, la baisse d'activité observée ces dernières années rend la rationalisation de ses implantations plus que jamais indispensable, d'autant plus que l'activité du secteur de l'archéologie préventive ne se redressera pas avant plusieurs semestres selon les prévisions disponibles.

En tenant compte de cette rationalisation, nous estimons le besoin réel de financement public des activités non lucratives de l'archéologie préventive autour de 100 M€. Nous rappelons que la redevance d'archéologie préventive a été rebudgétisée en LFI 2016 à hauteur de

118 M€, ce qui permettra tout à la fois de sécuriser les difficultés de perception et de reversement des deux dernières années.

De plus, pour interrompre le processus de perte de parts de marché par l'INRAP et modérer ce coût pour les finances publiques, il est nécessaire de réaliser des gains de productivité. L'INRAP doit également faciliter les reconversions de ses personnels vers une deuxième carrière, ce qui pourrait passer par des modifications du statut particulier des agents de l'INRAP, l'archéologie de terrain n'étant pas un métier pouvant être accompli sur une carrière complète, comme le souligne la Cour.

Enfin, la politique de recherche archéologique doit être mieux définie. Tout d'abord, le ministère de la culture devrait veiller à réduire les diagnostics inutiles, en harmonisant la politique de prescription sur le territoire, réforme qui est indissociable de la révision des implantations locales de l'INRAP recommandée par la Cour et que nous soutenons. De plus, la politique de recherche de l'archéologie préventive doit être placée en premier lieu sous l'égide du ministère chargé de la recherche, de façon à concentrer l'activité de fouilles sur les fouilles les plus à même d'enrichir le patrimoine culturel et les connaissances historiques ; les rapports d'opérations, encore trop nombreux à rester en souffrance, doivent être finalisés plus rapidement et être resserrés sur les informations scientifiquement utiles.

La rebudgétisation de la RAP, réalisée d'un commun accord entre les ministères chargés des finances et de la culture, va permettre d'améliorer et stabiliser la ressource financière des différents acteurs. Dans le cadre de cette réforme, la mise en place de barèmes pour un financement au cas par cas des diagnostics nous semble indispensable pour amener les acteurs, notamment les collectivités territoriales, à rechercher l'efficacité. Dans le cas contraire, des effets d'aubaine perdureront au profit de certaines collectivités, qui bénéficieront de financements liés aux travaux d'aménagements de leur zone géographique sans que leur sous-sol ne justifie la prescription à leur charge d'activités archéologiques.

Enfin, en termes de progrès sur les outils, ainsi que l'indique la Cour, la mise en place de la comptabilité analytique des coûts reste à achever au sein de l'INRAP. Ce doit être un chantier prioritaire pour 2016.

RÉPONSE DE LA MINISTRE DE LA CULTURE ET DE LA COMMUNICATION

Cette insertion aborde le sujet de l'archéologie préventive selon deux perspectives : l'action de l'État en matière de définition et de pilotage de la politique d'archéologie préventive, de son financement et de régulation d'un secteur dont le paysage a considérablement évolué depuis l'ouverture à la concurrence des fouilles préventives en 2003 ; la situation de l'INRAP dans cet environnement renouvelé.

Je souhaite, dans ce cadre formuler les observations suivantes.

1 - Le pilotage des opérations d'archéologie préventive par l'État

1.1 – L'élaboration d'une politique de prescriptions archéologiques

L'État veille à assurer un pilotage harmonisé sur l'ensemble du territoire de la politique l'archéologie préventive.

À ce titre, je souhaite indiquer que la programmation nationale de la recherche archéologique a été validée par le Conseil national de la recherche archéologique (CNRA) en sa séance du 26 novembre 2015, ce qui correspond à une recommandation de la Cour.

Par ailleurs, le ministère mène un travail important d'actualisation de circulaires permettant de donner aux services déconcentrés un cadre commun de travail. À ce titre, ont été finalisées une circulaire relative à la reprise d'opérations en cas de défaillance d'un opérateur et, très récemment, une circulaire relative aux prescriptions de fouilles permettant de clarifier et d'harmoniser le contenu des arrêtés de prescription et des cahiers des charges associés.

Je tiens, sur ce dernier point, à indiquer que le manque d'harmonisation des prescriptions que regrette la Cour ne doit cependant pas être exagéré. Les réunions organisées de manière régulière entre la sous-direction de l'archéologie de la direction générale des patrimoines et les services régionaux de l'archéologie (SRA) permettent de s'assurer d'un niveau minimal d'homogénéité sur l'ensemble du territoire.

L'élaboration d'une politique de prescriptions archéologiques nécessite, par ailleurs, une bonne connaissance de la politique d'aménagement du territoire et un traitement adéquat du porter à connaissance des données archéologiques.

Conformément aux recommandations figurant dans le rapport que m'a remis la députée Martine Faure, mes services approfondiront sur ces questions leur collaboration avec le ministère en charge de l'aménagement du territoire car il est essentiel d'intégrer le plus en amont possible des projets d'aménagement les enjeux archéologiques et donc de faire du porter à connaissance un élément structurant des politiques d'aménagement.

1.2 – La régulation du secteur des fouilles archéologiques préventives

Je tiens à réaffirmer la primauté de la démarche scientifique en matière d'archéologie préventive. S'il ne s'agit pas de nier que l'archéologie préventive s'inscrit dans un environnement économique qui a ses propres impératifs, elle ne peut répondre à une logique de marché classique et l'État doit être le garant de cette qualité scientifique.

Je souscris donc totalement au souhait de la Cour de s'assurer que soient mises en place des mesures qui garantissent la conformité de toutes les opérations aux cahiers des charges scientifiques.

C'est pour ces raisons que le projet de loi relatif à la liberté de création, à l'architecture et au patrimoine (LCAP) affirme le rôle de maîtrise d'ouvrage scientifique de l'État, renforce les exigences en matière de délivrance des agréments et favorise un meilleur contrôle des projets scientifiques de fouilles proposés par les opérateurs.

Parallèlement, dans le cadre du pilotage au quotidien de la politique d'archéologie préventive, les services déconcentrés du ministère de la culture et de la communication accordent d'ores et déjà une attention soutenue, lors de la validation des projets scientifiques d'intervention, à l'adéquation des moyens prévus pour la réalisation des opérations par aux cahiers des charges scientifiques associés.

Les capacités de contrôle et d'évaluation des SRA seront, du reste, prochainement renforcées grâce à l'ouverture d'un concours d'ingénieurs d'étude.

1.3 – La définition de la recherche en archéologie en lien avec les missions de l'INRAP

L'activité de recherche de l'INRAP recouvre, d'une part la chaîne opératoire de l'archéologie préventive, qui comprend notamment la phase terrain jusqu'aux opérations « post-fouilles », et, d'autre part, des activités d'exploitation scientifique des données et la participation à la production de savoirs disciplinaires jusqu'à leur valorisation.

Aussi le ministère considère que la recherche est un ensemble cohérent qui ne se limite pas aux opérations dites « post-fouille ».

À titre d'exemple, dans le cadre de l'élaboration du contrat de performance 2015-2017 de l'INRAP, le ministère de la culture et de la communication et le ministère de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche ont fixé de conserve à l'établissement des objectifs tant en matière de publications scientifiques que de thèses conduites par des agents de l'institut.

À ce titre, les activités d'exploitation scientifique, de production des savoirs et de valorisation sont éligibles à une diversification des sources de financement.

1.4 – Le financement des opérations d'archéologie préventive

Comme vous le soulignez, le Gouvernement a engagé une réforme très importante en matière de financement public de la politique d'archéologie préventive dans le cadre du projet de loi de finances pour 2016 en proposant la budgétisation de la redevance d'archéologie préventive qui permettra de mettre fin à des difficultés et des dysfonctionnements dont le constat a été largement partagé.

Les modalités de répartition de la part de la subvention qui sera versée aux collectivités locales exerçant la compétence en matière de diagnostics seront prochainement précisées, en prenant en compte le nombre et les caractéristiques des opérations effectivement réalisées, ce qui s'inscrit dans le cadre des recommandations formulées à cet égard par la Cour.

2 - L'INRAP et son environnement

Dans le cadre de ses missions de service public, l'INRAP doit être présent sur l'ensemble du territoire et pour l'ensemble des périodes chrono-culturelles

À ce titre, l'institut a vocation à intervenir notamment dans des zones peu dotées en opérateurs archéologiques, mais aussi en cas d'absence de candidat à la réalisation des opérations pour des raisons financières (opérations coûteuses) ou logistiques (opérations de longue durée, grands linéaires...) ou de complexité scientifique.

Il convient de souligner combien le dispositif français d'archéologie préventive bénéficie de l'existence d'un opérateur public de ce type.

Je me réjouis d'ailleurs que le rapport de la Cour reconnaisse les progrès réalisés au cours des dernières années en matière de pilotage et de gestion interne de l'établissement. Bien évidemment, des pistes d'amélioration demeurent. Il s'agira de les examiner dans les mois à venir.

Plus généralement, la Cour dresse un constat clair et précis de l'évolution considérable du marché des fouilles d'archéologie préventive et elle note à juste titre la forte baisse des prix pratiqués par les opérateurs privés.

Comme je m'y suis engagée lors des débats à l'Assemblée nationale sur le projet de loi LCAP et comme le note la Cour, il conviendra d'examiner, dans le cadre d'une bonne régulation du marché, la possibilité qu'ont les opérateurs privés de bénéficier du crédit impôt recherche, dispositif auquel l'INRAP ou les collectivités territoriales ne sont pas éligibles.

Je souhaite insister sur deux points relatifs à l'INRAP et qui apparaissent dans le contrat de performance 2015-2017 de l'établissement :

- *le dialogue entre l'INRAP et les services régionaux d'archéologie de l'État : le dialogue entre ces deux parties doit être plus régulier et approfondi dans le respect des règles de la concurrence, afin notamment d'affiner les prévisions d'activité de diagnostic en cours d'exercice, selon la conjoncture propre à chaque territoire ;*
- *les relations entre l'INRAP et les services de collectivités territoriales : le ministère de la culture et de la communication souhaite un approfondissement de la relation entre ces acteurs publics de l'archéologie. C'est le sens des dispositions qui figurent dans le projet de loi LCAP.*

L'INRAP demeure pour le ministère de la culture et de la communication un outil essentiel de la protection du patrimoine et du progrès scientifique en archéologie, discipline qui, en sciences humaines, est l'une des plus dynamiques.

Au service de cette ambition, je suis attentive à l'amélioration, à l'adaptation de la gestion de l'établissement et aux évolutions de sa gouvernance. Je tiens également à ce que ses prérogatives soient reconnues et, lorsque cela s'avère nécessaire, renforcées.

Pour l'État, il est en effet essentiel de disposer d'un opérateur national en mesure de conforter le fonctionnement de la chaîne opératoire de l'archéologie et de faire face aux enjeux en évolution de la protection et de la valorisation de ce patrimoine spécifique.

**RÉPONSE COMMUNE DU PRÉSIDENT DU CONSEIL
D'ADMINISTRATION ET DU DIRECTEUR GÉNÉRAL DE
L'INSTITUT NATIONAL DE RECHERCHES ARCHÉOLOGIQUES
PRÉVENTIVES (INRAP)**

Nous avons pris connaissance avec grande attention du rapport et des recommandations de la Cour, en notant d'ailleurs que ceux-ci dépassent le strict cadre de l'Inrap pour aborder la politique de l'archéologie préventive dans son ensemble.

La Cour a relevé l'évolution notable du secteur de l'archéologie préventive au cours des dernières années. De fait, alors que son précédent contrôle portait sur une période (2002-2011) de développement de l'activité d'archéologie préventive, soutenue par l'essor de l'aménagement public et privé, les années 2012-2015 ont au contraire été marquées par une contraction et une modification de la typologie des opérations de construction et d'aménagement. Dans le même temps, les dernières années ont été caractérisées par une intensification de la concurrence entre les opérateurs publics et privés dans les réponses aux consultations et marchés des fouilles.

Comme le constate la Cour, depuis 2012, l'Inrap a dû s'adapter à des évolutions exogènes majeures, affectant très directement le volume et l'organisation de ses propres activités et de sa mission de recherche.

Nous nous sommes attachés, en nous appuyant sur le travail accompli par les dirigeants successifs de l'institut et la mobilisation de nos équipes, à satisfaire à la dizaine de recommandations formulées dans le rapport précédent de la Cour, daté de 2013, nous incombant directement. Ainsi, en l'espace de deux ans, plusieurs points importants ont pu être traités ou sont sur le point de l'être, tels que des situations de réquisition de l'agent comptable et nous notons que la Cour souligne les efforts de modernisation et d'amélioration de la gestion conduits et poursuivis sur la période.

Si plusieurs recommandations formulées en 2013 à l'Inrap n'ont pu être transposées ou mises en œuvre à fin 2015, nous n'avons pas constaté que la Cour ait relevé au cours des deux dernières années, l'apparition de difficultés nouvelles et majeures dans la gestion de l'établissement. Dans ce sens, il nous semble quelque peu excessif de conclure que « l'Inrap ne peut plus s'exonérer de la mise en œuvre de réformes visant à rendre ses pratiques de fonctionnement conformes aux règles de bonne gestion du service public (...) ». Nous rejoignons néanmoins la Cour dans la nécessité d'une poursuite et d'une intensification des réformes visant à développer la performance globale de l'Inrap, cet objectif étant d'ailleurs placé au cœur du projet d'établissement 2015-2020 de l'institut et du contrat d'objectifs et de performance 2015-2017 conclu avec nos tutelles.

Dans ce contexte général, nous souhaitons apporter les précisions suivantes au rapport de la Cour.

