# LE RAPPORT PUBLIC ANNUEL 2014

## Tome I

## Les observations

**Volume I-1**

Les finances publiques
Les politiques publiques

Cour des comptes
Rapport public annuel 2014 – février 2014
13 rue Cambon 75100 PARIS CEDEX 01 - tel : 01 42 98 95 00 - www.ccomptes.fr

# Sommaire


| | *Pages réponses* |
|---|---|
| **Avant-propos ..... 5** | |
| **Délibéré ..... 11** | |
| **Introduction ..... 21** | |
| **Première partie - Les finances publiques ..... 23** | |
| *La situation d'ensemble des finances publiques (à fin janvier 2014) ..... 25* | *53* |
| **Deuxième partie - Les politiques publiques ..... 61** | |
| **Chapitre I - Agriculture ..... 63** | |
| *1 - La sécurité sanitaire de l'alimentation : l'insuffisance des contrôles du ministère de l'agriculture ..... 65* | *85* |
| *2 - Les SAFER : les dérives d'un outil de politique d'aménagement agricole et rural ..... 91* | *115* |
| **Chapitre II - Défense et espace ..... 125** | |
| *1 - La coopération franco-britannique en matière de porte-avions : une perte nette pour les finances publiques françaises ..... 127* | *141* |
| *2 - Le transport spatial : une ambition stratégique, une priorité à la baisse des coûts ..... 145* | *163* |
| **Chapitre III - Éducation et jeunesse ..... 175** | |
| *1 - Des internats d'excellence à ceux de la réussite : la conduite chaotique d'une politique éducative et sociale ..... 177* | *203* |
| *2 - Le service civique : une ambition forte, une montée en charge à maîtriser ..... 209* | *235* |
| **Chapitre IV - Santé et cohésion sociale ..... 249** | |
| *1 - La santé des personnes détenues : des progrès encore indispensables 251* | *281* |
| *2 - La fiscalité liée au handicap : un empilement de mesures sans cohérence ..... 291* | *323* |
| *3 - La transformation des foyers de travailleurs migrants en résidences sociales : une politique à refonder ..... 337* | *367* |
| **Chapitre V - Tourisme ..... 399** | |
| *Le tourisme en outre-mer : un indispensable sursaut ..... 401* | *423* |


**Tableau n° 1 :**

Cour des comptes
Rapport public annuel 2014 – février 2014
13 rue Cambon 75100 PARIS CEDEX 01 - tel : 01 42 98 95 00 - www.ccomptes.fr

# Avant-propos

Rendu public pour la première fois en 1832, le rapport annuel de la Cour des comptes s'adresse à la fois aux pouvoirs publics et à l'ensemble des citoyens. Il a pour objet de les informer sur le bon emploi des fonds publics, dont il revient à la Cour de s'assurer.

S'il n'est plus sa seule publication, comme il l'a été pendant plus d'un siècle, le rapport public annuel reste emblématique de l'expression publique de la Cour. Alors même qu'une grande part des observations et recommandations de la Cour, et l'intégralité de celles des chambres régionales et territoriales des comptes, sont aujourd'hui publiées (site internet www.ccomptes.fr), il répond au souci constant de la Cour de remplir au mieux **sa mission, constitutionnelle depuis 2008, d'information des citoyens**, à l'égal de l'assistance qu'elle doit à la fois au Parlement et au gouvernement (article 47-2) dans le contrôle de l'exécution des budgets publics ou l'évaluation des politiques publiques.

Les messages mis en exergue dans le rapport s'appuient sur un éventail varié d'exemples concrets et parlants, de défaillances mais aussi de progrès et de réussites. Introduite par une analyse actualisée de la situation d'ensemble des finances publiques, cette sélection reflète à la fois les priorités de contrôle retenues par la Cour et les chambres régionales et territoriales des comptes pour 2013 et les principaux constats qu'elles en ont tirés. Elle témoigne des nombreuses et substantielles marges de progrès à exploiter à tous les niveaux de l'action publique.

Conformément aux dispositions législatives qui le régissent, le rapport comprend deux volets principaux, qui font chacun l'objet d'un tome distinct :

- **le tome I est consacré aux observations et recommandations** tirées des contrôles, enquêtes et évaluations réalisés en 2013 (article L. 143-6 du code des juridictions financières) ;
- **le tome II est consacré aux suites** données, par les responsables publics concernés, aux observations et recommandations formulées les années précédentes (article L. 143-10-1 du code des juridictions financières).

S'y ajoute le **tome III** qui fournit des **données synthétiques sur l'activité** de la Cour et des chambres régionales et territoriales des comptes au cours de l'année 2013 (article L. 143-8 du code des juridictions financières).

Est annexé à cet ensemble **le rapport annuel de la Cour de discipline budgétaire et financière** (article L. 316-1 du code des juridictions financières).

Pour la commodité de la lecture, le **tome I** de l'édition 2014 est, comme dans celle de 2013, scindé en deux volumes : le volume I-1 traite des *finances publiques* et des *politiques publiques*, le volume I-2 de la *gestion publique*.

La présentation du **tome II** traduit l'attention renforcée que la Cour porte au **suivi des effets** de ses observations et recommandations antérieures. Introduit en 2011, leur classement en trois catégories, selon le degré de mise en œuvre constaté, est matérialisé par un jeu de **trois couleurs** : **verte** (*La Cour constate des progrès*), **orange** (*La Cour insiste*), **rouge** (*La Cour alerte*).

En raison de la proximité des élections municipales de mars 2014, la présente édition du rapport public consacre une place réduite aux collectivités territoriales et aux organismes qui en relèvent. L'obligation de réserve préélectorale qui s'impose aux chambres régionales et territoriales des comptes a notamment conduit à en exclure toute évocation de situations ponctuelles concernant les communes et les intercommunalités.

De ce fait, sur les dix-neuf sujets traités dans le tome I, seulement trois sont issus des travaux des chambres régionales et territoriales des comptes ou de travaux menés conjointement par celles-ci et la Cour, soit une proportion de 16 % contre 40 % dans l'édition 2013. Pour le tome II, la proportion est du même ordre, contre environ 25 % en 2013. La publication, en octobre 2013, du premier rapport annuel sur les finances publiques locales témoigne que la volonté de renforcer l'attention portée au secteur public local aussi bien que la valorisation des travaux des chambres régionales et territoriales des comptes n'a pour autant aucunement faibli en 2013.

Dans l'élaboration de son rapport public 2014, la Cour a, bien évidemment, pris en compte prioritairement les contraintes imposées par la situation actuelle des finances publiques. Elle a continué de chercher plus particulièrement à montrer les **marges** que l'État, les collectivités territoriales et les organismes de protection sociale peuvent exploiter pour réduire les déficits publics, sinon en améliorant, du moins en maintenant l'efficacité et la qualité des services rendus à la population.

**Les rapports publics de la Cour des comptes**

**- élaboration et publication -**

La Cour publie, chaque année, un rapport public annuel et des rapports publics thématiques.

Le présent rapport est le rapport public annuel de l'année 2014.

Parmi les missions assignées à la Cour, la Constitution (article 47-2) prévoit que « par ses rapports publics, elle contribue à l'information des citoyens ».

Si la Cour publie de nombreux autres rapports, notamment ceux prévus par les lois organiques relatives aux lois de finances (LOLF) et aux lois de financement de la sécurité sociale (LOLFSS), et si toutes ses observations et ses recommandations ont aujourd'hui vocation à être rendues publiques, sous réserve du respect des secrets protégés par la loi (article L. 143-1 nouveau, introduit, en décembre 2011, dans le code des juridictions financières), les rapports publics n'en demeurent pas moins un vecteur de communication privilégié pour faire connaître les travaux de la Cour et des chambres régionales et territoriales des comptes, ainsi que les enseignements à en tirer.

À côté des rapports publics thématiques (treize en 2013), le rapport public annuel, fondé sur les résultats des travaux conduits l'année précédente, offre, d'une part, une sélection variée d'observations significatives des enjeux actuels de l'action publique, et, d'autre part, un aperçu des suites que les administrations, les collectivités et les autres organismes publics ont données aux observations et recommandations formulées dans les publications des trois années antérieures. L'ensemble est introduit par une actualisation de l'analyse de la situation et des perspectives des finances publiques présentée par la Cour en juin de l'année précédente.

Les rapports publics de la Cour s'appuient sur les contrôles, enquêtes et évaluations conduits par la Cour des comptes ou les chambres régionales et territoriales des comptes et, pour certains, conjointement entre la Cour et les chambres régionales et territoriales ou entre les chambres. En tant que de besoin, il est fait appel au concours d'experts extérieurs, et des consultations et des auditions sont organisées pour bénéficier d'éclairages larges et variés.

Au sein de la Cour, ces travaux et leurs suites, notamment la préparation des projets de texte destinés à un rapport public, sont réalisés par l'une des sept chambres que comprend la Cour ou par une formation associant plusieurs chambres.

Trois principes fondamentaux gouvernent l'organisation et l'activité de la Cour des comptes, ainsi que des chambres régionales et territoriales des comptes, et donc aussi bien l'exécution de leurs contrôles, enquêtes et évaluations que l'élaboration des rapports publics : l'indépendance, la contradiction et la collégialité.

**L'*indépendance*** institutionnelle des juridictions financières et statutaire de leurs membres garantit que les travaux sont programmés et effectués, et que les conclusions en sont tirées, en toute liberté d'appréciation et de décision.

**La *contradiction*** implique que toutes les constatations et appréciations, de même que toutes les observations et recommandations formulées ensuite, sont systématiquement soumises aux responsables des administrations ou organismes concernés ; elles ne peuvent être rendues définitives qu'après prise en compte des réponses reçues et, s'il y a lieu, après audition des responsables concernés.

La publication d'un rapport public est nécessairement précédée par la communication du projet de texte que la Cour se propose de publier aux ministres et aux responsables des organismes concernés, ainsi qu'aux autres personnes morales ou physiques directement intéressées. Dans le rapport publié, leurs réponses accompagnent toujours le texte de la Cour.

**La *collégialité*** intervient pour conclure les principales étapes de la réalisation des travaux et de la publication. Tout contrôle, enquête ou évaluation est confié à un ou plusieurs rapporteurs. Leur rapport d'instruction, comme leurs projets ultérieurs d'observations et de recommandations, provisoires et définitives, sont examinés et délibérés de façon collégiale, par une chambre ou une autre formation comprenant au moins trois magistrats, dont l'un assure le rôle de contre-rapporteur, chargé notamment de veiller à la qualité des contrôles. Il en va de même pour les projets de rapport public.

Le contenu des projets de rapport public est défini, et leur élaboration est suivie, par le comité du rapport public et des programmes, constitué du Premier président, du procureur général et des présidents de chambre de la Cour, dont l'un exerce la fonction de rapporteur général.

Enfin, les projets de rapport public sont soumis, pour adoption, à la chambre du conseil où siègent, sous la présidence du Premier président et en présence du procureur général, les présidents de chambre de la Cour, les conseillers maîtres et les conseillers maîtres en service extraordinaire.

Ne prennent pas part aux délibérations des formations collégiales, quelles qu'elles soient, les magistrats tenus de s'abstenir en raison des fonctions qu'ils exercent ou ont exercées, ou pour tout autre motif déontologique.

Sous réserve du respect des secrets protégés par la loi, la Cour peut rendre publiques toutes les observations définitives qui concluent ses travaux. Leur publication ne préjuge pas des autres suites, non publiées, qu'elle est susceptible de leur réserver, notamment des saisines de la Cour de discipline budgétaire et financière ou des autorités judiciaires.

*

Les rapports publics de la Cour des comptes sont accessibles en ligne sur le site internet de la Cour des comptes et des chambres régionales et territoriales des comptes : www.ccomptes.fr. Ils sont diffusés par **La documentation Française.**

Cour des comptes
Rapport public annuel 2014 – février 2014
13 rue Cambon 75100 PARIS CEDEX 01 - tel : 01 42 98 95 00 - www.ccomptes.fr

# Délibéré

La Cour des comptes, délibérant en chambre du conseil, réunie en formation plénière, a adopté le présent *Rapport public annuel 2014*.

Le rapport a été arrêté au vu du projet communiqué au préalable aux administrations, collectivités et organismes concernés et des réponses qu'ils ont adressées en retour à la Cour.

Les réponses sont publiées à la suite du rapport. Elles engagent la seule responsabilité de leurs auteurs.

Ont participé au délibéré : M. Didier Migaud, Premier président, MM. Bertrand, Durrleman, Levy, Lefas, Briet, Mme Ratte, M. Vachia, présidents de chambre, M. Duchadeuil, conseiller maître, suppléant Mme Froment-Meurice, MM. Babusiaux, Descheemaeker, Hespel, Bayle, présidents de chambre maintenus en activité, MM. Rémond, Gillette, Ganser, Camoin, Mme Lévy-Rosenwald, MM. Pannier, Paul, Mme Pappalardo, MM. Cazala, Alventosa, Lafaure, Frangialli, Andréani, Mmes Morell, Fradin, MM. Perrot, Gautier (Louis), Braunstein, Mme Saliou (Françoise), M. Phéline, Mme Ulmann, MM. Barbé, Bertucci, Gautier (Jean), Tournier, Mme Seyvet, M. Vivet, Mme Moati, MM. Diricq, Charpy, Sabbe, Petel, Maistre, Martin, Ténier, Lair, Hayez, Mme Trupin, MM. Frentz, Ravier, Selles, de Gaulle, Guibert, Mme Saliou (Monique), MM. Uguen, Prat, Salsmann, Guédon, Zerah, Le Méné, Urgin, Baccou, Vialla, Castex, Sépulchre, Antoine, Mousson, Guéroult, Mme Vergnet, MM. Feller, Chouvet, Mme Démier, MM. Clément, Boudy, Le Mer, Mme de Kersauson, MM. Migus, Laboureix, Mme Esparre, MM. Léna, Glimet, Gallot, de Nicolay, Mmes Latare, Dardayrol, MM. de La Guéronnière, Brunner, Mme Pittet, MM. Potton, Vallernaud, Senhaji, d'Aubert, Colcombet, Écalle, Mme Périn, MM. Ortiz, Rolland, Bouvard, Mme Soussia, MM. Basset, Fulachier, Mme Coudurier, conseillers maîtres, MM. Schott, Klinger, Gros, Carpentier, Blairon, Leclercq, Marland, Schmitt, Jouanneau, Sarrazin, conseillers maîtres en service extraordinaire.

Ont été entendus :

- en son rapport, M. Bertrand, rapporteur général, assisté - selon les textes examinés - de MM. Rémond, Ganser, Camoin, Mme Lévy-Rosenwald, M. Cazala, Mme Saliou (Françoise), Ulmann, MM. Barbé, Tournier, Mmes Seyvet, Moati, MM. Diricq, Charpy, Selles, Guibert, Uguen, Salsmann, Guédon,

Antoine, Mousson, Chouvet, Mme Démier, MM. Clément, Le Mer, Mmes de Kersauson, Esparre, MM. Brunner, Vallernaud, Jamet, Écalle, Mme Soussia, conseillers maîtres, MM. Schott, Leclercq, Marland, conseillers maîtres en service extraordinaire, MM. Brana, Chailland, Levionnois, de Puylaroque, Roux, Montarnal, Boullanger, Mme Bigas-Reboul, MM. Tricaud, Benaabou, conseillers référendaires, M. Gaillard, auditeur, Mme Motuel-Fabre, M. Schwartz, présidents de section, M. Roch, Mme Vinesse, premiers conseillers, Mme Le Gall, conseillère, Mmes Butel, Lautman, Le Bourgeois, Lignières-Counathe, Marquant, Nguyen Duy, Puig, M. Bertran, rapporteurs extérieurs ;

- en ses conclusions, M. Johanet, Procureur général, accompagné de Mme Cordier, première avocate générale.