1) L'adaptation de l'activité de l'Inrap aux évolutions du secteur de l'archéologie préventive depuis 2011

La Cour pointe les difficultés de l'Inrap à s'adapter aux évolutions récentes du secteur de l'archéologie préventive et, en particulier, les écarts constatés entre la prévision et la réalisation budgétaire pour l'année 2014.

Sur ce point, il nous paraît nécessaire de rappeler que la prévision et la réalisation des opérations de diagnostics et de fouilles de l'Inrap dépendent tout à la fois :

- du niveau et du rythme de réalisation des aménagements privés et publics qui constituent les premiers « faits générateurs » de l'activité d'archéologie préventive ;*
- du niveau et du contenu de la politique de prescription des services régionaux d'archéologie ;*
- pour les diagnostics, de l'intervention de droit commun des services agréés territorialement compétents ;*
- pour les fouilles, de la capacité pour l'Inrap de se voir attribuer in fine les opérations dans un contexte concurrentiel accru.*

Dans le contexte d'incertitude économique récent (notamment marqué par le gel, l'abandon ou encore le report de différents projets d'aménagement), l'Inrap a ainsi pu éprouver des difficultés à fiabiliser la prévision de ses activités à l'horizon de l'exercice budgétaire annuel.

2) Le développement d'une activité de « recherche »

L'analyse selon laquelle l'Inrap aurait, sur la période 2011-2014, développé son activité de recherche au détriment de la conduite des opérations de diagnostics et de fouilles, nous semble devoir être fortement relativisée.

Ainsi, si la part relative des activités de diagnostics et de fouilles tend certes à se réduire entre 2011 et 2014, celle-ci reste tout à fait prédominante (87 % en 2014). Sur la période, cette réduction du volume et de la part relative des jours de travail (jours-hommes) consacrés aux diagnostics et aux fouilles résulte d'abord de la contraction de l'activité d'aménagement et de la réduction tendancielle de la taille des surfaces à investiguer par les archéologues (évolution de la typologie des aménagements).

Si les jours-hommes affectés à l'axe « recherche » ont effectivement augmenté sur la période 2011-2014, leur part relative n'a jamais dépassé le seuil de 10 % de la capacité opérationnelle de l'Inrap, qui semble être un seuil raisonnable à un moment où l'établissement entend développer sa reconnaissance comme établissement de recherche. Cette ambition est partagée par nos deux ministères de tutelle et a été, à ce titre, inscrite dans le contrat de performance 2015-2017 conclu avec eux.

Par ailleurs, ce développement ne s'est pas opéré au détriment de la conduite des opérations de diagnostics et de fouilles puisque les travaux réalisés dans le cadre des activités de « recherche » (publications, participation à des projets de recherche, à des colloques, ...) interviennent à l'issue de la remise des rapports d'opérations et s'inscrivent directement dans le prolongement de l'exploitation et de la diffusion des données acquises sur le terrain : l'activité de « recherche » demeure donc, par définition et logiquement, liée aux activités « cœur de métier », selon la terminologie utilisée par la Cour.

L'objectif de l'Inrap n'est en aucun cas de donner la priorité à une activité de recherche déconnectée de la conduite des opérations archéologiques, ce qui, d'ailleurs, serait sans doute un contresens au regard des missions confiées à l'établissement par le législateur. Cependant, l'institut cherche à valoriser au mieux les résultats scientifiques des activités de terrain et à partager avec ses partenaires publics, les données patrimoniales et scientifiques recueillies lors de ses interventions.

Parallèlement, il nous semble qu'à l'avenir, une programmation nationale venant d'être adoptée par le Conseil national de la recherche archéologique, de nouvelles garanties pourront être apportées en vue de la convergence et de la complémentarité de l'activité de recherche de l'Inrap avec celle des autres acteurs.

3) Un dialogue renforcé entre l'Inrap et les services régionaux de l'archéologie

Le renforcement du dialogue entre l'Inrap et les services régionaux de l'archéologie, dans le respect des règles applicables aux différents opérateurs d'archéologie préventive, nous apparaît comme une nécessité. Nous nous employons d'ores et déjà à ce que nos équipes inscrivent leur action dans ce cadre et souhaitons accentuer cette évolution.

Il nous semble qu'une articulation renforcée entre l'action des services prescripteurs et de l'Inrap contribuerait notamment à répondre aux recommandations de la Cour s'agissant de l'amélioration de la prévision de l'activité et de la « productivité » des opérations de diagnostics, à travers la recherche d'une adéquation plus précise entre les moyens budgétaires impartis à l'Inrap, et les politiques nationale et régionales de prescription.

4) Le développement de la coopération entre l'Inrap et les collectivités territoriales

L'Inrap souhaite poursuivre le développement de sa politique de rapprochement avec les collectivités territoriales et, plus particulièrement, celles dotées de services archéologiques agréés.

Si la politique de conventionnement développée entre 2011 et 2014 et sa traduction sur le plan opérationnel peuvent sembler décevantes ou insuffisantes, nous tenons à souligner que :

- *les conventions de partenariat ne constituent pas les seules modalités de coopération de l'Inrap avec les services agréés des collectivités sur le plan opérationnel (ex : collaborations ad hoc sur des opérations en dehors d'un conventionnement-cadre préalable) ;*
- *le nombre réduit d'opérations archéologiques réalisées en commun par l'Inrap et des services archéologiques de collectivités territoriales au cours des années passées est en partie imputable à la complexité des montages juridiques nécessaires ; il traduit également un problème de compétitivité des opérateurs publics face*

à des offres tarifaires particulièrement attractives de leurs concurrents privés.

Plus globalement, il nous semble que les dispositions incluses dans le projet de loi « Liberté de la création, architecture et patrimoine » sont de nature à créer un cadre propice à la relance d'une coopération équilibrée entre l'Inrap et les services archéologiques territoriaux, à toutes les étapes de l'archéologie préventive (diagnostics, fouilles et exploitations des données dans le cadre d'activités de recherche et de valorisation).

5) L'amélioration de la performance et de la productivité de l'Inrap

S'agissant des différentes réformes préconisées et des leviers de performance identifiés par la Cour, nous souhaitons avancer les éléments suivants :

D'une part, la rationalisation du nombre d'implantations constitue sans doute une voie potentielle de maîtrise des coûts.

Néanmoins, il nous semble qu'une telle évolution doit être articulée, d'une part, avec le maintien nécessaire d'un maillage compatible avec les missions de service public et la réactivité demandée à l'Inrap, d'autre part, avec la réforme du régime des déplacements professionnels également préconisée par la Cour.

D'autre part, nous sommes très attentifs à la mobilisation adéquate des ressources humaines dont dispose l'Inrap pour assurer ses différentes missions opérationnelles.

À ce titre, nous veillons tout particulièrement à ce que l'institut, conformément à ses missions d'établissement national, soit en mesure de répondre aux besoins des opérations de diagnostics et de fouilles, en tout lieu du territoire métropolitain et ultramarin, mais également en cohérence avec les compétences de ses agents et les principes scientifiques attachés à la recherche en archéologie. L'atteinte de cet objectif passe notamment, comme le souligne la Cour, par la capacité de notre établissement à anticiper et accompagner l'impact du vieillissement de ses effectifs, prévenir les cas d'inaptitude chez ses agents scientifiques et techniques, l'intervention répétée sur les chantiers archéologiques induisant des problématiques avérées en termes de pénibilité.

3

Le versement de la solde des militaires : en dépit des efforts engagés, des dysfonctionnements persistants

PRÉSENTATION

Dès sa mise en place en 2011, Louvois, le LOGiciel Unique à VOcation Interarmées de la Solde, destiné au calcul de la solde de 180 000 militaires environ⁴¹⁴, a connu des dysfonctionnements graves et durables qui ont compromis l'exactitude des soldes versées aux militaires, créant un profond malaise au sein de l'institution militaire.

Le logiciel lui-même et sa conception ne sont certes pas seuls responsables des erreurs de calcul de la solde. La mauvaise qualité de la saisie des données relatives aux ressources humaines, ainsi que les erreurs des autres systèmes informatiques qui alimentent le calculateur y contribuent également, tout comme la complexité de la solde des militaires qu'affectent un grand nombre d'événements (fréquence des mutations, envoi en opérations, avances de soldes avant et pendant les opérations, etc.) et la multiplicité des régimes indemnitaires, dont la simplification ou l'harmonisation n'avaient pas été réalisées au préalable.

Ces erreurs ont, dès 2011, gravement touché le service de santé des armées, puis l'armée de terre et la marine. La Cour a contrôlé, en 2013, les conditions de conception, d'organisation et de mise en œuvre de ce système informatique. Ses travaux ont donné lieu à un référé

⁴¹⁴ La quasi-totalité des militaires du ministère de la défense, à l'exception de l'armée de l'air qui a gardé son propre calculateur de soldes et qui n'est donc pas affectée par les dysfonctionnements de Louvois.

comportant cinq recommandations, adressé au ministre de la défense le 27 décembre 2013 et rendu public le 6 mars 2014⁴¹⁵.

Dès décembre 2013, le ministère a lancé un plan d'amélioration de Louvois et a décidé de remplacer ce système par un nouveau calculateur dénommé Source-Solde. Il a souscrit également aux recommandations de la Cour des comptes qui avait préconisé de :

- recentrer l'organisation sur un double objectif, identifier les responsabilités et segmenter les métiers ;
- réexaminer les spécifications fonctionnelles, à la fois pour améliorer le produit existant et servir de base à la rédaction d'un cahier des charge pour un nouveau système ;
- mobiliser tous les moyens humains en effectifs et en expertise jusqu'à un remplacement de Louvois ;
- engager le projet de remplacement de Louvois, en respectant toutes les étapes d'une conduite de projet de cette complexité technique ;
- à plus long terme, progresser pas à pas en remplaçant d'abord le système de solde puis, lorsque celui-ci fonctionnera correctement, le système d'information des ressources humaines.

La Cour des comptes constate aujourd'hui les efforts du ministère pour pallier les dysfonctionnements de Louvois (I). Ces efforts, qui devront être poursuivis, ont un coût élevé (II). La Cour des comptes relève que les organisations mises en place par le ministère de la défense pour améliorer Louvois et préparer le système Source Solde qui le remplacera restent complexes et que leur coordination reste à parfaire (III).

⁴¹⁵ Cour des comptes, *Référé, Le système de paye Louvois*, 6 mars 2014, 6 p., disponible sur www.ccomptes.fr

I - Des mesures d'urgence qui s'installent dans la durée

Afin de faire face à la crise déclenchée par les dysfonctionnements de la « chaîne de solde », le ministère de la défense a pris des mesures d'urgence destinées à aider les militaires qui se trouvaient dans les situations les plus critiques, visant à pallier, par des mesures de contournement, les dysfonctionnements du calculateur et à améliorer la qualité de la solde liquidée par le calculateur *Louvois*.

A - L'assistance aux personnels militaires

1 - Une cellule d'assistance

Pour répondre aux demandes des nombreux agents qui rencontraient de graves difficultés, une cellule d'assistance téléphonique, « cellule solde assistance », a été créée dès octobre 2012. Les militaires, touchés par des erreurs de *Louvois* font appel à cette cellule pour obtenir des informations explicatives sur leur solde et sur les démarches à entreprendre pour résoudre leurs difficultés financières. Disposant d'une vingtaine de personnes, la « cellule solde assistance » a reçu en 2015 un volume d'appels ou de courriels de l'ordre de 5 000 par mois, traduisant la persistance des difficultés sur le terrain.

2 - Un « plan d'urgence ministériel »

Pour aider les militaires qui étaient victimes des plus graves erreurs, certains se voyant servir une solde proche de zéro, le ministre de la défense a décidé de mettre en place « un plan d'urgence ministériel », qui a été actif dès novembre 2012.

Au titre de ce plan, 27 000 avances individuelles représentant 53 M€ ont été versées entre le 1^{er} novembre 2012 et le 31 décembre 2014. Le versement de ces avances a été effectué parfois sans pièces justificatives et n'a pas été accompagné de procédures de récupération rigoureuses. Ce dispositif de gestion de crise n'a pas pu être levé en

raison de la persistance des anomalies. Une nouvelle directive publiée en avril 2015 a pour ambition de mieux encadrer ce dispositif qui reste dérogatoire et fragile.

B - Les solutions de contournement pour améliorer la solde

La persistance de nombreuses erreurs a contraint le ministère à intervenir sur le calcul de la solde. Ses équipes sont amenées ainsi à se substituer aux procédures de calcul automatique pour rectifier ou prévenir les erreurs avant la clôture de la solde.

Pour améliorer la qualité de la solde calculée par *Louvois*, qui concerne environ 180 000 militaires, soit un volume de masse salariale annuelle supérieur à 11 Md€, près de 600 personnes ont été affectées en renfort, en sus des personnels des services de paye, pour produire une solde mensuelle « acceptable » malgré les dysfonctionnements du système. Les armées, directions et services travaillent à améliorer la qualité des données relatives aux ressources humaines, dont la fiabilisation reste une priorité.

Ainsi, les équipes de l'armée de terre étudient chaque mois de 19 000 à 45 000 anomalies potentielles avant la clôture de la solde et appliquent, dans l'urgence, des solutions de contournement en vue de les pallier. Une trentaine d'agents de la marine examine, sur les mêmes périodes, de 800 à 3 000 anomalies potentielles.

C - La persistance de nombreux dysfonctionnements malgré les corrections

Afin de corriger ou de faire évoluer les fonctionnalités de *Louvois*, des « développements » sont mis en œuvre, mais ils restent d'insuffisante qualité. En effet, même si des progrès sont constatés, ces interventions peuvent générer de nouvelles anomalies comme ce fut le cas jusqu'en 2014 pour les « pertes d'historique ». Par ailleurs, les processus de validation des développements demeurent trop souvent lacunaires, les tests correspondants n'étant ni systématiques ni exhaustifs. La qualité des données saisies est encore insuffisante, et les efforts de formation des personnels chargés de la solde n'ont pas encore produit tous leurs effets.

De ce fait, le nombre des erreurs, même s'il connaît un relatif tassement, reste encore trop élevé. Au 1^{er} avril 2015, le stock des « erreurs système » non encore résolues s'élevait encore à 1 418, soit une baisse d'à peine 23 % par rapport au pic de 2013 (1 840). Par ailleurs, une analyse plus fine de ces dysfonctionnements fait apparaître que certains d'entre eux existent depuis plusieurs années et qu'ils ne sont toujours pas corrigés.

Cette situation a conduit à pérenniser les dispositifs de contournement.

D - Les chantiers mis en œuvre pour améliorer *Louvois*

Au-delà de ces mesures d'urgence, le ministère de la défense a mis en place 12 chantiers thématiques⁴¹⁶ destinés à identifier les difficultés et à proposer des actions en vue d'améliorer *Louvois*, ainsi que l'ensemble de la chaîne de solde, et de préparer *Source Solde*. Ces différents chantiers, coordonnés par la direction des ressources humaines, sont encore loin d'être achevés.

Parmi ces chantiers prévus, le traitement de certaines thématiques, comme celles relevant de la gestion du référentiel réglementaire, notamment des multiples régimes de primes et indemnités applicables aux militaires, a été différé. Estimant qu'une modification de ce référentiel pourrait être à l'origine de nouveaux dysfonctionnements, le ministère a ajourné, pour l'essentiel, l'effort de simplification, qui, s'il avait été accompli en amont, aurait pourtant atténué les difficultés de fonctionnement du calculateur⁴¹⁷.

⁴¹⁶ La gouvernance, la communication, le pilotage de la chaîne opérationnelle, la mise en œuvre des recommandations de la direction générale des systèmes d'information et de communication (DGSIC) et des prestataires extérieurs, la gestion des référentiels, les métiers et compétences, les restitutions du titre 2, le contrôle interne, la gestion du référentiel réglementaire, la gestion des données infocentre, la gestion des raccordements et l'apurement des dossiers en attente.

⁴¹⁷ La Cour des comptes, dans son *rapport réalisé à la demande de la Commission des finances du Sénat au titre de l'article 58-2 de la LOLF, et consacré à la rémunération des militaires*, septembre 2013, 154 p., disponible sur www.ccomptes.fr, avait mis en évidence le grand nombre des primes versées aux militaires dont il aurait été souhaitable qu'il fût simplifié. Elle avait relevé que le ministère de la défense n'avait pas saisi l'occasion représentée par la mise en place de mesures indiciaires et catégorielles pour entreprendre simultanément une réforme des primes et indemnités.

Les chantiers actifs pourraient être mieux articulés et accélérés, comme, par exemple, le chantier « métiers et compétences », car les services en charge des ressources humaines et de la solde manquent souvent des personnels maîtrisant les problématiques liées au calcul de la solde et disposant de la capacité de saisir les informations relatives aux ressources humaines et au calcul de la solde.

Compte tenu des délais resserrés prévus pour produire le système *Source Solde* destiné à remplacer *Louvois*, il serait nécessaire d'organiser un suivi périodique suffisamment rapproché, appuyé sur un tableau de bord et des jalons précis, permettant une supervision de la progression des équipes. Ces chantiers manquent également d'une articulation permettant un meilleur partage d'expérience au fur et à mesure de l'avancement de chacun d'entre eux.

II - Un maintien en état de fonctionnement coûteux

Le versement d'avances pour pallier les situations les plus critiques et la persistance de « trop » et de « moins-versés » ont engendré pour l'État des dépenses importantes et des risques financiers supplémentaires.

A - Des coûts élevés

Les dysfonctionnements de *Louvois* ont nécessité des renforts en personnel dans tous les services opérationnels de la solde, ainsi que de nombreuses prestations d'assistance extérieure pour résoudre les anomalies persistantes.

La Cour a estimé le coût de ces renforts en personnel à 15 M€ en 2013 et à 18 M€ en 2014, et celui des prestations d'assistance extérieures, tant pour les services informatiques que pour le centre expert de ressources humaines et de la solde de Nancy, à 7 M€ en 2013 et 20 M€ en 2014. À ces dépenses, il faudrait ajouter environ 7,5 M€ de travaux inutilisables découlant de la suspension de projets informatiques liés à la solde.

**Tableau n° 3 : coûts générés par les dysfonctionnements de Louvois
(en M€)**

	2013	2014
Assistance extérieure	7,3	19,8
<i>services informatiques (MOA et MOE)</i>	2,9	4,3
<i>centre expert RH (Nancy)</i>	4,4	15,5
Renforts en personnel	14,6	17,7
<i>services informatiques (MOA et MOE)</i>	2,0	3,0
<i>centre expert RH (Nancy)</i>	12,6	14,6

Source : Cour des comptes

Par ailleurs, les dysfonctionnements ont entraîné une augmentation des dépenses salariales du fait des versements d'indus, nettes des récupérations effectuées, qui ont atteint 149 M€ au cours de l'exercice 2013, 96 M€ au cours de l'exercice 2014, et 37 M€ au cours des dix premiers mois de l'exercice 2015, non prises en compte dans le tableau n°1 ci-dessus.

B - Les difficultés d'apurement des erreurs de solde

1 - Un niveau de récupération et de régularisation encore faible

Les conditions de récupération des « trop-versés » et de régularisation des « moins-versés » doivent être rapidement améliorées.

S'agissant des « moins-versés », ils étaient estimés en avril 2015 à 47 M€ pour l'armée de terre et la marine. Ces sommes dues aux agents doivent leur être réglées dans les meilleurs délais.

Les « trop-versés » identifiés atteignaient à la mi-novembre 2015 un montant total cumulé de 358 M€ depuis 2011, et seulement 171 M€ avaient été recouverts.

Assistée par des prestataires extérieurs, l'armée de terre a réalisé une première campagne de récupération couvrant la période allant de la mise en service de Louvois jusqu'au 31 janvier 2013 qui, après l'analyse de 150 000 anomalies potentielles et l'envoi de 56 000 demandes de remboursement, a permis de recouvrer, hors titre de perception, 34,5 M€ en avril 2015 sur un montant de demandes de remboursement de

76,1 M€. Ce faible taux peut s'expliquer par un nombre élevé de départs de militaires du rang de l'armée de terre.

Une nouvelle campagne de récupération concernant les erreurs potentielles postérieures au 31 janvier 2013 a débuté en 2014 et se poursuit. En avril 2015, la notification des demandes de remboursement d'indus au titre des « trop-versés » s'élevait à 141,7 M€. Seuls 17,5 M€ avaient été recouverts.

Le service de santé des armées avait, au 30 avril 2015, notifié 12,1 M€ de « trop-versés » et 5,18 M€ avaient été recouverts.

S'agissant de la marine, sur les 25 352 notifications de « trop-versés » représentant 51,6 M€ au début du mois de mai 2015, un montant de 39,2 M€ avait été recouvert.

Quant aux militaires qui ont quitté les armées, l'état des recouvrements des titres de perception par le réseau de la direction générale des finances publiques au 31 mars 2015 fait apparaître de sérieuses difficultés. Au 1^{er} mai 2015, sur un montant de 99,9 M€ de titres de perception émis entre 2011 et avril 2015, dont la quasi-totalité est imputable à *Louvois*, seuls 46,3 M€ avaient été recouverts soit environ 50 %. La dégradation de ce taux, qui atteignait 67,8 % pour le seul exercice 2011, peut s'expliquer par le caractère récent de certaines créances, mais elle résulte aussi des remises gracieuses et des admissions en non-valeur.

Chaque mois, le stock de dossiers à analyser est alimenté par un flux de nouveaux dossiers pour vérification de la réalité des « trop-versés » et des « moins-versés ». Au vu de ce flux et de la capacité de l'armée de terre (qui représente le stock le plus important) à traiter tant les flux que le stock, il est à craindre qu'un nouveau stock de dossiers potentiellement exposés à « trop-versés » ou « moins-versés » à contrôler ne se reconstitue et se pérennise.

Le ministère de la défense et la direction générale des finances publiques doivent améliorer leur coopération pour mettre en œuvre les mesures destinées à récupérer et recouvrer les « trop-versés », ainsi qu'à régulariser les « moins-versés », dans les délais prévus par les dispositions réglementaires.

2 - Le risque de prescription des « trop-versés »

De plus, les perspectives de récupération par le budget de l'État des « trop-versés » reposent sur une interprétation discutable des règles de prescription des créances publiques.

Si les « trop-versés » des armées atteints par la déchéance ne sont pas évalués pour le service de santé, leur montant était déjà estimé, en mars 2015, à environ 3 M€ pour la marine et à 14,3 M€ pour l'armée de terre.

Le statut des indus versés avant le 31 décembre 2011 n'est pas clair. La jurisprudence distingue les « trop-versés » résultant d'une erreur de liquidation et dont le délai de prescription est de cinq ans (article 2224 du code civil), des « trop-versés » résultant de décisions créatrices de droits illégaux et dont le délai de prescription est de quatre mois. La distinction entre les notions est ténue. Le législateur a clarifié la règle applicable aux indus versés après le 31 décembre 2011, en posant le principe général d'un délai de prescription biennale (article 94 de la loi du 28 décembre 2011 de finances rectificative pour 2011) ; l'ambiguïté perdure cependant pour les indus antérieurs.

Le ministère de la défense fait une interprétation particulière de ce texte. Il distingue les avances dont le montant est supérieur aux droits des militaires auxquelles il applique un délai de prescription de deux ans et les avances versées « conformément aux droits des militaires » (par exemple, une avance versée sur les théâtres d'opération) mais non encore reprises, auxquelles il applique une prescription de cinq ans. Le délai de prescription fixé à cinq ans paraît donc fragile au regard de la législation de 2011.

Il est donc nécessaire de préciser le statut de prescription applicable aux indus antérieurs au 31 décembre 2011, ainsi qu'aux avances de solde.

III - Des perspectives d'avenir incertaines

Pour, d'une part, améliorer le fonctionnement de *Louvois* et tenter de pallier ses faiblesses structurelles et, d'autre part, conduire le projet

Source Solde, le ministère a mis en place deux chaînes de gouvernance distinctes dont l'articulation devrait être améliorée.

A - Une gouvernance de la chaîne de solde améliorée mais complexe et partagée

Convaincu de la nécessité de renforcer la gouvernance de la chaîne de la solde pour améliorer *Louvois*, le ministère de la défense a pris, en vertu de l'instruction ministérielle du 20 décembre 2013, des dispositions visant à mieux distinguer les différents niveaux de décision, à clarifier les responsabilités et les processus, et à séparer les activités de maîtrise d'ouvrage et celles de maîtrise d'œuvre.

Une organisation mieux structurée des acteurs de la solde, de leurs rôles et fonctions, des procédures de gestion, de pilotage et de contrôle a ainsi été mise en place. La direction des ressources humaines du ministère de la défense, relevant du secrétariat général pour l'administration est désormais investie d'une « autorité fonctionnelle renforcée » sur l'ensemble des politiques de ressources humaines. Elle délègue la maîtrise d'ouvrage de *Louvois* au service du commissariat des armées, qui relève de l'état-major des armées. Cette mission est confiée au service ministériel opérateur des droits individuels du service du commissariat des armées, et la maîtrise d'œuvre est assurée par le centre de maintenance informatique de la solde de la direction des ressources humaines du ministère de la défense.

Cependant, si la compétence du service du commissariat des armées s'exerce sur les organismes chargés de la saisie des événements de carrière et paramètres qui affectent la solde, tels que les groupements de soutien des bases de défense, ce service n'a d'autorité hiérarchique, ni sur les centres experts des ressources humaines de chacune des armées, ni sur les services et organes du ministère qui ne sont pas intégrés dans les bases de défense. Il n'a également pas de responsabilité directe sur les systèmes d'information des ressources humaines qui dépendent de chacune des directions des ressources humaines des armées, des directions et des services.

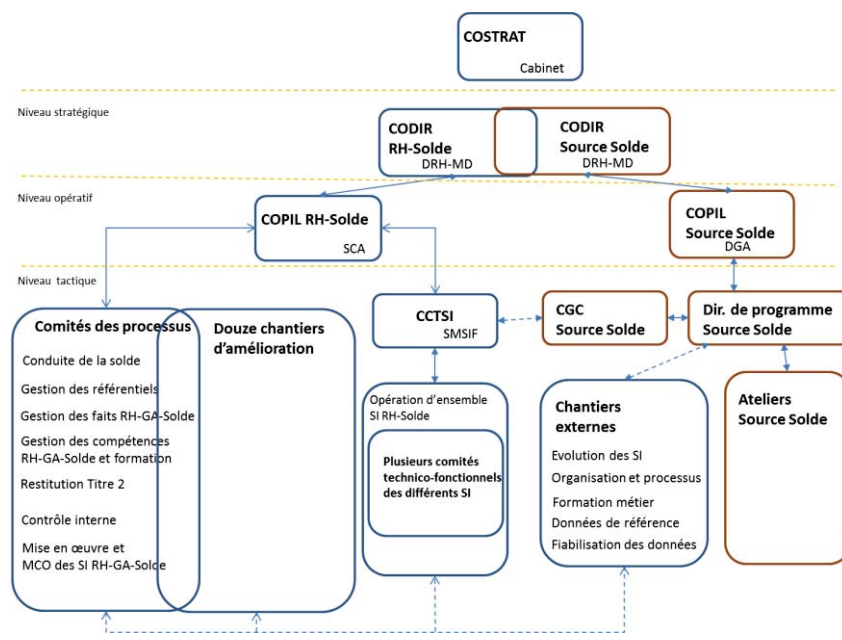
Ainsi, malgré une clarification apparente de la gouvernance de la chaîne des ressources humaines et des soldes qui a permis, au cours des deux années passées, de mieux structurer le processus de production des

soldes, beaucoup de complexité persiste du fait de la multiplicité des services et de l'imbrication des responsabilités.