Les membres de la chambre du conseil dont les noms suivent n'ont pas pris part aux délibérations sur les textes suivants :

**Tome I - Les observations :**

***Volume I-1* – Les finances publiques –**
**Les politiques publiques**

– M. Babusiaux, président de chambre maintenu en activité, M. de la Guéronnière, conseiller maître, M. Klinger, conseiller maître en service extraordinaire, sur *La sécurité sanitaire de l'alimentation : l'insuffisance des contrôles du ministère de l'agriculture* ;

– M. Marland, conseiller maître en service extraordinaire, sur *La coopération franco-britannique en matière de porte-avions : une perte nette pour les finances publiques françaises* ;

– MM. Perrot, Frentz, conseillers maîtres, M. Sarrazin, conseiller maître en service extraordinaire, sur *Des internats d'excellence à ceux de la réussite : la conduite chaotique d'une politique éducative et sociale* ;

– M. Frentz, conseiller maître, sur *Le service civique : une ambition forte, une montée en charge à maîtriser* ;

– M. Schott, conseiller maître en service extraordinaire, sur *La transformation des foyers de travailleurs migrants en résidences sociales : une politique à refonder* ;

### *Volume I-2* – La gestion publique

- M. Vialla, conseiller maître, sur *Les missions fiscales de la Douane : un rôle et une organisation à repenser* ;
- M. Sarrazin, conseiller maître en service extraordinaire, sur *Le centre national de documentation pédagogique et son réseau : un modèle obsolète, une réforme indispensable* ;
- MM. Martin, Frentz, conseillers maîtres, sur *Les subventions des collectivités territoriales aux associations : les exemples de la région de Provence-Alpes-Côte d'Azur et du département des Bouches-du-Rhône* ;
- M. Duchadeuil, Mme Fradin, M. Maistre, Mme Vergnet, conseillers maîtres, sur *La CIPAV (Caisse interprofessionnelle de prévoyance et d'assurance vieillesse des professions libérales) : une gestion désordonnée, un service aux assurés déplorable* ;
- Mme Démier, M. Boudy, conseillers maîtres, sur *La Cinémathèque française : une renaissance et de nouveaux enjeux* ;
- M. Castex, conseiller maître, M. Klinger, conseiller maître en service extraordinaire, sur *Les partenariats public-privé du plan Hôpital 2007 : une procédure mal maîtrisée* ;

## Tome II - Les suites :

### Partie I – La Cour constate des progrès

- M. Sarrazin, conseiller maître en service extraordinaire, sur *Le régime additionnel de retraite des enseignants des établissements privés sous contrat : un redressement énergique à consolider* ;

**Partie II – La Cour insiste**

- Mme Pappalardo, conseillère maître, sur *La gestion des déchets ménagers : des progrès inégaux au regard des enjeux environnementaux* ;
- M. Jouanneau, conseiller maître en service extraordinaire, sur *L'organisation de l'adoption internationale en France : une réforme à poursuivre* ;
- M. Lefas, président de chambre, sur *Le Groupement d'intérêt public enfance en danger (GIPED) : des missions insuffisamment assurées* ;
- M. Charpy, conseiller maître, sur *Pôle emploi : des progrès à amplifier dans la lutte contre la fraude aux allocations chômage* ;
- Mme Moati, conseillère maître, sur *La Direction de l'information légale et administrative (DILA) : un avenir incertain* ;

**Partie III – La Cour alerte**

- M. Duchadeuil, Mme Fradin, M. Maistre, Mme Vergnet, conseillers maîtres, sur *SOVAFIM : un réexamen indispensable* ;
- MM. Petel, Maistre, conseillers maîtres, Carpentier, Sarrazin, conseillers maîtres en service extraordinaire, sur *la chancellerie des universités de Paris : un établissement public à supprimer*.

****

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

Fait à la Cour, le 28 janvier 2014.

**Les trente-deux projets d'insertion rassemblés dans le présent rapport ont été préparés par les formations suivantes** :

- ***les sept chambres de la Cour des comptes***, présidées par Mme Froment-Meurice, MM. Durrleman, Levy, Lefas et Briet, Mme Ratte et M. Vachia, présidents de chambre ;
- ***une formation interchambres de la Cour*** présidée par M. Briet, président de chambre ;
- ***les trois chambres régionales des comptes de*** **:**
  - *Provence-Alpes-Côte d'Azur*, présidée par M. Vallernaud, président de chambre régionale ;
  - *Auvergne, Rhône Alpes*, présidée par Mme de Kersauson, présidente de chambre régionale ;
  - *Languedoc-Roussillon*, présidée par M. Brunner, président de chambre régionale ;
- ***trois formations interjuridictions communes à la Cour et aux chambres régionales des comptes***, présidées par M. Durrleman, président de chambre et Mme Lévy-Rosenwald, conseillère maître et M. Brunner, président de chambre régionale ;
- ***un comité de pilotage réunissant les chambres régionales des comptes de La Réunion, la Guadeloupe, la Guyane, la Martinique et la chambre territoriale des comptes de Polynésie française,*** présidé par M. Roux, président de chambre régionale.

Ont également contribué aux travaux sur lesquels le rapport est fondé ***:***

- *les chambres régionales des comptes de la Guadeloupe, de la Guyane et de la Martinique*, présidées par M. Diringer, président de chambre régionale ;
- *la chambre régionale des comptes de La Réunion*, présidée par M. Roux, président de chambre régionale des comptes ;
- *la chambre territoriale des comptes de Polynésie française*, présidée par M. Lachkar, président de chambre territoriale.

Avant d'être soumis à la chambre du conseil, le projet de rapport a été examiné et approuvé par **le comité du rapport public et des programmes**, composé de MM. Migaud, Premier président, Bertrand, rapporteur général du comité, Mme Froment-Meurice, MM. Durrleman, Levy, Lefas, Briet, Mme Ratte et M. Vachia, présidents de chambre, et M. Johanet, procureur général, entendu en ses avis.

**Les magistrats[1] et rapporteurs extérieurs[2] de la Cour des comptes et des chambres régionales et territoriales des comptes dont les noms suivent ont participé aux travaux[3] sur lesquels le présent rapport est fondé :**

**Tome I : Les observations**

***Volume I-1***

**Première partie : Les finances publiques**

- ***en qualité de rapporteur :***

M. Ecalle, conseiller maître ;

- ***en qualité de contre-rapporteur :***

M. Charpy, conseiller maître ;

[1]Les ***magistrats de la Cour des comptes*** comprennent les *auditeur*s, les *conseillers référendaire*s, les *conseillers maîtres* et les *présidents de chambre*. Les *conseillers maîtres en service extraordinaire* rejoignent la Cour pour cinq ans afin d'y exercer les fonctions de conseiller maître.
Les ***magistrats des chambres régionales et territoriales des comptes*** comprennent les *conseillers de chambre régionale*, les *premiers conseillers de chambre régionale*, les *présidents de section de chambre régionale* et les *présidents de chambre régionale*.

[2] Détachés temporairement à la Cour des comptes pour y exercer les fonctions de rapporteur, les ***rapporteurs extérieurs*** (dénomination fixée par le code des juridictions financières) sont soit des magistrats de l'ordre judiciaire, soit des fonctionnaires des fonctions publiques de l'État, territoriale et hospitalière, soit des fonctionnaires des assemblées parlementaires, soit des agents de direction ou des agents comptables des organismes de sécurité sociale.
Dans les chambres régionales, les fonctions de rapporteur peuvent aussi être exercées par des fonctionnaires des trois fonctions publiques ou assemblées parlementaires. Ils sont alors détachés dans le corps des magistrats des chambres régionales.

[3] La participation aux travaux s'est effectuée en tant que ***rapporteur*** ou ***contre-rapporteur***.
Les rapporteurs ont contribué de deux façons au présent rapport : d'une part, en effectuant les contrôles, les enquêtes et les évaluations sur lesquels la Cour a fondé ses observations et recommandations ; d'autre part, en élaborant les insertions au présent rapport, qui synthétisent les résultats de ces travaux.