Le ministère a également mis en place un ensemble de comités et de groupes de travail qui organise un pilotage lui-même complexe, articulé en quatre échelons : « comité stratégique » présidé par le directeur de cabinet du ministre, « comité directeur RH-Solde », présidé par le directeur des ressources humaines du ministère, « comité de pilotage RH-Solde » et des comités « métiers ».

La présence en tête du dispositif d'un « comité stratégique » qui réunit les principaux responsables du ministère assure l'impulsion politique à l'ensemble des travaux relatifs à la gestion, à l'amélioration et aux palliatifs de *Louvois* et à la préparation du futur système *Source-Solde*. Le schéma n° 1 illustre la complexité de cette gouvernance, même améliorée par rapport au début 2012.

**Schéma n° 1 : la gouvernance de la chaîne de la solde et du projet
*Source Solde***



Source : Cour des comptes

B - Les risques pesant sur le système *Source Solde* et sur son calendrier de mise en œuvre

L'instabilité chronique de *Louvois* et le constat de la persistance de ses défaillances ont conduit le ministère à décider dès décembre 2013 de lui substituer au plus tôt un nouveau calculateur *Source Solde*. Ce nouveau calculateur, dont la première phase de mise en service portera sur la marine et commencera au mieux au premier trimestre 2017, devra être pour un temps accolé à *Louvois*, qui doit être maintenu en fonctionnement jusqu'à 2021, afin de permettre les régularisations liées aux événements passés.

1 - Une conduite de projet partagée

Le 3 décembre 2013, le ministre de la défense a annoncé que *Louvois* serait remplacé par un nouveau système dont le projet serait mené comme un programme d'armement, avec la constitution d'une équipe intégrée ayant à sa tête un « directeur de programme » issu de la direction générale de l'armement, travaillant en tandem avec un « officier de programme », expert fonctionnel du domaine solde, issu de la direction des ressources humaines du ministère de la défense. Ce choix de pilotage s'appuierait sur un maître d'œuvre, prestataire externe, sélectionné sur la base d'un appel d'offres, qui assurerait le développement informatique du progiciel choisi.

Dans cette organisation, la maîtrise d'ouvrage est assurée par la direction des ressources humaines du ministère de la défense, la direction générale de l'armement étant maître d'ouvrage délégué en charge du pilotage du projet. L'équipe et les instances de gouvernance du projet ont été rapidement mises en place. Cette équipe a mis au point un calendrier du déploiement de *Source Solde*, qui doit conduire à une mise en service par phases successives à partir du premier trimestre 2017, mais qui nécessite le maintien de *Louvois* jusqu'en 2021. Un marché d'une durée de 10 ans a été passé avec le maître d'œuvre sélectionné à l'issue d'un appel d'offres et d'un dialogue compétitif qui s'est déroulé durant l'année 2014 jusqu'au premier trimestre 2015. Sur la base des montants figurant dans le marché, les dépenses correspondant au projet sur la période 2015-2025 peuvent être évaluées à environ 130 M€ (euros courants).

Le calendrier du projet figurant dans le marché ne comporte que peu de marge. La conception et le développement du logiciel doivent être réalisés à partir de mai 2015 jusqu'au troisième trimestre 2016. À partir du printemps 2016, des tests de « solde à blanc » et de « solde en double » doivent être menés. La marine doit entrer dans le nouveau système au plus tôt à partir de 2017. Viennent ensuite l'armée de terre au début de l'année 2018, le service de santé des armées et l'armée de l'air au début de l'année 2019. Enfin, le retrait définitif de *Louvois* est fixé à 2021 pour permettre les calculs rétroactifs de solde.

Au niveau opérationnel, de nombreuses liaisons sont à assurer entre les comités *Louvois* et le programme *Source Solde* pour garantir une cohérence des actions.

2 - Une nécessaire cohérence à assurer entre les chantiers *Louvois* et le projet *Source Solde*

Le ministère poursuit ainsi deux objectifs simultanés, assurer la solde mensuelle avec le système *Louvois*, tout en l'améliorant et en palliant ses défaillances, et préparer le système *Source Solde* qui cohabitera avec *Louvois* puis le remplacera.

La communication entre, d'une part, les équipes chargées du fonctionnement de *Louvois* et du pilotage des chantiers d'amélioration, et, d'autre part, l'équipe *Source Solde* doit donc être optimale pour assurer la cohérence de l'ensemble et espérer atteindre les objectifs.

L'organisation définie, qui fait coexister les quatre niveaux de pilotage de *Louvois* et la logique inspirée du pilotage des programmes d'armement conduits par la DGA, devra répondre à cette exigence, difficile à réaliser, de coordination et de cohérence.

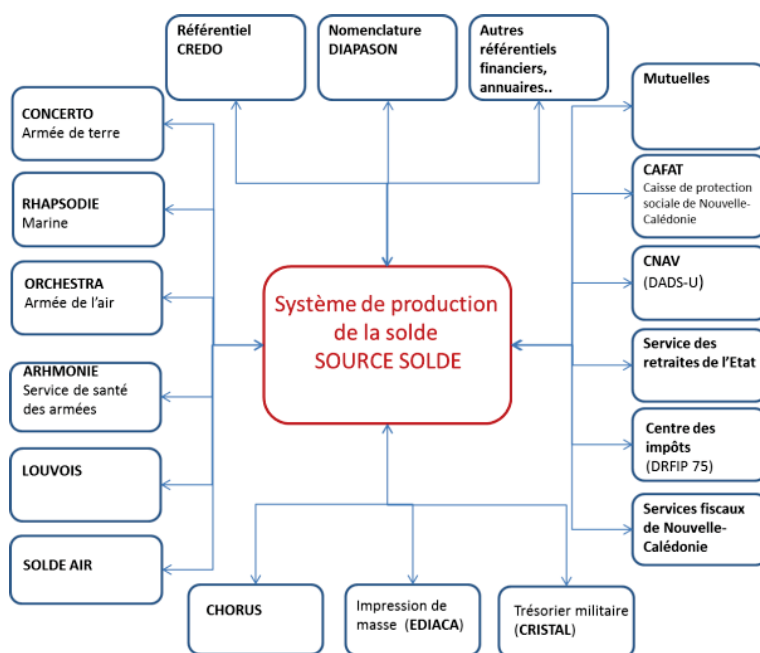
3 - De nombreuses incertitudes pesant encore sur la mise en place de *Source Solde*

Source Solde est un projet informatique de gestion parmi les plus complexes par ses spécificités et le nombre des personnels concernés. Des difficultés majeures, susceptibles de peser sur sa mise en production à la date prévue et avec le niveau de qualité exigé, ne sont pas encore

complètement maîtrisées, alors que le planning du déroulement du projet comporte peu de marge.

Ces difficultés proviennent tout d'abord du développement dans *Source Solde* de plus de 170 règles de gestion du droit indemnitaire, dont la complexité et la combinaison évolutive, inhérente à la condition militaire et à la diversité des opérations confiées aux différents personnels des armées, se sont déjà heurtées aux fragilités de *Louvois* et avaient déjà contribué à ses dysfonctionnements. Tout au long du premier semestre 2015, le ministère a peiné à élaborer les documents de spécifications fonctionnelles relatifs au droit indemnitaire et à les fournir au prestataire, alors que ces travaux étaient indispensables.

Schéma n° 2 : *Source Solde* dans son environnement informatique



Source : Cour des comptes d'après données du ministère de la défense

Ces difficultés concernent ensuite l'insertion du nouveau système dans l'ensemble existant composé de tous les logiciels et applicatifs informatiques propres aux ressources humaines, qui nécessitent de multiples interfaces, et la montée en qualité de toutes les données servant au calcul de solde, dont la liste précise n'a été établie qu'en juillet 2015.

La complexité du projet se lit dans le schéma n° 2 qui liste les applications de différents domaines avec lesquelles un raccordement de *Source Solde* est nécessaire : les bases de données de référence, les systèmes informatiques d'organismes extérieurs au ministère de la défense, les systèmes informatiques du domaine budgétaire et comptable, le système d'impression des bulletins mensuels de solde, les systèmes de gestion de ressources humaines des armées.

Ces constats doivent conduire à une plus forte réactivité et à une plus grande vigilance du ministère, notamment pour respecter et faire respecter le calendrier contractuel du marché de développement, en vue de la première étape en 2017.

La phase de transition vers le nouveau système *Source Solde* présente elle aussi des risques sérieux. Cette phase, qui s'étalera sur plusieurs années et qui nécessitera le maintien en fonctionnement de *Louvois*, implique un investissement et une vigilance accrues dans l'exploitation et la cohérence des deux systèmes de paye qui fonctionneront en parallèle jusqu'en 2021.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

Le ministère de la défense a pris des dispositions de court terme, d'une part, pour pallier, par toute une série de procédures de contournement, les principaux dysfonctionnements de Louvois, afin d'assurer une paie aussi juste que possible, et, d'autre part, pour engager des mesures de moyen terme avec la mise en place de chantiers d'amélioration nécessaires pour stabiliser Louvois et permettre son remplacement, le moment venu, par Source Solde.

Malgré ces efforts de fiabilisation qui n'ont pu être réalisés qu'avec d'importants moyens supplémentaires et pour des coûts élevés, tant en renforts de personnel nécessaires qu'en versement d'indus de rémunération, le calculateur Louvois reste structurellement instable et très peu fiable. Le ministère a donc prévu de le remplacer par un nouveau système Source Solde, qui devra, dès sa mise en œuvre, prouver ses qualités de fonctionnement et sa robustesse.

Des aléas et des incertitudes pèsent sur la capacité du ministère à respecter les délais de mise en œuvre de Source Solde, actuellement prévue à partir de 2017. Des conditions préalables, techniques et fonctionnelles, doivent être strictement remplies. Parmi celles-ci le

maintien en état de fonctionnement de Louvois jusqu'au déploiement complet de Source Solde ne constitue pas la moindre des difficultés à résoudre.

Pour assurer la conduite de ce projet très complexe et coordonner les chantiers dont la contribution conditionne la mise au point du nouveau calculateur, l'implication du ministère de la défense devra rester totale, comme sa capacité à assurer la cohérence de la conduite concomitante de ces deux objectifs impératifs, utiliser Louvois en contrôlant ses dysfonctionnements et préparer Source Solde en assurant sa prise de relai progressive avec Louvois.

La Cour formule les recommandations suivantes à l'État :

- 1. mettre en œuvre toutes les diligences pour la récupération des indus et la régularisation des moins-versés ;*
- 2. préciser l'interprétation des règles de prescription applicables aux indus versés antérieurement au 31 décembre 2011 et aux avances de soldes ;*
- 3. piloter les douze chantiers d'amélioration sur la base d'un tableau de bord fixant les étapes et les échéances pour chacun d'entre eux ;*
- 4. mettre en place un plan de formation assorti d'un calendrier détaillé pour les différents intervenants dans les processus de ressources humaines et de la solde ;*
- 5. assurer un partage complet et rapide de l'information entre les équipes en charge de Louvois, de Source Solde et des ressources humaines.*

Réponses

Réponse commune du ministre des finances et des comptes publics et du secrétaire d'État chargé du budget.....	606
Réponse du ministre de la défense	607

**RÉPONSE COMMUNE DU MINISTRE DES FINANCES ET DES
COMPTES PUBLICS ET DU SECRÉTAIRE D'ÉTAT CHARGÉ DU
BUDGET**

Ce rapport dresse un état des lieux des dispositions et conséquences budgétaires de court et moyen terme liées aux principaux dysfonctionnements du système de la solde des militaires Louvois mais également des perspectives liées à son remplacement.

Comme le relève la Cour, le ministère de la défense a mis en place des chantiers d'amélioration de son système de solde et des mesures palliatives qui ont pour objectif de réduire le volume des soldes trop versées.

Nous partageons les recommandations de la Cour s'agissant du fort enjeu budgétaire lié aux recouvrements de ces indus. La DGFIP a entrepris, en collaboration avec le ministère de la défense, des actions spécifiques relatives au recouvrement des indus de rémunération LOUVOIS. Des travaux sont en cours pour optimiser le circuit de gestion et enrichir les restitutions comptables. La DGFIP réalise ainsi régulièrement une analyse de l'état de recouvrement des titres, à partir d'une liste de titres de perception choisie et communiquée par l'ordonnateur. Une synthèse annuelle de ces analyses complète ces restitutions mensuelles.

S'agissant de la remarque de la Cour sur la prescription, nous observons que la circulaire du 11 avril 2013 relative à la prescription extinctive concernant les créances résultant de paiements indus précise les modalités d'application de l'article 2222 du code civil sur l'application du nouveau délai de prescription avant décembre 2011.

Nous souscrivons également aux recommandations relatives à la gouvernance du chantier de rénovation de la solde et à l'enjeu de la professionnalisation de cette filière de gestion et de paie pour le ministère de la défense.