**Deuxième partie : Les politiques publiques**

- ***en qualité de rapporteurs :***

M. Abou, premier conseiller de chambre régionale des comptes, Mme Aldigé, auditrice, MM. Barbé, conseiller maître, Benaabou, conseiller référendaire, Mmes Bigas-Reboul, conseillère référendaire, Butel, rapporteure extérieure, M. Camoin, conseiller maître, Mme Costes, rapporteure extérieure, M. Doyelle, rapporteur à temps partiel, Mme Froment-Védrine, conseillère maître, M. Gaillard, auditeur, Mme Le Bourgeois, rapporteure extérieure, Mme Le Gall, première conseillère de chambre régionale des comptes, M. Maron, premier conseiller de chambre régionale des comptes, Mmes Marquant, Nguyen Dhuy, rapporteures extérieures, MM. Ochsenbein, premier conseiller de chambre régionale des comptes, Onimus, premier conseiller de chambre territoriale des comptes, Mme Puig, rapporteure extérieure, MM. Savy, conseiller référendaire, Scotti, rapporteur extérieur, Sitbon, conseiller référendaire ;

- ***en qualité de contre-rapporteurs :***

MM. Antoine, Camoin, Guédon, conseillers maîtres, Gros, Leclercq, conseillers maîtres en service extraordinaire, M. Mousson, Mme Seyvet, conseillers maîtres.

***Volume I-2***

**La gestion publique**

- ***en qualité de rapporteurs :***

MM. Alessandrini, premier conseiller de chambre régionale des comptes, Barbé, conseiller maître, Boullanger, conseiller référendaire, Camoin, conseiller maître, Chailland, conseiller référendaire, Mme Guillot, présidente de section de chambre régionale des comptes, M. Jamet, conseiller maître, MM. Levionnois, conseiller référendaire, Marland, conseiller maître en service extraordinaire, Montarnal, conseiller référendaire, Mme Motuel-Fabre, présidente de section de chambre régionale des comptes, MM. Roch, rapporteur extérieur, Schwartz, président de section de chambre régionale des comptes, Mme Vinesse, première conseillère de chambre régionale des comptes ;

- ***en qualité de contre-rapporteurs :***

MM. Selles, Chouvet, Lafaure, Mme Seyvet, conseillers maîtres, M. Marland, conseiller maître en service extraordinaire.

**Tome II : Les suites**

**Première partie : la Cour constate des progrès**

- ***en qualité de rapporteurs :***

Mme Lignières-Counathe, rapporteure extérieure, M. de Puylaroque, conseiller référendaire ;

- ***en qualité de contre-rapporteurs :***

MM. Selles et Ganser, conseillers maîtres.

**Deuxième partie : la Cour insiste**

- ***en qualité de rapporteurs :***

MM. Bertran, rapporteur extérieur, Brana, conseiller référendaire, Brunner, président de chambre régionale des comptes, Chauvet, président de section de chambre régionale des comptes, Mme Girard, rapporteure extérieure, M. Guibert, conseiller maître, Mmes Lautman, Le Bourgeois, rapporteures extérieures, MM. Le Mer, conseiller maître, Salsmann, conseiller maître, Mme Soussia, conseillère maître, M. Tricaud, conseiller référendaire, Mme Vaccaro-Planchet, première conseillère de chambre régionale des comptes ;

- ***en qualité de contre-rapporteurs :***

MM. Antoine Cazala, conseillers maîtres, Cazenave, conseiller maître en service extraordinaire, Davy de Virville, Mme Démier, M. Diricq, Mme Esparre, MM. Schott, Uguen, conseillers maîtres.

**Troisième partie : la Cour alerte**

- ***en qualité de rapporteurs :***

MM. Chouvet, Clément, conseillers maîtres ;

- ***en qualité de contre-rapporteurs :***

Mmes Moati, Ulmann, conseillères maîtres.

Cour des comptes
Rapport public annuel 2014 – février 2014
13 rue Cambon 75100 PARIS CEDEX 01 - tel : 01 42 98 95 00 - www.ccomptes.fr

# Introduction

**Le tome I du rapport public annuel 2014** rassemble une sélection des observations issues des travaux réalisés en 2013 par la Cour, les chambres régionales et territoriales des comptes, ou conjointement par la Cour et celles-ci. Dix-neuf sujets y sont examinés successivement.

Comme pour les deux éditions précédentes du rapport public annuel, ce tome I comporte trois parties : la première consacrée aux finances publiques, la deuxième aux politiques publiques, la troisième à la gestion publique. Les deux premières parties sont regroupées dans le premier volume.

**La première partie (volume I-1)** présente une analyse actualisée de **la situation d'ensemble des finances publiques** à fin janvier 2014, à la lumière des évolutions intervenues depuis le rapport de la Cour de juin 2013 sur la situation et les perspectives des finances publiques.

**Dans la deuxième partie (volume I-1)**, cinq champs de **politiques publiques** sont successivement évoqués :

- **l'agriculture, dans le premier chapitre,** avec deux sujets :
  - les contrôles de sécurité sanitaire de l'alimentation effectués par le ministère de l'agriculture ;
  - les SAFER ;
- **la défense et l'espace, dans le deuxième chapitre**, avec deux sujets :
  - la coopération franco-britannique en matière de porte-avions ;
  - le transport spatial ;
- **l'éducation et la jeunesse, dans le troisième chapitre**, avec deux sujets :
  - les internats d'excellence ;
  - le service civique ;
- **la santé et la cohésion sociale, dans le quatrième chapitre,** avec trois sujets :
  - la prise en charge des besoins de santé des personnes détenues ;
  - la fiscalité liée au handicap ;

- la transformation des foyers de travailleurs migrants en résidences sociales ;

– **le tourisme, dans le cinquième chapitre,** avec :

- le tourisme en outre-mer.

**Dans la troisième partie (volume I-2),** cinq domaines et une modalité de **gestion publique** sont abordés :

– **l'État, dans le premier chapitre,** avec trois sujets :

- les missions fiscales de la Douane ;
- le Centre national de la documentation pédagogique (CNDP) et son réseau ;
- une prise de participation publique dans le secteur de l'armement ;

– **les collectivités territoriales, dans le deuxième chapitre,** avec deux sujets :

- les subventions allouées aux associations par la région de Provence-Alpes-Côte d'Azur et le département des Bouches-du-Rhône ;
- la transformation d'une régie départementale de transports interurbains, avec le cas de la société d'économie mixte des Voies ferrées du Dauphiné ;

– **les organismes de protection sociale, dans le troisième chapitre,** avec :

- la Caisse interprofessionnelle de prévoyance et d'assurance vieillesse des professions libérales (CIPAV) ;

– **les organismes privés subventionnés, dans le quatrième chapitre** avec :

- la Cinémathèque française ;

– **les partenariats public-privé, dans le cinquième chapitre,** avec :

- les partenariats public-privé du plan Hôpital 2007.

# Première partie

# Les finances publiques

La situation d'ensemble des finances publiques (à fin janvier 2014)

Cour des comptes
Rapport public annuel 2014 – février 2014
13 rue Cambon 75100 PARIS CEDEX 01 - tel : 01 42 98 95 00 - www.ccomptes.fr

# La situation d'ensemble des finances publiques (à fin janvier 2014)

## *PRÉSENTATION*

*En application de la loi organique du 17 décembre 2012 relative à la programmation et à la gouvernance des finances publiques, la loi de programmation des finances publiques détermine la trajectoire des soldes structurels et effectifs annuels des comptes des administrations publiques (État, administrations publiques locales et de sécurité sociale, organismes divers d'administration centrale). La loi de programmation du 31 décembre 2012 pour 2012 à 2017 prévoyait de ramener le déficit public de 4,5 % du PIB en 2012 à 3,0 % en 2013.*

*En juin 2013, le Conseil de l'Union européenne a admis que la France ramène son déficit public au-dessous de 3 % en 2015, au lieu de 2013, tout en maintenant le retour à l'équilibre structurel des comptes publics en 2016, comme le prévoit aussi la loi de programmation.*

*Depuis lors, le Gouvernement a révisé ses prévisions de croissance et de finances publiques pour les années 2013 à 2017 dans le rapport économique, social et financier annexé au projet de loi de finances pour 2014. Malgré un effort considérable, la réduction des déficits, effectif et structurel, désormais prévue pour 2013 est plus faible que celle inscrite dans la loi de programmation. Le respect des objectifs de déficit fixés pour 2014 demeure incertain. Des efforts structurels supplémentaires devront être consentis au cours des années suivantes, avec notamment un fort ralentissement de la croissance des dépenses, pour revenir à l'équilibre structurel des comptes publics.*

*Les observations du présent rapport reposent sur les informations disponibles le 28 janvier 2014.*

# I - Une réduction des déficits en 2013 plus lente que prévu

Malgré un effort structurel considérable, le déficit effectif et le déficit structurel sont restés en 2013 à des niveaux nettement supérieurs à ceux inscrits dans la loi de programmation et la loi de finances initiale pour 2013[4]. La croissance des recettes a, en effet, été sensiblement plus faible que prévue tandis que celle des dépenses a été plus rapide.

**Tableau n° 1 : les prévisions de déficit pour 2012 et 2013 (% du PIB)**

| | Loi de programmation | | Rapport PLF 2014 | |
|---|---|---|---|---|
| | 2012 (p) | 2013 (p) | 2012 | 2013 (p) |
| Déficit effectif | - 4,5 | - 3,0 | - 4,8 | - 4,1 |
| Déficit structurel | - 3,6 | - 1,6 | - 3,9 | - 2,6 |

*Source : loi de programmation de décembre 2012 et rapport économique, social et financier annexé au projet de loi de finances pour 2014. Le déficit structurel de 2012 est celui estimé par le Gouvernement et diffère de celui retenu par le Haut Conseil des finances publiques qui n'a pas pris en compte les mêmes opérations temporaires.*

*(p) prévision.*

## A - Des déficits plus élevés que prévu malgré un effort structurel en recettes considérable

### 1 - Le déficit effectif

Les premiers éléments d'information communiqués par le Gouvernement sur les résultats de l'exécution budgétaire de l'Etat en 2013, qui n'ont pas été expertisés par la Cour, font apparaître un déficit supérieur de 2,7 Md€ à celui inscrit dans la loi de finances rectificative de décembre 2013. Le compte prévisionnel des administrations publiques pour 2013 associé à celle-ci se soldait par un déficit de 4,1 % du PIB qui risque donc d'être dépassé.

Toutefois, à la date à laquelle le présent rapport a été arrêté, subsistent d'importantes incertitudes sur de nombreux éléments du

[4] Les prévisions de la loi de programmation et de la loi de finances initiale étaient identiques.

compte des administrations publiques pour 2013 et donc sur le niveau exact du déficit public.

Ce compte ne devant être publié par l'INSEE que fin mars 2014, les analyses de la Cour s'appuient sur le compte prévisionnel annexé à la loi de finances rectificative pour 2013.

Le déficit de 4,1 % du PIB résultant de ce compte resterait supérieur aux déficits prévus par la Commission européenne pour les pays de la zone euro (3,1 %) et de l'Union européenne (3,5 %).

La réduction du déficit public de 2012 à 2013 (de 4,8 à 4,1 % du PIB, soit 0,7 point) est deux fois moins importante que prévu dans la loi de programmation (de 4,5 à 3,0 % du PIB, soit 1,5 point).

Le déficit effectif devrait ainsi être supérieur de 1,1 point à l'objectif de la loi de programmation (3,0 %), écart qui se retrouve pour l'essentiel (1,0 point) au niveau du solde structurel.

**Le solde structurel et l'effort structurel**

Les variations annuelles du solde effectif des administrations publiques résultent, pour une part, des fluctuations de l'activité économique. Afin de mieux apprécier la situation des finances publiques, il faut corriger ce solde effectif de sa composante conjoncturelle, liée aux fluctuations du PIB, pour retenir le **solde structurel** calculé en suivant les étapes suivantes :

- estimation du PIB « potentiel », c'est-à-dire celui qui aurait été enregistré en l'absence de fluctuations du PIB, et de l'écart entre le PIB effectif et ce PIB potentiel ;

- estimation de la composante conjoncturelle du solde effectif, qui résulte du gain ou de la perte de recettes associés à cet écart, en supposant que les recettes publiques évoluent comme le PIB (élasticité[5] égale à 1) ;

- estimation du solde structurel par différence entre le solde effectif et sa composante conjoncturelle ainsi calculée.

L'hypothèse d'une élasticité des recettes de 1 est vérifiée sur le long terme, mais pas chaque année. Les variations du solde structurel peuvent ainsi donner une image déformée des évolutions de fond des comptes publics.

[5] L'élasticité d'un impôt au PIB est égale au rapport de sa croissance à celle du PIB en valeur. L'élasticité des recettes d'une administration ou de l'ensemble des recettes publiques au PIB est égale au rapport de leur croissance à celle du PIB en valeur.

**L'effort structurel** est un indicateur synthétique, en pourcentage du PIB, qui mesure l'impact sur les variations des soldes effectif et structurel des deux facteurs qu'un Gouvernement est en situation de maîtriser : l'évolution des dépenses publiques, d'une part ; les mesures nouvelles de hausse ou de baisse des prélèvements obligatoires, d'autre part. Contrairement au déficit structurel, il ne dépend pas de l'élasticité des recettes. Il peut être positif ou négatif.

### 2 - Le déficit structurel

Le déficit structurel s'est élevé à 2,6 % du PIB en 2013 (contre 1,5 % dans la zone euro et 2,1 % dans l'Union européenne) alors que la loi de programmation prévoyait 1,6 %.

Il a été réduit de 1,3 point de PIB par rapport à 2012, alors que la loi de programmation prévoyait une réduction de 2,0 points. En effet, l'élasticité des recettes publiques au PIB n'a été que de 0,4 en 2013, alors que la loi de programmation prévoyait une élasticité égale à 1. Le déficit structurel de 2013 a été aggravé à hauteur des pertes de recettes résultant de cette élasticité inférieure à 1.

La composante conjoncturelle du déficit est estimée à 1,4 % du PIB en 2013, portant le déficit effectif à 4,1 % du PIB compte-tenu des arrondis.

### 3 - L'effort structurel

L'effort structurel, qui ne dépend pas de la valeur de l'élasticité des recettes au PIB, s'est élevé à 1,7 point de PIB. Quoiqu'un peu plus faible que prévu dans la loi de programmation (1,9 point), il atteint un niveau inégalé dans le passé. Il a porté principalement sur les recettes (1,5 point de PIB contre 1,6 point prévu dans la loi de programmation) et de manière plus faible sur les dépenses (0,2 point contre 0,3 prévu).

## B - Une forte révision à la baisse des prévisions de recettes

Les prévisions de recettes des administrations publiques de la loi de programmation et de la loi de finances initiale pour 2013 reposaient

sur une croissance du PIB de 0,8 % et une élasticité de ces recettes au PIB de 1.

Elles ont été révisées une première fois à l'occasion du programme de stabilité d'avril 2013, l'hypothèse de croissance du PIB ayant été ramenée de 0,8 à 0,1 % et l'élasticité des recettes de 1,0 à 0,9.

Dans son rapport de juin 2013 sur la situation et les perspectives des finances publiques, la Cour avait souligné que les nouvelles prévisions de recettes pour 2013 du programme de stabilité lui paraissaient optimistes en raison d'une élasticité encore trop forte.

Le rapport social, économique et financier annexé au projet de loi de finances initiale pour 2014 et le projet de loi de finances rectificative de fin 2013 ont révisé une seconde fois cette élasticité (de 0,9 à 0,4).

La perte de recettes qui résulte de ces révisions de la croissance du PIB et de l'élasticité des recettes, par rapport à la loi de programmation s'élève à 16 Md€ (8 Md€ du fait de la croissance du PIB et 8 Md€ du fait de l'élasticité), soit 0,8 point de PIB. Elle explique, pour l'essentiel, que la réduction du déficit se soit limitée à 0,7 point de PIB en 2013 par rapport à 2012, au lieu de 1,5 point dans la loi de programmation.