Néanmoins, au-delà des dysfonctionnements de Louvois, ce rapport illustre l'insuffisante rationalisation du régime indemnitaire du personnel militaire du ministère de la défense et une chaîne « ressources humaines » qui n'est toujours pas optimale malgré les efforts de mutualisation déjà menés. Ces chantiers de modernisation organisationnelle et de simplification indemnitaire doivent être conduits de manière prioritaire en vue d'assurer la pleine efficacité du futur système Source Solde.

RÉPONSE DU MINISTRE DE LA DÉFENSE

Je partage globalement le constat de la Cour sur les dysfonctionnements de Louvois, qui place le ministère dans l'obligation d'assurer une vigilance constante. Cependant, les importants efforts consentis par le ministère, reconnus à leur juste valeur par la Cour, permettent une amélioration objective de la situation.

L'impact du plan d'urgence ministériel (PUM), défini en octobre 2012 en vue de répondre rapidement à une situation de crise sociale très aiguë, constitue un des indicateurs de cette amélioration.

En effet, la Cour avait déploré un manque de précision du suivi des paiements effectués dans le cadre de ce plan. Une nouvelle directive signée par le directeur central du service du commissariat des armées (DCSCA) a été diffusée le 24 avril 2015, encadrant mieux les avances versées. Le seuil de compétence des trésoriers militaires locaux des groupements de soutien des bases de défense a été ramené de 5 000 à 2 000 euros maximum par dossier. Les demandes d'avance excédant 2 000 euros sont désormais traitées par le centre expert des ressources humaines et de la solde (CERHS) de Nancy, au moyen de mesures de contournement maîtrisées.

La décrue des avances demandées dans le cadre de ce plan est continue. En 2013, 15 667 avances ont été versées pour 20,3 M€. En 2015, de janvier à octobre, 425 avances ont été versées pour 607 000 €.

Ainsi, ce dispositif a répondu à son objectif initial et son usage décroît fortement en raison de la grande efficacité des mesures prises en amont, comme la détection précoce et la compensation systématique des soldes très réduites ou nulles.

Par ailleurs, si la cellule solde assistance (CSA) du service du commissariat aux armées a bien pour rôle de fournir des informations aux militaires sur le versement de leur solde, la réparation des préjudices subis par le militaire (agios voire interdiction bancaire, etc.) relève pour sa part de l'action des services locaux du contentieux (SLC). Le total des appels reçus par la CSA, sur les dix premiers mois de 2015, est de 48 506, soit une moyenne de 4 850 par mois plutôt que 8 000. Ce nombre tend même à diminuer entre août et octobre 2015, oscillant autour de 2 000 appels par mois. Le nombre de courriels reçus reste stable, de l'ordre de 500 par mois.

En outre, le phénomène des pertes d'historique ne s'est pas reproduit depuis mai 2014. Depuis, les actions de neutralisation de ce

phénomène puis de refonte complète de la mécanique d'historisation ont été conduites et finalisées sur la solde de novembre 2015, afin de supprimer ce risque.

Enfin, le processus de recette des évolutions du logiciel Louvois s'est nettement amélioré. Ces recettes sont complétées de tests de non-régression, afin d'identifier d'éventuelles régressions consécutives aux modifications apportées par chaque nouvelle version. Lorsqu'une nouvelle version livrée par le centre de maintenance informatique de la solde (CMIS) provoque des anomalies, elle est refusée par le service ministériel opérateur des droits individuels (SMODI) et ne sera mise en service qu'après correction.

Ainsi, le maintien en condition opérationnelle de Louvois ne se limite pas à réagir dans l'urgence aux dysfonctionnements du système d'information, mais procède méthodiquement à sa mise en qualité pour permettre de rejoindre dans les meilleures conditions le futur système d'information Source Solde.

Compte tenu des améliorations de la situation rappelées ci-dessus, les recommandations de la Cour appellent les observations suivantes.

Recommandation n°1 : Mettre en œuvre toutes les diligences pour la récupération des indus et la régularisation des moins-versés.

La prévision d'exécution 2015 laisse apparaître une atténuation notable de l'impact budgétaire des dysfonctionnements du calculateur de solde Louvois. Ainsi, à fin octobre 2015, 37 M€ d'indus nets avaient été versés aux administrés depuis le 1^{er} janvier 2015, contre 66 M€ sur la même période en 2014. Par ailleurs, les blocages de versements aux administrés (« inhibitions ») ont très nettement diminué, pour atteindre 70 M€ fin octobre 2015, contre 136 M€ au 31 octobre 2014. Ces données témoignent de l'efficacité des mesures de contournement mises en place au sein des CERHS.

Le niveau des récupérations d'indus est également encourageant, la prévision du ministère pour l'année 2015 (82 M€) étant corroborée à ce stade par le niveau des récupérations à fin octobre (76 M€).

Au total, 358 M€ d'indus nets ont été notifiés aux administrés à la mi-novembre 2015. Sur ce montant, 277 M€ ont été mis en recouvrement, le solde devant être mis en recouvrement dans les prochains mois. 170,7 M€ ont été recouverts jusqu'à présent, l'essentiel du solde devant l'être d'ici 2018. Le plan de recouvrement fait l'objet d'un suivi très étroit de la part des services du ministère.

Une action de contrôle interne budgétaire portant sur le recouvrement des « trop-versés » a été inscrite au plan d'action ministériel (PAM) 2014 et reconduite au PAM 2015. Cette action vise à améliorer la fluidité de la procédure de rétablissement de crédits, en particulier de la procédure de récupération des indus de solde.

La Cour estime que l'état des recouvrements des titres de perception par le réseau de la direction générale des finances publiques fait apparaître de sérieuses difficultés. Elle constate l'existence d'un moindre recouvrement des titres de perception émis depuis 2011 pour les années les plus proches, qu'elle explique à la fois par le caractère récent de certaines créances, mais également par les remises gracieuses et les admissions en non-valeur.

La diminution du taux de recouvrement des titres de perception les plus récents résulte précisément de ce dernier caractère. En effet, il est normal que le taux de recouvrement des titres de perception les plus éloignés dans le temps soit plus élevé que le taux de recouvrement des titres de perception les plus récents ; il s'agit du simple effet mécanique de l'aboutissement des procédures de recouvrement longues qui peuvent être mises en œuvre (étalement en raison de l'importance de la somme, recouvrement forcé...).

De ce fait, le moindre recouvrement des titres de perception les plus récents ne permet pas de caractériser un accroissement des difficultés. Au contraire, j'observe que le taux de recouvrement des titres de perception d'indus de solde émis depuis 2010 progresse en dépit de l'augmentation récente de leur volume ; il atteignait 55 % en valeur au 31 octobre 2015. Les abandons définitifs de procédure restent faibles : à la même date, seul 1 % en valeur des titres émis avait donné lieu à une remise gracieuse et 3 % à une admission en non-valeur.

La Cour demande que le ministère de la défense et la direction générale des finances publiques améliorent leur coopération pour mettre en œuvre les mesures destinées à récupérer et recouvrer les « trop-versés ». En réalité, je constate la réceptivité de la direction générale des finances publiques aux demandes du ministère de la défense, tant pour la création en masse des tiers débiteurs dans le système d'information financier de l'État, que pour le suivi des titres de perception émis et l'identification des causes des délais de recouvrement.

Recommandation n° 2 : Clarifier l'interprétation des règles de prescription applicables aux indus versés antérieurement au 31 décembre 2011 et aux avances de solde.

La Cour estime que les perspectives de récupération par le budget de l'État des « trop-versés » sont fragilisées par l'interprétation de la prescription des créances publiques faite par le ministère de la défense.

Elle observe que le législateur a clarifié la règle applicable aux indus versés après le 31 décembre 2011 en posant le principe général d'un délai de prescription biennale (article 94 de la loi de finances rectificative pour 2011 n° 2011-1978), mais qu'une ambiguïté perdurerait pour les indus antérieurs.

Si le ministère de la défense n'a pas repris, dans la circulaire qu'il a adressée à ses services, le 12 mars 2015, sur les règles à appliquer en matière de prescription, les dispositions particulières concernant les indus de rémunérations antérieurs au 1^{er} janvier 2012 figurant dans la circulaire interministérielle du 11 avril 2013 relative aux délais de prescription extinctive concernant les créances résultant de paiements indus effectués par les services de l'État en matière de rémunération des agents, c'est en considérant que ces dispositions étaient suffisamment explicites pour être d'applicabilité directe, sans qu'il y ait besoin de davantage de précision, d'autant qu'à la date du 12 mars 2015 la plus grande partie des indus antérieurs à 2012 avaient en principe déjà été détectés et traités.

La Cour observe également que le ministère de la défense fait une interprétation particulière de la loi pour ce qui concerne le régime de prescription applicable aux avances de solde, en distinguant les avances qualifiables de paiements indus, des avances auxquelles une telle qualification n'est pas applicable. Cette distinction résulte des termes mêmes de la loi et est éclairée par une note de la DGFIP du 17 mars 2014, dont je partage les conclusions et qui fonde les pratiques actuelles.

En conséquence, loin de fragiliser les perspectives de récupération des trop-versés par le budget de l'État, comme s'en inquiète la Cour, le régime de prescription qu'applique le ministère de la défense aux avances de solde les renforce, du fait de l'application du délai de prescription de droit commun aux créances nées d'avances qu'autorise la réglementation propre aux militaires.

Recommandation n° 3 : Piloter les douze chantiers d'amélioration sur la base d'un tableau de bord fixant les étapes et les échéances pour chacun d'entre eux.

La Cour insiste sur le manque d'articulation entre les douze chantiers et le manque de suivi périodique avec un tableau de bord et des jalons précis qui permettrait une réelle impulsion.

Un tableau de bord plus dynamique du suivi des chantiers Louvois est produit mensuellement à l'attention du directeur des ressources humaines du ministère de la défense (DRH-MD), qui soumet les questions stratégiques au comité directeur RH-Solde (CODIR RH-Solde).

Recommandation n° 4 : Mettre en place un plan de formation assorti d'un calendrier détaillé pour les différents intervenants dans les processus de ressources humaines et de la solde.

La mise en place et le suivi d'un plan de formation accéléré constitue l'une des questions stratégiques traitée par le CODIR RH-Solde.

Recommandation n° 5 : Assurer un partage complet et rapide de l'information entre les équipes en charge de Louvois, de Source Solde et des ressources humaines.

La gouvernance du programme Source Solde est à distinguer de celle de l'écosystème Louvois, car ils doivent rester deux projets distincts, l'un au stade de production, l'autre en phase de réalisation. L'information mutuelle et la cohérence sont assurées par le comité stratégique (COSTRAT), commun aux deux projets, et par les participants aux comités qui sont, pour beaucoup, communs. En outre, un point Source Solde est inscrit systématiquement à l'ordre du jour du COPIL RH-Solde.

Les constats de la Cour relatifs au projet Source Solde sont bien pris en compte et font déjà l'objet de mesures initiées par la direction de programme Source Solde, en coordination avec la DRH-MD. Le dispositif de conduite des opérations d'ensemble des programmes d'armement répond tout à fait à la recommandation de la Cour.

De plus, afin d'assurer un partage d'information rapide et efficient entre les décideurs, le dispositif a été renforcé début septembre 2015. Le comité directeur Source Solde se réunit toutes les deux semaines, éclairé par un comité de pilotage dédié au déploiement et par un comité de gestion de configuration du système, en alternance.

Ce dispositif permet de partager l'information entre les acteurs du programme Source Solde, mais aussi avec les acteurs de la chaîne RH-Solde actuelle en rationalisant au maximum les réunions. Il ne présente pas de potentiel d'optimisation supplémentaire dans la phase actuelle.

Enfin, s'agissant plus particulièrement du programme Source Solde, la Cour relève trois types de risques majeurs, auxquels je souhaite apporter les réponses suivantes.

Sur le risque de non qualité, je rappelle qu'après sa présentation aux opérations de vérification, le système doit subir des tests de qualification pendant une durée prévisionnelle de quatre mois, puis des tests de solde à blanc pendant sept mois et enfin, des tests de solde en double pendant trois mois.

Chaque changement de phase est assujéti à la satisfaction d'un ensemble de critères, et si la qualité attendue n'est pas atteinte, le système doit être amélioré. Source Solde ne sera donc pas mis en production si les critères ne sont pas atteints.

Sur le risque du calendrier, les difficultés liées à l'élaboration des spécifications du droit indemnitaire, dues à des interprétations parfois différentes de la réglementation et des pratiques métiers variées, ont conduit à une livraison le 31 juillet 2015. Ce chantier est maintenant terminé. Le jalon majeur que constitue l'entrée de la marine dans le système Source Solde, en 2017, n'est pas remis en cause.

Sur le risque de fiabilisation des données servant au calcul de la solde, ce sujet est traité par un chantier externe au programme Source Solde, mené par la DRH-MD, et fait l'objet d'une coordination très serrée avec la direction de programme Source Solde, prescripteur dans l'identification des données utiles, l'objectif quantitatif de qualité et le calendrier.

Ce chantier a démarré au premier semestre 2014, sur la base des données utilisées par le système Louvois. L'indispensable travail préliminaire d'harmonisation des définitions des données et des contrôles nécessaires a pu laisser penser que les travaux tardaient à démarrer. À la suite de la notification du marché de réalisation Source Solde, fin avril 2015, la direction de programme a pu établir, dès juillet 2015, une liste précise des données à fiabiliser.

L'état des lieux, piloté par la DRH-MD, a débuté immédiatement, et les corrections sont effectuées au fur et à mesure par les armées et services. L'objectif calendaire veut que les données soient fiabilisées avant le début de la solde à blanc. L'engagement de la marine, premier bénéficiaire de Source Solde, permet de respecter le calendrier de ce chantier.