Les premiers éléments d'information communiqués par le Gouvernement sur les résultats de l'exécution budgétaire de l'État en 2013, non encore expertisés par la Cour, font apparaître une perte supplémentaire de recettes fiscales de 3,5 Md€, concentrée sur l'impôt sur le revenu et l'impôt sur les sociétés, par rapport aux prévisions de la loi de finances rectificative.

## C - Une croissance des dépenses plus rapide que prévu

La loi de programmation et la loi de finances initiale pour 2013 prévoyaient une croissance des dépenses publiques de 0,9 % en volume en 2013, soit de 2,7 % en valeur avec une hypothèse d'inflation de 1,8 %. Cette prévision a été modifiée à deux reprises : d'abord en avril 2013, dans le programme de stabilité ; puis en septembre, dans le rapport économique, social et financier (RESF) annexé au projet de loi de finances pour 2014.

**Tableau n° 2 : les prévisions de croissance des dépenses publiques pour 2013**

| | Valeur | Prix | Volume |
|---|---|---|---|
| Loi de programmation décembre 2012 | 2,7 % | 1,8 % | 0,9 % |
| Programme de stabilité avril 2013 | 2,1 % | 1,2 % | 0,9 % |
| Rapport économique, social et financier septembre 2013 | 2,5 % | 0,8 %[6] | 1,7 % |

*Source : loi de programmation de décembre 2012, programme de stabilité d'avril 2013 et rapport économique, social et financier de septembre 2013*

La croissance des dépenses en volume a été révisée de 0,8 point à la hausse en septembre 2013 par rapport aux objectifs retenus en décembre 2012 et avril 2013. Cette révision résulte pour partie d'une prévision d'inflation plus basse.

Les budgets étant votés en valeur et le déficit public étant la différence entre des dépenses et recettes en valeur, l'écart sur la croissance des dépenses en valeur constitue aussi un indicateur pertinent de la qualité du pilotage des dépenses en 2013.

Malgré une révision à la baisse de la prévision d'inflation, la croissance des dépenses en valeur a été majorée en septembre 2013.

### 1 - De la loi de programmation au programme de stabilité

Le programme de stabilité d'avril 2013 a ramené de 2,7 à 2,1 % la prévision de croissance des dépenses en valeur. Comme l'a noté la Cour dans son rapport de juin dernier sur les finances publiques, cette révision ne résulte pas d'un effort accru d'économies mais de l'impact mécanique de la baisse de l'inflation prévue et des dépenses exceptionnelles de 2012.

En effet, la prévision de dépenses en valeur a pu être réduite de 0,2 point car les principales prestations sociales et les charges d'intérêt sur les obligations indexées du trésor ont été indexées sur une inflation plus faible que prévu dans la loi de programmation.

En outre, le versement de l'État à Dexia a été enregistré par l'INSEE comme une dépense des administrations publiques (APU) de

[6] La croissance des prix à la consommation, hors tabac, qui est utilisée pour mesurer la croissance en volume des dépenses publiques, a été de 0,7 % en 2013 selon les résultats publiés par l'INSEE en janvier 2014.

2012, les majorant de 0,3 %, ce qui n'était pas prévu dans la loi de programmation et explique, du fait de cette majoration de la référence pour 2012, une révision à la baisse de la croissance des dépenses en valeur en 2013 à hauteur de 0,3 point.

Enfin, une inflation plus faible réduit certains coûts de fonctionnement des administrations (achats de biens et services par exemple), ce qui explique le reste de cette révision.

### 2 - Du programme de stabilité aux prévisions associées au projet de loi de finances pour 2014

La prévision de croissance en valeur des dépenses de la loi de programmation ayant été ajustée en avril, dans le programme de stabilité, pour tenir compte des évolutions des prix et du traitement par l'INSEE du versement à Dexia, le programme de stabilité constitue la référence appropriée pour apprécier le pilotage des dépenses en 2013.

Alors que la nouvelle révision de l'inflation intervenue en septembre 2013 (de 1,2 à 0,8 %) aurait dû faciliter le respect de la prévision de dépenses en valeur faite en avril dans le programme de stabilité, la nouvelle prévision de dépenses publiques relève de 4,5 Md€ le montant des dépenses prévues en 2013. Le rapport économique, social et financier annexé au projet de loi de finances pour 2014 prévoit en effet une croissance des dépenses en valeur de 2,5 %, au lieu de 2,1 % en avril.

Cette hausse de 4,5 Md€ (0,2 % du PIB) résulte, pour un peu moins de la moitié (1,8 Md€), d'un prélèvement plus important que prévu au bénéfice de l'Union européenne. Le reste résulte de dépenses plus importantes des administrations sociales et locales et des organismes divers d'administration centrale (ODAC) (0,6 Md€ au titre des versements du service public de l'électricité à EDF). Ces nouvelles dépenses, dont certaines sont jugées exceptionnelles par le ministère des finances (Union européenne et service public de l'électricité), font néanmoins partie des aléas de gestion qui interviennent pratiquement chaque année et que la programmation budgétaire devrait permettre de couvrir.

## D - Synthèse

Bien que les premiers résultats de l'exécution budgétaire communiqués par le Gouvernement fassent apparaître le risque d'un

déficit public supérieur à 4,1 % du PIB, ce montant a été retenu à titre provisoire.

Les pertes de recettes (0,8 point de PIB) et « l'effet base » d'un déficit de 2012 plus élevé que prévu (0,3 point de PIB) expliquent, pour l'essentiel, que le déficit effectif de 2013 s'élève à 4,1 % du PIB au lieu des 3,0 % prévus par la loi de programmation. Cependant, si les dépenses publiques avaient augmenté conformément aux prévisions publiées en avril 2013, le déficit aurait été limité à 3,9 % du PIB.

L'écart de 1,0 point de PIB entre le déficit structurel actuellement prévu et celui inscrit dans la loi de programmation s'explique (aux arrondis près) par : l'écart de 0,3 point de PIB constaté en 2012 (effet base) ; un effort structurel inférieur de 0,2 point ; des pertes de recettes (0,4 point) dues à une élasticité plus faible que prévu. Si les dépenses avaient augmenté conformément aux prévisions d'avril 2013, le déficit structurel aurait été de 2,4 % du PIB au lieu de 2,6 %.

## II - Un objectif de réduction des déficits en 2014 à la réalisation incertaine

Les prévisions de recettes publiques pour 2014 reposent sur une croissance du PIB de 0,9 % qui est plausible et sur une élasticité des prélèvements obligatoires au PIB égale à 1,0 qui paraît trop élevée. Bien que les économies soient mieux documentées que dans le passé, la réalisation des objectifs de dépenses est grevée de nombreuses incertitudes. La réduction prévue des déficits, effectif et structurel, demeure incertaine.

### A - Une hypothèse de croissance du PIB plausible mais des prévisions de recettes optimistes

Les prévisions de recettes pour 2014 pourraient être affectées par la répercussion sur 2014, « l'effet en base », des pertes de recettes constatées pour l'Etat en 2013 par rapport aux prévisions de l'automne dernier. Cet effet n'a pas encore été analysé par la Cour. Les développements qui suivent portent sur les risques relatifs aux hypothèses macroéconomiques sur lesquelles les prévisions pour 2014 sont construites, à l'élasticité du produit des prélèvements obligatoires ainsi qu'au chiffrage des mesures nouvelles.

## 1 - Le scénario macroéconomique

Le scénario macroéconomique associé au projet de loi de finances initiale pour 2014 repose sur une reprise progressive de l'activité économique permettant au PIB de croître en moyenne de 0,9 % en volume en 2014.

Dans son avis du 20 septembre 2013, le Haut Conseil des finances publiques a considéré que cette prévision de croissance était plausible mais que le scénario macroéconomique du Gouvernement présentait des éléments de fragilité, notamment pour ce qui concerne l'évolution de l'emploi (+ 0,6 % en moyenne annuelle). Celle-ci pourrait être moins forte que prévu, notamment dans le secteur marchand, si les entreprises privilégiaient la restauration de leurs marges et le rattrapage des pertes de productivité enregistrées pendant la crise.