4

La piste de ski intérieure d'Amnéville : un équipement sous-utilisé, un investissement risqué

PRÉSENTATION

La commune d'Amnéville (10 167 habitants), située à quelques kilomètres au nord de Metz dans des zones sidérurgiques en difficulté, a construit, sur un ancien crassier, une piste de ski couverte inaugurée en 2005, qui est à ce jour la seule piste de ski intérieure en France. Des travaux ont été réalisés en 2008, afin de porter la longueur de la piste à 620 mètres pour une largeur de 35 mètres et un dénivelé de 90 mètres. Le montant total des travaux de construction et d'extension de la piste de ski, supportés par la commune, avoisine 20 M€ HT.

La gestion de cet équipement a été confiée à une régie municipale dotée de la personnalité morale et de l'autonomie financière, la « régie municipale d'exploitation de la piste de ski indoor d'Amnéville » qui gère également une activité complémentaire de bar/restauration et une activité de location de pédalos.

La piste de ski fonctionne toute l'année sur deux saisons, la basse saison du 1^{er} avril au 30 septembre et la haute saison du 1^{er} octobre au 31 mars.

Dans son rapport public annuel de 2006, la Cour avait appelé l'attention de la commune sur une stratégie de développement des activités touristiques sans évaluation des risques et engagements de la collectivité⁴¹⁸. La situation de la piste de ski, alors construite mais pas

⁴¹⁸ Cour des comptes, *Rapport public annuel 2006*. La commune d'Amnéville, p. 673-696. La Documentation française, février 2006, 766 p., disponible sur www.ccomptes.fr

encore en service, est une illustration des conséquences de l'absence de suivi de cette recommandation, la commune ayant poursuivi sa démarche sans évaluer sa viabilité et les risques pour ses finances.

En effet, la gestion de la piste de ski, équipement qui s'inscrit dans le développement du pôle thermal et touristique d'Amnéville (I) est structurellement déficitaire, situation masquée pendant des années (II). Cet équipement ne présente pas de perspectives de redressement et fait peser un risque sur les finances communales (III).

Photo n° 1 : piste de ski intérieure d'Amnéville



Source : Cour des comptes

I - Un développement tous azimuts du pôle thermal et touristique d'Amnéville

Afin d'amorcer la reconversion de l'économie locale, touchée par la crise sidérurgique, la commune d'Amnéville développe, depuis les années 1980, un pôle thermal et touristique, et est aujourd'hui la sixième station thermale en France.

Ce pôle comporte notamment trois établissements thermaux et de remise en forme, un zoo, un casino, et une salle de spectacles.

La commune joue un rôle moteur dans le développement du pôle thermal et touristique en étant à l'origine de la majorité des activités présentes sur le site. Elle est aujourd'hui propriétaire des plus importantes d'entre elles, telles que les établissements thermaux et la salle de spectacles le Galaxie, dont elle a confié la gestion à des tiers.

En décembre 2002, la commune a décidé d'y adjoindre la création d'une piste de ski couverte, équipement nouveau et unique en France. Les différentes études préalables alors réalisées ont mis en exergue les difficultés, faute de références, d'évaluer avec précision le développement de cette activité très spécifique, caractérisant ainsi une opération à fort risque financier pour la commune.

La piste de ski couverte a été inaugurée en 2005 et fait l'objet, en 2008, de travaux d'extension, afin qu'elle reste la plus longue piste du monde, portant le coût total des travaux à la somme de 20 M€ HT.

La commune reste propriétaire de cet équipement, dont elle a confié la gestion à une régie municipale dotée de la personnalité morale.

Alors que les trois premières années d'exploitation avaient permis de dégager un excédent, l'équipement profitant d'un effet de curiosité, la situation s'est rapidement dégradée à compter de l'année 2009. En effet, la fréquentation s'est érodée et la régie s'est alors retrouvée dans l'incapacité d'assumer l'ensemble des charges d'exploitation.

II - Une situation financière très dégradée, en partie masquée

Dès 2009, la régie municipale n'est pas en mesure de faire face à l'ensemble de ses charges d'exploitation. L'importance de son déficit, lié à des facteurs structurels, a toutefois été masquée.

A - Un déficit d'exploitation masqué

Depuis 2009, la régie présente une situation déficitaire, soit quatre années seulement après sa mise en service ; elle est dans l'impossibilité de mobiliser les recettes nécessaires au paiement de l'ensemble de ses charges d'exploitation, principalement le loyer dû à la commune, dont le montant correspond à l'amortissement des emprunts souscrits par cette dernière pour la construction de la piste, et le paiement de ses factures d'électricité, dues à la régie municipale d'électricité.

Afin d'occulter cette situation, le budget est voté chaque année sur la base de prévisions insincères. En effet, alors que le niveau des recettes de fonctionnement attendues est surévalué, le taux de réalisation diminuant régulièrement pour atteindre 64 % en 2014, les dépenses prévisionnelles sont sous-évaluées, n'intégrant pas au niveau nécessaire les dépenses d'électricité et de loyer. En 2015, le montant du déficit d'exploitation reporté n'a pas été inscrit au budget primitif initialement voté, entraînant la saisine de la chambre régionale des comptes par le préfet de la Moselle.

Faute de trésorerie disponible, ces charges sont reportées d'une année sur l'autre sans être payées, ou dans des proportions marginales, de sorte qu'au 31 décembre 2014, le montant des loyers impayés s'élève à 2,3 M€ et celui des factures d'électricité à 1,7 M€.

Ces procédés conduisent à minorer le déficit d'exploitation.

B - Une situation financière réelle dégradée

Si la régie d'exploitation de la piste de ski avait, chaque année, assumé l'ensemble de ses charges d'exploitation, le résultat d'exploitation aurait été celui présenté dans le tableau n° 1.

Tableau n° 1 : résultat de la régie après retraitements

En €	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Résultat de l'exercice	- 694 001	- 432 745	- 731 381	- 898 333	- 1 003 031	- 1 018 833

Source : Cour des comptes

Le résultat de la régie est donc nettement plus dégradé que ne le laissent apparaître les données du compte financier, le résultat apparent étant notamment de - 32 000 € en 2014.

Si la régie est endettée à hauteur de 677 661 € au 31 décembre 2014, cette dette a été contractée afin de financer certaines acquisitions nécessaires au bon fonctionnement de la piste de ski, mais ne concerne pas la construction de l'équipement, entièrement portée par la commune. Les travaux de gros entretien de l'équipement ne relèvent ainsi pas de la régie.

Le fonds de roulement⁴¹⁹ est négatif (- 175 jours de chiffre d'affaires en 2014), ce qui signifie que la régie manque de ressources permanentes. Les fonds propres sont inférieurs à zéro et se situent à - 1,5 M€ en 2014, alors que la référence est de l'ordre de 25 % du total du bilan pour une entreprise de cette nature.

Le besoin en fonds de roulement⁴²⁰ est également négatif (- 208 jours de chiffre d'affaires en 2014), ce qui signifie que les créanciers assurent la trésorerie permettant le fonctionnement courant de la structure.

⁴¹⁹ Le fonds de roulement représente le solde des capitaux disponibles pour financer le cycle d'exploitation de la régie.

⁴²⁰ Le besoin en fonds de roulement est une estimation du besoin de financement du cycle d'exploitation.

La trésorerie reste positive (représentant en moyenne 9 % du chiffre d'affaires), mais en constante diminution et au prix de délais de paiement des principaux fournisseurs privés tous supérieurs à 90 jours en 2014. Différents fournisseurs n'ont d'ailleurs plus souhaité poursuivre leur collaboration.

C - Une activité structurellement déficitaire

La régie d'exploitation de la piste de ski a souffert de carences, tant dans la gestion (absence de comptabilité analytique, défaut de contrôles des entrées de la piste, gestion déficiente des stocks de denrées alimentaires, méconnaissance des règles de la commande publique, effectifs inadaptés aux besoins) que dans le pilotage de l'activité, aucune réflexion quant aux éventuelles mesures de redressement envisageables n'ayant été engagée jusqu'en 2014.

Néanmoins, le déficit d'exploitation de la piste de ski présente avant tout un caractère structurel, en raison d'une fréquentation trop faible pour permettre le retour à l'équilibre des comptes.

De 2009 à 2014, le nombre d'heures vendues a diminué de 9 % et est resté très inférieur à l'estimation de fréquentation faite avant la réalisation de la piste de ski (estimation de fréquentation annuelle de 153 601 skieurs). Cette érosion de la fréquentation s'accroît même au 1^{er} semestre 2015, le nombre de skieurs étant en baisse de 11 %⁴²¹ par rapport au 1^{er} semestre 2014 en raison de conditions d'enneigement plus favorables dans les massifs vosgiens.

Tableau n° 2 : fréquentation de la piste de ski

	2009	2010	2011	2012	2013	2014
<i>Nombre d'heures</i>	105 622	106 892	93 452	96 934	97 232	96 260

Source : Cour des comptes d'après données de la régie

⁴²¹ Le nombre de « passages au tourniquet » est passé de 76 070 au 1^{er} semestre 2014 à 67 732 au 1^{er} semestre 2015.

Sur la base de cette fréquentation constatée, le tarif d'équilibre (forfait 2 heures) de l'activité de la piste de ski oscille entre 25 et 32 € sur la période, étant précisé qu'il est de 31 € en 2014. Le tarif nécessaire à l'équilibre de l'exploitation est donc largement supérieur au tarif pratiqué de 21 € en 2014.

Sur la base du tarif actuel de 22 € les 2 heures, applicable depuis février 2015, le nombre d'heures vendues pour assurer la couverture des charges de la piste de ski devrait être, toutes choses égales par ailleurs, supérieur de 30 % à celui réalisé en 2014.

Par ailleurs, l'activité de restauration, qui représente entre 48 % et 39 % des recettes totales, contribue à la dégradation de la situation financière avec un chiffre d'affaires en diminution de 42 % en sept ans et un déficit croissant, qui oscille entre 0,2 M€ et 0,5 M€.

Outre la baisse de fréquentation de l'équipement, l'activité de restauration a également pâti d'une absence de gestion des stocks conduisant à des dérives dans le niveau de marchandises consommées. Alors que le coût d'achat des matières consommées représente généralement de 25 à 30 % du chiffre d'affaires dans le secteur de la restauration traditionnelle, les ratios constatés sont bien supérieurs sur la période, dépassant 40 % en 2009, 2010 et 2014.

Ainsi, la diminution des produits de la régie est beaucoup plus rapide (- 5,4 % en moyenne par an) que celle des charges (- 0,2 % en moyenne par an en intégrant l'ensemble des charges d'exploitation).

Les produits d'exploitation sont passés de 3,4 M€ en 2009 à 2,6 M€ en 2014, tandis que l'ensemble des charges devant être assumées par la régie sont restées stables sur la période, autour de 3,5 M€.

La poursuite de l'activité ne fait qu'aggraver le déficit cumulé de la régie, qui atteint 1,4 M€ au 31 décembre 2014, soit 49 % des recettes d'exploitation.

Ce montant est toutefois faussé par des écritures comptables erronées. Si la régie avait assumé l'ensemble des charges d'exploitation, son déficit d'exploitation cumulé serait en effet de l'ordre de 4,5 M€ au 31 décembre 2014, représentant plus de 160 % de ses recettes d'exploitation.

Cette dégradation fait peser un risque sur la commune et la régie d'électricité et aboutit, dans les faits, à faire supporter par le contribuable ou le client de la régie d'électricité des charges qui ne devraient peser que sur le client de la piste de ski.

III - L'absence de perspectives de redressement

Malgré les efforts entrepris depuis 2014, la situation financière de la régie reste très mauvaise, sans amorce de retour à l'équilibre de l'exploitation, dans la mesure où les perspectives de croissance de recettes sont réduites et où les dépenses sont, pour une grande part, incompressibles. L'apurement des dettes est, quant à lui, impossible. Cette situation est d'autant plus préoccupante que les finances communales, elles-mêmes en difficulté, ne sont pas en mesure de supporter la prise en charge du déficit d'exploitation de la piste de ski.

A - Des perspectives réduites de croissance des recettes

Jusqu'en 2014, aucune stratégie n'a été arrêtée pour redynamiser la fréquentation de l'équipement, le service commercial se bornant à participer à des salons de comités d'entreprise, des animations dans des centres commerciaux et à envoyer des courriers aux clients recensés dans leur base de données pour leur proposer des produits et offres promotionnelles.

Si la situation a évolué en 2014 avec la mise en place d'une stratégie formalisée de démarchage de la clientèle et de diversification des actions de commercialisation et la définition de nouvelles formules ou offres promotionnelles, cela n'a toutefois pas permis d'inverser la tendance, l'érosion de la fréquentation ayant même été constatée durant le 1^{er} semestre 2015.

Le levier tarifaire n'apparaît que faiblement mobilisable, au risque d'accentuer la baisse de fréquentation. Un relèvement des tarifs de 10 % ne produirait, à fréquentation égale, qu'une recette supplémentaire de 120 000 €, largement insuffisante pour assurer le retour à l'équilibre de l'exploitation.

Il en va de même en ce qui concerne les recettes liées à l'activité de restauration, dont la progression au 1^{er} semestre 2015 (+ 7,7 %, représentant 35 000 €), expliquée par une refonte de la carte qui propose des plats à des tarifs plus attractifs, ne permet pas d'inverser la tendance générale à l'érosion des recettes d'exploitation de la régie.

B - Des dépenses pratiquement incompressibles

Les efforts de diminution des effectifs engagés en 2014 ont permis de réaliser une économie de l'ordre de 0,2 M€ en 2015. Ce montant est toutefois insuffisant pour assurer le retour à l'équilibre de l'activité. Les autres charges, et notamment les charges d'électricité⁴²², ne sont, quant à elles, pas compressibles.

En juin 2015, le conseil municipal a décidé de modifier rétroactivement le montant du loyer annuel en le ramenant à la somme de 120 000 € HT⁴²³ à compter de janvier 2012, au lieu du montant de 535 239 € HT fixé initialement. Malgré cette diminution, le déficit d'exploitation demeure élevé, de l'ordre de 0,4 M€ par an hors remboursement de la dette.

C - Un plan d'apurement de la dette irréaliste

La régie reste, en outre, devoir à la commune et à la régie d'électricité une somme totale de 4 M€ au 31 décembre 2014.

Un plan d'apurement de la dette énergétique de la régie sur dix ans a été approuvé en 2014, sur la base d'une dette énergétique évaluée à 1,7 M€ au 31 décembre 2014.

Eu égard à la situation extrêmement dégradée de la régie, ce plan d'apurement, même accompagné d'un plan de restructuration de personnel, n'apparaît pas réaliste et n'a d'ailleurs pas été respecté, puisqu'en avril 2015, un avenant a différé à 2017 le début de remboursement de la dette.

Selon les projections réalisées par la chambre régionale des comptes, et prenant en compte le montant minoré du loyer, l'apurement de la dette conduirait à la persistance d'un déficit d'exploitation de 0,7 M€ par an.

⁴²² Si l'hypothèse d'une réalisation de travaux d'amélioration de performance énergétique du bâtiment a pu être évoquée afin de diminuer la facture énergétique, leur coût, venant alourdir un investissement initial déjà très élevé, n'a pas été chiffré.

⁴²³ Ce nouveau montant ne permet plus de couvrir l'amortissement de l'équipement.

Face aux difficultés financières de la régie de la piste de ski, qui n'est pas en mesure d'assurer seule un retour à l'équilibre de l'exploitation, la commune d'Annéville, en tant que collectivité de rattachement, pourrait être tentée de ne plus facturer de loyer et de verser à la régie une subvention d'exploitation.

D - Une prise en charge du déficit d'exploitation par la commune d'Annéville impossible

Depuis plusieurs années, la commune ne dispose plus d'aucune capacité d'autofinancement. Cette absence de marge de manœuvre lui interdirait donc, si elle le souhaitait, d'équilibrer les comptes de la régie de la piste de ski par le versement d'une subvention.

En 2014, la capacité d'autofinancement d'Annéville était en effet négative, à - 3 M€, représentant 13,5 % des produits de fonctionnement. Cette situation trouvait sa raison notamment dans le niveau élevé des charges de personnel, qui représentaient 1 139 € par habitant, contre une moyenne de 645 € pour les communes de la même taille⁴²⁴.

Si la commune a relevé, en 2015, le niveau de sa fiscalité en la rapprochant des taux moyens de la strate, cette augmentation de recettes, de l'ordre de 1,8 M€, n'est pas suffisante pour lui donner les moyens de financer le déficit d'exploitation de la piste de ski.

En tout état de cause, la prise en charge du déficit d'exploitation limiterait davantage les possibilités d'investissement de la commune, alors que le niveau élevé de son endettement⁴²⁵ et la diminution du potentiel de cessions immobilières la placent déjà dans l'incapacité d'entretenir durablement l'important patrimoine immobilier qu'elle s'est constitué dans le cadre du développement du pôle thermal et touristique, qui commence à se dégrader, faute d'un entretien régulier.

*

**

⁴²⁴ Communes de la strate 10 000 à 20 000 habitants appartenant à un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre (quatre taxes). Source : collectivites-locales.gouv.fr

⁴²⁵ L'encours de la dette, de 24 M€ au 31 décembre 2014, représentait 107 % des produits de fonctionnement, contre une moyenne de la strate de 66 %.

Dans son rapport public annuel de 2006, la Cour avait appelé l'attention de la commune sur les limites de sa stratégie de développement d'un pôle de loisirs, sans évaluation précise des engagements pris et des risques financiers courus. La commune s'était en effet lancée dans le développement d'un complexe de loisirs et touristique autour des thermes, en ouvrant un cinéma Imax, un musée du vélo, une salle de spectacles, gérés par des structures liées à la commune (SAEML, associations), toutes des activités aujourd'hui fermées ou en grande difficulté. La Cour avait notamment relevé les risques liés à la construction de la piste de ski.

Si le coût de l'investissement initial était important, les coûts de l'arrêt d'activité ne seront pas non plus négligeables, d'autant que l'installation est classée, et qu'environ quarante emplois sont concernés. Cependant, la poursuite de l'exploitation de la piste de ski n'est pas envisageable. Le contribuable local ne peut continuer durablement à financer l'exploitation d'un équipement à vocation de loisirs, qui est dans l'incapacité structurelle d'assurer l'équilibre de ses comptes.

CONCLUSION ET RECOMMANDATION

La commune d'Amnéville, en dépit des alertes de la Cour, a poursuivi sa stratégie de développement de son pôle thermal et touristique, en mettant en service une piste de ski intérieure.

L'exploitation de cet équipement, unique en France, présente un déficit structurel et ne peut connaître de retour à l'équilibre dans les conditions actuelles. La commune, présentant elle-même une situation financière tendue, n'est pas en mesure de prendre en charge ce déficit récurrent.

Compte tenu de cette situation, la Cour formule à la commune la recommandation unique suivante :

- cesser l'exploitation de la piste de ski dans les plus brefs délais.*

Réponses

Réponse commune du ministre des finances et des comptes publics et du secrétaire d'État chargé du budget.....	626
Réponse de la ministre de la décentralisation et de la fonction publique	626
Réponse du maire d'Amnéville	626

Destinataire ne souhaitant pas apporter de réponse

Ministre de l'intérieur

Destinataires n'ayant pas répondu

Président du conseil de surveillance de la régie municipale d'exploitation de la piste de ski indoor d'Amnéville
Directeur de la régie municipale d'exploitation de la piste de ski indoor d'Amnéville

**RÉPONSE COMMUNE DU MINISTRE DES FINANCES ET DES
COMPTES PUBLICS ET DU SECRÉTAIRE D'ÉTAT CHARGÉ DU
BUDGET**

Cette insertion n'appelle pas d'observation de notre part.

**RÉPONSE DE LA MINISTRE DE LA DÉCENTRALISATION ET DE
LA FONCTION PUBLIQUE**

*L'insertion portant sur la « piste intérieure d'Amnéville »
n'appelle pas d'observation de ma part.*

RÉPONSE DU MAIRE D'AMNÉVILLE

L'insertion destinée à figurer dans le rapport public annuel 2016 de la Cour des comptes m'a conduit à prendre connaissance de l'extrait de 2006 évoqué, portant sur la situation de la commune, et mettant déjà en exergue les difficultés financières de cette dernière dont les premiers signes de dégradations remontaient à 2001 et qui dans ses conclusions et recommandations l'encourageait à prendre en compte les préconisations de la chambre régionale des comptes édictées à l'issue de ses contrôles successifs.

À défaut, il prédisait que la collectivité s'engagerait dans une spirale de déficits et de difficultés financières majeures de nature à remettre en cause la pérennité des nombreux emplois jusque-là créés.

Aussi avant d'aborder le sujet principal de ce rapport, nouvellement élu à la tête de cette commune, je souhaite me permettre le constat suivant.

Amnéville est devenue une commune « entreprise » qui peut en effet s'enorgueillir de ses réalisations et en jouir mais qui doit aussi en porter et en assumer le lourd héritage, car l'avenir de ce patrimoine n'a été ni préparé, ni sécurisé.

Il est regrettable par conséquent, que cette chronique d'une situation annoncée dès 2006 n'ait pas alerté les élus de l'époque à la fois

initiateurs et constructeurs émérites de cet empire économique-touristique, mais également comptables des faits et des risques décrits, qui se sont révélés au fil des années suivantes et jusqu'à ce jour, conformes aux prédictions.

Je m'étonne aussi que tant, les rapports successifs de la chambre régionale des comptes (CRC) que l'éclairage de votre rapport annuel de 2006 transmis au plus haut sommet de l'État n'aient pas provoqué une vigilance accrue des services du contrôle de légalité sur les budgets de la ville et de ses satellites dans les années qui ont suivi, et particulièrement sur ceux de la régie municipale de gestion de la piste de ski indoor, objet de votre attention en l'occurrence mais aussi de toutes les attentions désormais.

Depuis sa prise de fonction, la nouvelle équipe municipale additionne les constats, et collecte les pièces d'un immense puzzle qui peu à peu la conduisent à prendre la mesure de la situation catastrophique dans laquelle a été amenée la commune et dont le redressement nécessitera hélas de nombreuses années.

Si elle s'attache au fur et à mesure à prendre les décisions qui s'imposent pour assainir les comptes, dont celle, impopulaire mais incontournable, d'augmenter d'un seul coup ses contributions directes, elle regrette le retard pris dans ce redressement.

Celui-ci aurait pu être anticipé d'une façon générale et pour la régie de la piste de ski en particulier par le pointage par l'État, aux différentes échéances budgétaires, de cette situation déficitaire récurrente, visible dès 2009 comme le souligne très justement le présent rapport, ainsi que du vote les années suivantes de budgets sur la base de prévisions insincères.

C'est donc volontairement et en raison des distorsions qu'il a constatées que le nouveau conseil d'administration de Snowhall a renoncé dans un premier temps à reprendre les résultats de l'exercice 2014 au budget 2015.

La nouvelle équipe en place, nouveau directeur compris, a voulu marquer sa volonté de ne pas endosser les errances cumulées des gestions passées sans l'accompagnement des services de l'État et de la CRC dans le rétablissement des comptes de la régie.

Il était impératif en effet de rétablir de la clarté et de la sincérité dans les documents budgétaires et d'initier dès lors un travail en responsabilité et en totale transparence.

C'est ainsi qu'un plan de relance a été transmis par la régie à M. le Préfet, à sa demande qui permet de constater les premiers effets positifs des mesures mises en œuvre depuis juillet 2014 qui sont autant de signes encourageants sur la possibilité de redresser la situation de cette régie dont la dégradation est clairement et essentiellement due à une accumulation et une répétition de négligences de gestion des années durant, mais aussi à un choix contestable quant au loyer à appliquer à un équipement alliant à la fois une mission de service public, la piste et une activité commerciale, la restauration.

La question du loyer aurait dû être abordée dès le départ sous cet angle, mais a fortiori dès les premiers signes de difficultés en 2009, compte tenu du fort impact de ce dernier sur les dépenses de fonctionnement.

Le sous-préfet de Metz-Campagne dans un courrier du 11 avril 2012 rappelait que la reconnaissance d'une mission de service public aurait même permis d'envisager une mise à disposition gratuite du bâtiment abritant la piste de ski.

Aussi si les élus communaux d'aujourd'hui peuvent rejoindre la Cour dans ses constats, il est inconcevable pour eux de la suivre dans la seule solution qu'elle propose de cessation de l'exploitation de la piste de ski, qu'elle motive par l'absence de perspective de redressement, par des perspectives réduites de croissance de recettes, un montant de dépenses pratiquement incompressible, en jugeant le plan d'apurement de la dette irréaliste et en constatant l'impossibilité de prise en charge du déficit d'exploitation par la commune en raison de ses difficultés financières.

En effet, la commune est convaincue que la poursuite de la gestion rigoureuse entreprise depuis le deuxième semestre 2014, accompagnée d'actions de commercialisation plus ambitieuses et de l'étude active de plusieurs pistes de réflexion notamment quant à d'autres formes de gestion de l'équipement et particulièrement de la partie restauration, mais aussi de l'aboutissement d'une réflexion sur le niveau de loyer à réclamer, éviteront la cessation de l'activité de cette piste de ski indoor, unique en France.

À cette fin, la commune et le conseil d'administration de la régie ont sollicité l'accompagnement impératif des services de l'État concernés, afin d'appréhender avec toutes les compétences requises et la souplesse nécessaire, cette situation totalement exceptionnelle dans une logique de responsabilité partagée eut égard au principe de continuité de l'action publique.

Compte tenu, des deniers publics investis pour la construction de cet équipement, qui n'aurait certes raisonnablement pas dû être réalisé compte tenu des difficultés financières de la commune déjà connues lors de sa conception, mais qui désormais existe et reste le seul en France ; dont le retentissement atteint le niveau international ; qui concerne 43 emplois permanents (90 en haute saison) ; qui accueille 140 000 skieurs à l'année, 250 000 visiteurs (restauration comprise), le classant au premier rang des parcs à thème sportif de Lorraine, et au 9ème rang des sites les plus visités de Lorraine ; la commune aux côtés du conseil d'administration de la régie entend mettre tout en œuvre pour atteindre l'objectif de le pérenniser ou à défaut d'atténuer au maximum la charge résiduelle qui dans tous les cas serait à prendre en compte dans un budget communal déjà extrêmement contraint.

Dès 2014, une provision du loyer a été inscrite au budget avec rétroactivité depuis 2012 ainsi qu'en 2015.

Parallèlement des solutions d'économies d'énergie sont recherchées en collaboration avec la régie municipale d'électricité, autre principal créancier de la régie de la piste de ski.