## 2 - L'élasticité des prélèvements obligatoires

La croissance du produit des prélèvements obligatoires à législation constante est prévue à 2,3 % en 2014[4], ce qui correspond à une élasticité de 1,0 par rapport au PIB. Elle repose sur des prévisions de croissance des recettes provenant des impôts sur le revenu et sur les sociétés ainsi que des prélèvements sur la masse salariale privée qui paraissent trop optimistes. Au vu des informations disponibles, le risque de pertes de recettes pourrait atteindre 2 à 4 Md€ (soit 0,1 à 0,2 % du PIB) par rapport à la prévision du Gouvernement, ce qui ramènerait l'élasticité des prélèvements obligatoires à 0,9.

### *a) Les recettes de l'État*

La loi de finances pour 2014 prévoit une croissance des recettes fiscales nettes de 3,0 % à législation constante résultant pour l'essentiel d'une forte progression attendue de l'impôt sur le revenu (3,7 %) et de l'impôt sur les sociétés (6,9 %).

La croissance du produit de l'impôt sur le revenu en 2014 dépendra de l'évolution des revenus imposables des ménages en 2013. Or

[4] Par rapport aux recettes de 2013 révisées en septembre 2013 dans le projet de loi de finances initiale pour 2014 et globalement inchangées dans le projet de loi de finances rectificative pour 2013.

les données fournies par le ministère des finances ne permettent pas d'envisager une croissance de ces revenus nettement supérieure à 1,5 % ; en effet, les salaires qui en constituent la partie la plus importante ne devraient augmenter que de 1,2 % en 2013.

Le ministère des finances évoque un rebond du produit de la taxation des plus-values, mobilières et immobilières, mais sans en quantifier l'impact alors même que le produit de cette taxation ne représente que moins de 5 % du produit total de l'impôt sur le revenu.

La croissance du produit de l'impôt sur les sociétés en 2014 dépendra, en raison du jeu des acomptes et du solde, de l'évolution du bénéfice fiscal en 2012, 2013 et 2014. Très difficile à prévoir, la croissance du bénéfice fiscal est généralement approchée en retenant celle de l'excédent brut d'exploitation (EBE) des sociétés. Or celle-ci devrait être négative en 2012 (-1,5 %) pour les sociétés non financières et n'atteindre que 0,9 % en 2013 et 2014. La croissance de 6,9 % du produit de l'impôt sur les sociétés à législation constante prévue par le projet de loi de finances 2014 paraît difficilement cohérente avec l'évolution attendue de l'excédent brut d'exploitation.

En outre, à la sortie d'une période de ralentissement économique où le taux de marge des sociétés est tombé à un niveau historiquement bas, il est probable que beaucoup de sociétés commenceront par imputer des reports de déficits avant de payer un impôt sur leurs bénéfices.

### *b) Les recettes sociales et locales*

La croissance prévue des cotisations sociales (2,1 %) et de la contribution sociale généralisée (CSG) (2,2 %) à législation constante serait très proche en 2014 de celle de la masse salariale privée (2,2 %) qui dépend très étroitement de l'évolution de l'emploi. Or comme l'a noté le Haut Conseil des finances publiques, le contenu en emplois de la croissance en 2014 dans le scénario macroéconomique retenu par le Gouvernement semble un peu élevé. L'évolution de la masse salariale et donc celle des prélèvements sociaux, pourraient se révéler moins rapides que prévu.

La croissance prévue, à législation constante, des ressources fiscales locales (2,5 %) n'appelle pas d'observations particulières.

### 3 - Les mesures nouvelles

Les mesures nouvelles inscrites dans les projets de loi de finances et de financement de la sécurité sociale pour 2014 ainsi que dans la loi de réforme des retraites ont un rendement total estimé à 9 Md€. Compte-tenu des pertes de recettes induites en 2014 par des dispositions prises dans des textes antérieurs[7], les modifications législatives auraient pour effet net d'accroître de 3 Md€ les prélèvements obligatoires en 2014.

Depuis le dépôt du projet de loi de finances, le rendement des mesures nouvelles a été réduit par la suspension de la taxe sur les poids lourds[8], des amendements aux projets de loi de finances et de financement de la sécurité sociale ainsi que par une décision du Conseil constitutionnel. Les pertes de recettes en résultant pourraient être comprises entre 1 et 2 Md€ (selon la date à laquelle débutera le recouvrement de la taxe sur les poids lourds) par rapport aux prévisions de septembre 2013.

**Tableau n° 3 : Impact sur les recettes des décisions prises après septembre 2013 (Md€)**

| | Impact |
|---|---|
| Suspension de la taxe poids lourds | - 1,2 à – 0,2 |
| Rétablissement de la réduction d'impôt pour frais de scolarité | - 0,4 |
| Modifications apportées à la réforme des prélèvements sur les contrats d'assurance-vie, les plans d'épargne en actions et les plans d'épargne logement | - 0,3 |
| Hausse du revenu fiscal de référence au-dessous duquel les ménages sont exonérés de taxe d'habitation | - 0,2 |
| Suppression du volet relatif aux terrains à bâtir de la réforme des plus-values immobilières | - 0,4 |
| Aménagements des taux de TVA | + 0,2 |
| Divers | + 0,3 |
| Total | – 1,0 à – 2,0 |

*Source : Cour des comptes*

[7] Par exemple, la mesure d'imposition des revenus du capital au barème, figurant dans la loi de finances initiale pour 2013, se traduit par une hausse des recettes fiscales de 1,6 Md€ en 2013 et une baisse de 1,0 Md€ en 2014 pour un rendement de 0,6 Md€ en régime permanent.

[8] Son rendement en 2014 était estimé à 1,2 Md€, dont 0,8 Md€ affectés à l''agence de financement des infrastructures de transport de France (AFITF) (ODAC), 0,2 Md€ affectés aux collectivités locales et 0,2 Md€ affectés à la rémunération de l'entreprise chargée du recouvrement de la taxe

Le Gouvernement envisage des économies supplémentaires par rapport à celles prévues en septembre 2013 pour compenser l'impact de ces pertes sur le déficit public de 2014. Si ces économies supplémentaires n'étaient pas effectivement réalisées, le déficit serait accru de près de 0,1 point de PIB.

En outre, l'estimation du coût, ou du rendement, de certaines de ces mesures nouvelles est intrinsèquement fragile parce que les données sur lesquelles elles s'appuient sont souvent insuffisantes. Tel est par exemple le cas de la réforme de la taxation des plus-values mobilières pour tenir compte de la durée de détention des actions car il n'existe pas de données fiables sur cette durée.

Enfin, le coût des contentieux fiscaux communautaires, qui sont considérés par le ministère des finances comme des mesures nouvelles et qui réduisent les recettes fiscales nettes de l'État, reste très incertain. Les dernières estimations sont de 1,0 Md€ en 2013 et 2,7 Md€ en 2014, alors qu'il était évalué à 4,9 Md€ en 2013 et 1,8 Md€ en 2014 dans la loi de programmation.

## B - Des efforts d'économie mieux documentés mais des objectifs de maîtrise des dépenses difficiles à atteindre

Le Gouvernement prévoit une croissance de 0,4 % des dépenses publiques en volume en 2014, ce qui correspond à une économie de 15 Md€ par rapport à une croissance tendancielle estimée à 1,6 % par an (soit 19 Md€).

En France, les pouvoirs publics mesurent traditionnellement les économies par rapport à une croissance tendancielle des dépenses. Toutefois, l'estimation de celle-ci repose sur des conventions fragiles.

C'est, par exemple, le cas de la masse salariale et de la charge d'intérêt. La croissance tendancielle de la masse salariale retenue par le Gouvernement est estimée en considérant que le point de la fonction publique est indexé sur les prix à la consommation alors que sa progression a été égale à la moitié de l'inflation sur les années 2002 à 2012. La progression tendancielle de la charge d'intérêt repose sur un scénario de remontée des taux d'intérêt dans les prochaines années qui génère mécaniquement la constatation d'une économie dès lors que l'évolution des taux s'en écarte. Pour d'autres dépenses, la tendance retenue correspond à l'évolution des dépenses sur une période de référence dont le choix est par nature discutable.