Annexe

**Liste des rapports ou textes publiés par la Cour relatifs aux
organismes bénéficiant de dons**
Publications des contrôles menés sur le fondement du 1^{er} alinéa de
l'article L. 111-8 du CJF

<p>Association pour la recherche sur le cancer (ARC), contrôle de l'exercice 1993</p> <p>Cour des comptes, <i>Rapport générosité publique : Association pour la recherche sur le cancer</i>. La Documentation française, mars 1996, 46 p.</p>
<p>Association française contre les myopathies (AFM), contrôle de l'exercice 1993</p> <p>Cour des comptes, <i>Rapport générosité publique : Association française contre les myopathies</i>. La Documentation française, mars 1996, 53 p.</p>
<p>Médecins sans frontières (MSF), contrôle des exercices 1993-1995</p> <p>Cour des comptes, <i>Rapport générosité publique : Médecins sans frontières</i>. La Documentation française, novembre 1998, 48 p.</p>
<p>Ligue nationale contre le cancer, contrôle des exercices 1993-1995</p> <p>Cour des comptes, <i>Rapport générosité publique : Ligue nationale contre le cancer</i>. La Documentation française, octobre 1999, 75 p.</p>
<p>Œuvre nationale du Bleuet de France, contrôle des exercices 1993-1996</p> <p>Cour des comptes, <i>Rapport public thématique : L'effort de solidarité nationale à l'égard des anciens combattants</i>. La Documentation française, mai 2000, 378 p.</p>
<p>Le souvenir Français, contrôle des exercices 1993 à 1997</p> <p>Cour des comptes, <i>Rapport public thématique : L'effort de solidarité nationale à l'égard des anciens combattants</i>. La Documentation française, mai 2000, 378 p.</p>
<p>Fonds SIDACTION, contrôle des exercices 1994 à 1996</p> <p>Cour des comptes, <i>Rapport générosité publique : Fonds SIDACTION</i>. La Documentation française, décembre 2000, 155 p.</p>
<p>Association Médecins du monde, contrôle des exercices 1993-1996</p> <p>Cour des comptes, <i>Rapport générosité publique : Association Médecins du Monde</i>. La Documentation française, juillet 2001, 70 p.</p>

<p>Fondation de France, contrôle des exercices 1994 à 1998</p> <p>Cour des comptes, <i>Rapport générosité publique : Fondation de France</i>. La Documentation française, juillet 2002, 142 p.</p>
<p>Société protectrice des animaux (SPA), contrôle des exercices 1993 à 1999</p> <p>Cour des comptes, <i>Rapport générosité publique : La société protectrice des animaux</i>. La Documentation française, décembre 2002, 157 p.</p>
<p>Comité Perce-Neige, contrôle des exercices 1998 à 2000</p> <p>Cour des Comptes, <i>Rapport public thématique : La vie avec un handicap</i>. La Documentation française, juin 2003, 309 p.</p>
<p>Les Restaurants du Cœur-les Relais du Cœur, contrôle des exercices 1997 à 2001</p> <p>Cour des comptes, <i>Rapport générosité publique : Association Les Restaurants du Cœur-Les Relais du Cœur</i>. La Documentation française, octobre 2003, 163 p.</p>
<p>Comité français pour l'UNICEF, contrôle des exercices 1998 à 2001</p> <p>Cour des comptes, <i>Rapport générosité publique : Comité français pour l'UNICEF</i>. La Documentation française, juillet 2004, 89 p.</p>
<p>Association française contre les myopathies (AFM) (2^{ème} contrôle), contrôle des exercices 1994 à 2001</p> <p>Cour des comptes, <i>Rapport générosité publique : Association française contre les myopathies</i>. La Documentation française, juillet 2004, 156 p.</p>
<p>Association pour la recherche sur le cancer (ARC) (2^{ème} contrôle), contrôle des exercices 1998 à 2002</p> <p>Cour des comptes, <i>Rapport générosité publique : Association pour la recherche sur le cancer</i>. La Documentation française, février 2005, 90 p.</p>
<p>Fondation Abbé Pierre pour le logement des défavorisés, contrôle des exercices 1999 à 2003</p> <p>Cour des comptes, <i>Rapport générosité publique : Fondation Abbé Pierre pour le logement des défavorisés</i>. La Documentation française, juin 2006, 109 p.</p>

<p>Association France Alzheimer et maladies apparentées, contrôle des exercices 2000 à 2003</p> <p>Cour des comptes, <i>Rapport générosité publique : Association France Alzheimer et maladies apparentées</i>. La Documentation française, juin 2006, 83 p.</p>
<p>L'aide française aux victimes du tsunami du 26 décembre 2004</p> <p>Cour des comptes, <i>Rapport public thématique : L'aide française aux victimes du tsunami du 26 décembre 2004. Les conditions d'intervention des services de l'État et de 32 organismes caritatifs</i>. La Documentation française, décembre 2006, 240 p.</p>
<p>L'aide française aux victimes du tsunami du 26 décembre 2004 (32 organismes), contrôle des exercices 2004 à 2005</p> <p>Cour des comptes, <i>Rapport générosité publique : L'aide française aux victimes du tsunami du 26 décembre 2004. Observations sur les comptes d'emploi des fonds collectés ou recueillis par 32 organismes faisant appel à la générosité publique</i>. La Documentation française, janvier 2007, 185 p.</p>
<p>Fondation Aide à toute détresse-ATD quart monde, contrôle des exercices 2002 à 2004</p> <p>Cour des comptes, <i>Rapport générosité publique : Fondation Aide à toute détresse-ATD quart monde</i>. La Documentation française, février 2007, 21 p.</p>
<p>Association Le Secours Catholique, contrôle des exercices 2002 à 2004</p> <p>Cour des comptes, <i>Rapport générosité publique : Association Le Secours Catholique</i>. La Documentation française, février 2007, 130 p.</p>
<p>Banque alimentaire de Paris et d'Ile-de-France</p> <p>Cour des comptes, <i>Rapport public thématique : Les personnes sans domicile</i>. La Documentation française, mars 2007, 236 p.</p>
<p>Fédération française des banques alimentaires</p> <p>Cour des comptes, <i>Rapport public thématique : Les personnes sans domicile</i>. La Documentation française, mars 2007, 236 p.</p>
<p>Ligue nationale contre le cancer (2^{ème} contrôle), contrôle des exercices 2000 à 2005</p> <p>Cour des comptes, <i>Rapport générosité publique : La Ligue nationale contre le cancer</i>. La Documentation française, octobre 2007, 130 p.</p>
<p>La qualité de l'information financière communiquée aux donateurs par les organismes faisant appel à la générosité</p> <p>Cour des comptes, <i>Rapport sur les organismes bénéficiant de dons : La qualité de l'information financière communiquée aux donateurs par les organismes faisant appel à</i></p>

<i>la générosité publique</i> . La Documentation française, octobre 2007, 64 p.
Amnesty international France, contrôle des exercices 2001-2002 à 2005-2006 Cour des comptes, <i>Rapport générosité publique : Amnesty international France</i> . La Documentation française, décembre 2008, 105 p.
Fondation d'Auteuil, contrôle des exercices 2004 à 2006 Cour des comptes, <i>Rapport générosité publique : La Fondation d'Auteuil</i> . La Documentation française, mars 2009, 87 p.
Association France Alzheimer et maladies apparentées- Union nationale des associations Alzheimer (2^{ème} contrôle, suivi des observations), contrôle des exercices 2004 à 2007 Cour des comptes, <i>Rapport générosité publique : L'association France Alzheimer et maladies apparentées- Union nationale des associations Alzheimer : l'impact des recommandations de la Cour</i> . La Documentation française, juin 2009, 33 p.
Association Sidaction (2^{ème} contrôle, suivi des observations), contrôle des exercices 2001 à 2007 Cour des comptes, <i>Rapport générosité publique : L'association Sidaction : l'impact des recommandations de la Cour</i> . La Documentation française, juin 2009, 30 p.
Les Restaurants du Cœur - les Relais du Cœur (2^{ème} contrôle, suivi des observations), contrôle des exercices 2003-2004 à 2006-2007 Cour des comptes, <i>Rapport générosité publique : Les restaurants du Cœur – les Relais du Cœur : l'impact des recommandations de la Cour</i> . La Documentation française, juin 2009, 37 p.
Comité Perce-Neige (2^{ème} contrôle, suivi des observations), contrôle des exercices 2001 à 2007 Cour des comptes, <i>Rapport générosité publique : Le Comité perce-Neige : l'impact des recommandations de la Cour</i> . La Documentation française, juin 2009, 19 p.
La société protectrice des animaux (SPA) (2^{ème} contrôle), contrôle des exercices 2003 à 2007 Cour des comptes, <i>Rapport générosité publique : La Société protectrice des animaux</i> . La Documentation française, septembre 2009, 39 p.
Fondation Hôpitaux de Paris – Hôpitaux de France, contrôle des exercices 2005 à 2007 Cour des comptes, <i>Rapport générosité publique : La Fondation Hôpitaux de Paris – Hôpitaux de France</i> . La Documentation française, février 2010, 60 p.

<p>Fondation pour l'enfance, contrôle des exercices 2004 à 2008</p> <p>Cour des comptes, <i>Rapport générosité publique : La Fondation pour l'enfance</i>. La Documentation française, avril 2010, 51 p.</p>
<p>L'emploi des fonds collectés par les associations en faveur des victimes du tsunami du 26 décembre 2004. Situation au 31 décembre 2008 (29 organismes), contrôle des exercices 2005 à 2008</p> <p>Cour des comptes, <i>Rapport générosité publique : L'emploi des fonds collectés par les associations en faveur des victimes du tsunami du 26 décembre 2004. Situation au 31 décembre 2008</i>. La Documentation française, janvier 2011, tome I 122 p., tome II 203 p.</p>
<p>Foyer de Cachan, contrôle des exercices 2007 à 2009</p> <p>Cour des comptes, <i>Rapport sur des organismes bénéficiant de dons : Le Foyer de Cachan</i>. La Documentation française, juillet 2011, 26 p.</p>
<p>Le parrainage international (14 organismes)</p> <p>Cour des comptes, <i>Rapport sur des organismes bénéficiant de dons : Le parrainage international</i>. La Documentation française, mars 2012, 148 p.</p>
<p>Greenpeace France, contrôle des exercices 2007 à 2010</p> <p>Cour des comptes, <i>Rapport sur des organismes bénéficiant de dons : L'emploi des fonds collectés par l'association Greenpeace France</i>. La Documentation française, octobre 2012, 97 p.</p>
<p>Fondation Nicolas Hulot pour la nature et l'homme, contrôle des exercices 2005 à 2010</p> <p>Cour des comptes, <i>Rapport public thématique: La Fondation Nicolas Hulot pour la nature et l'homme</i>. Exercices 2005 à 2010. La Documentation française, octobre 2012, 116 p.</p>
<p>Secours populaire français, contrôle des exercices 2007 à 2010</p> <p>Cour des comptes, <i>Rapport sur des organismes bénéficiant de dons : Le Secours populaire français</i>. La Documentation française, décembre 2012, 133 p.</p>
<p>L'aide française à Haïti après le séisme du 12 janvier 2010 (7 organisations humanitaires), contrôle des exercices 2010 à 2011</p> <p>Cour des comptes, <i>Rapport public thématique: L'aide française à Haïti après le séisme du 12 janvier 2010</i>. La Documentation française, janvier 2013, 237 p.</p>
<p>Fondation pour la recherche médicale, contrôle des exercices 2002 à 2010</p> <p>Cour des comptes, <i>Rapport sur des organismes bénéficiant de dons : La Fondation pour la recherche médicale</i>. La Documentation française, mai 2013, 96 p.</p>

Fédération française des associations de chiens guides d'aveugles (FFAC), contrôle des exercices 2008 à 2011

Cour des comptes, *Rapport sur un organisme bénéficiant de dons : La Fédération française des associations de chiens guides d'aveugles*. La Documentation française, septembre 2013, 76 p.

Union nationale des aveugles et déficients visuels (UNADEV), contrôle des exercices 2008 à 2011

Cour des comptes, *Rapport sur un organisme bénéficiant de dons : Union nationale des aveugles et déficients visuels (UNADEV)*. La documentation française, janvier 2014, 139 p.

Ligue nationale contre le cancer (3^{ème} contrôle), contrôle des exercices 2008 à 2012

Cour des comptes, *Rapport sur un organisme bénéficiant de dons : La Ligue nationale contre le cancer. Exercices 2008 à 2012*. La Documentation française, février 2015, 94 p.

Institut Curie, contrôle des exercices 2009 à 2013

Cour des comptes, *Rapport sur un organisme bénéficiant de dons : Institut Curie. Exercices 2009 à 2013*. La Documentation française, février 2015, 89 p.

L'Orphelinat mutualiste de la police nationale – Assistance (ORPHEOPOLIS), contrôle des exercices 2010 à 2013

Cour des comptes, *Rapport sur un organisme bénéficiant de dons : L'Orphelinat mutualiste de la police nationale – Assistance (ORPHEOPOLIS)*. Exercices 2010 à 2013. La documentation française, juillet 2015, 70 p.

**Publications des Contrôles menés sur le fondement de l'article
L.111-8 troisième alinéa du code des juridictions financières**

Fondation Nicolas Hulot pour la nature et l'homme, contrôle des exercices 2005 à 2010

Cour des comptes, Rapport public thématique: La Fondation Nicolas Hulot pour la nature et l'homme. Exercices 2005 à 2010. La Documentation française, octobre 2012, 116 p.

Fondation Vinci pour la cité, contrôle des exercices 2010 à 2011

Cour des comptes, Rapport sur un organisme bénéficiant de dons : Fondation Vinci pour la cité. Exercices 2010 à 2011. La Documentation française, mai 2013, 59 p.

Institut Curie, contrôle des exercices 2010 à 2013

Cour des comptes, Rapport sur un organisme bénéficiant de dons : Institut Curie. Exercices 2009 à 2013. La Documentation française, février 2015, 89 p.