Les économies affichées pour 2014 par le Gouvernement ont dès lors un caractère conventionnel. De plus, leur montant ne conduit pas à une baisse des dépenses mais à un ralentissement de leur croissance.

L'effort de maîtrise de la croissance des dépenses en 2014 est réparti entre l'État (9 Md€, dont 2 Md€ résultent d'une baisse de ses dotations aux collectivités locales[9]) et la sécurité sociale (6 Md€).

**Tableau n° 4 : le poids relatif des secteurs des administrations publiques**

| | État et ODAC(1) | ASSO(2) | APUL(3) |
|---|---|---|---|
| Part dans les économies | 47 % | 40 % | 13 % |
| Part dans les dépenses publiques | 33 % | 47 % | 20 % |
| Part dans le déficit public | 83 % | 13 % | 4 % |

*(1) organismes divers d'administration centrale*
*(2) administrations de sécurité sociale*
*(3) administrations publiques locales*

*Source : Cour des comptes ; les économies résultant de la baisse des dotations de l'État aux collectivités locales sont imputées aux administrations publiques locales (APUL)*

## 1 - Les dépenses de l'État

### *a) Les dépenses de l'État dans le champ des normes budgétaires*

Sur le champ de la norme en valeur, c'est-à-dire hors charge de la dette et pensions, les dépenses passent de 279,8 Md€ en loi de finances initiale 2013 à 278,4 Md€ en loi de finances initiale 2014 à périmètre constant, soit une réduction nette de 1,4 Md€.

Compte tenu d'une croissance tendancielle de ces dépenses estimée à 7 Md€ par an par le Gouvernement, les efforts nécessaires pour respecter la loi de finances initiale de 2014 s'élèvent donc à 8,4 Md€[10].

[9] L'impact de la réduction des dotations de l'Etat aux collectivités locales est analysé plus loin au point 2-b).

[10] La Cour retient, quant à elle, une progression tendancielle de 6 Md€ par an, ce qui implique des économies de 7,4 Md€ pour respecter la loi de finances initiale pour 2014. L'écart avec l'estimation du Gouvernement tient surtout à l'évolution tendancielle de la masse salariale (évolution du point de la fonction publique).

Sur le champ de la norme en volume, la charge d'intérêt, estimée à 45,0 Md€ en 2013, atteindrait 46,7 Md€ en 2014, soit une hausse de 1,7 Md€ qui correspond, par rapport au scénario tendanciel de référence, à une économie de 0,5 Md€ résultant d'une évolution plus favorable des taux.

Les économies annoncées

Elles sont réparties, pour l'essentiel, entre la masse salariale (1,7 Md€), les autres dépenses de fonctionnement (0,9 Md€), les concours aux collectivités locales (2,0 Md€) et aux opérateurs (1,0 Md€), ainsi que les dépenses d'intervention (2,5 Md€).

Sur la masse salariale, les économies documentées correspondent au gel du point (1,0 Md€ si la référence est l'inflation) et à une réduction de 0,3 Md€ des mesures catégorielles nouvelles (alors que leur montant était en moyenne de 0,55 Md€ par an sur 2008-2012, il est ramené à 0,27 Md€ en 2014).

Des exemples d'économies sur les autres dépenses de fonctionnement sont fournis, mais leur chiffrage est parfois fragile et le montant total des économies chiffrées est inférieur à 0,4 Md€.

Les concours aux collectivités territoriales sont réduits de 1,5 Md€, ce qui correspond à une économie de 2,0 Md€ par rapport à une progression tendancielle de 0,5 Md€.

Des exemples chiffrés d'économies demandées aux opérateurs sont indiqués (pour 0,9 Md€), comme le recentrage des interventions de l'agence nationale de la recherche. L'essentiel (0,6 Md€) provient de prélèvements sur les ressources des chambres consulaires (0,3 Md€), des agences de l'eau (0,2 Md€) et du centre national du cinéma (0,1 Md€). Leur capacité d'emprunt étant limitée, il est supposé que cette réduction de leurs ressources entraînera une baisse de leurs dépenses.

Des économies significatives sur les dépenses d'intervention sont documentées à hauteur de 1,7 Md€ : réformes des aides à l'apprentissage (0,5 Md€) ; désindexation temporaire des aides personnelles au logement (0,2 Md€) ; réformes du bonus en faveur des véhicules propres (0,2 Md€), des aides à l'agriculture (0,2 Md€) et des aides au transport postal (0,1 Md€) etc.

Au total, les économies documentées représentent 6,5 Md€[11] sur 8,5 Md€ annoncées et certaines d'entre elles sont probablement surestimées (aides à l'apprentissage et au logement).

Les nouvelles dépenses

Des dépenses nouvelles sont budgétées et concernent notamment[12]: les emplois d'avenir (0,8 Md€) ; les contrats de génération (0,2 Md€) ; les aides à l'insertion (0,4 Md€) ; les moyens de Pôle emploi (0,1 Md€) ; les aides sociales aux étudiants (0,2 Md€) ; l'hébergement d'urgence (0,1 Md€) ; la couverture maladie universelle (0,1 Md€) ; l'allocation de rentrée scolaire (0,1 Md€). Le coût de ces mesures en 2014 représente environ 2,0 Md€.

Des sous-budgétisations

Comme chaque année, le rapport de la Cour sur les ouvertures de crédits par décrets d'avance de 2013 a mis en évidence des insuffisances de crédits récurrentes sur certains programmes : opérations militaires à l'extérieur, hébergement d'urgence, allocation en faveur des adultes handicapés, etc.

Les crédits prévus au titre des opérations extérieures pour 2014 sont plus faibles que ceux inscrits en loi de finances initiale 2013 alors même que le décret d'avances du 28 novembre 2013 a majoré ces crédits de plus de 500 M€ et que la prolongation de l'opération Serval et l'engagement de forces françaises supplémentaires en Centrafrique devraient accroître les dépenses.

Les crédits de rémunérations, hors contribution au financement des pensions, pourraient se révéler insuffisants en 2014 : d'une part, les dépenses exécutées en 2013 ont été supérieures aux crédits prévus en loi de finances initiale 2013 et cet écart en base pourrait se retrouver en partie en 2014 ; d'autre part, l'augmentation prévue de 0,4 Md€ de ces crédits à périmètre constant de la loi de finances initiale 2013 à la loi de finances initiale 2014 pourrait se révéler insuffisante compte tenu des évolutions attendues des effectifs et des mesures salariales.

[11] 1,3 Md€ sur la masse salariale ; 0,3 Md€ sur les autres dépenses de fonctionnement ; 2,0 Md€ sur les concours aux collectivités locales ; 0,9 Md€ sur les subventions aux opérateurs ; 1,7 Md€ sur les interventions ; 0,4 Md€ sur les autres dépenses.

[12] Les coûts indiqués entre parenthèses correspondent aux crédits supplémentaires prévus dans la loi de finances initiale pour 2014 par rapport aux crédits de 2013.

Synthèse sur les dépenses dans le champ des normes budgétaires

La croissance tendancielle des dépenses dans le champ de la norme en valeur retenue par le Gouvernement s'élève à 7,0 Md€ et des dépenses nouvelles y ont été ajoutées pour 2,0 Md€. Les économies nécessaires pour réduire les dépenses de 1,4 Md€ s'élèvent donc à 10,4 Md€.

Or les économies documentées représentent environ 6,5 Md€. Les économies complémentaires (3,9 Md€) devront résulter d'efforts réalisés en gestion tout au long de l'année. À cette fin, 7 % des crédits hors rémunérations sont mis en réserve (soit 7 Md€) sur les programmes dotés de crédits limitatifs dès le début de l'exercice (après 6 % en 2013 et 5 % en 2012). Le respect des objectifs de dépenses repose donc sur la capacité du ministère du budget à geler ces crédits jusqu'à la fin de l'année et à en annuler une part importante.

Ce pari, renouvelé depuis plusieurs années et portant sur des montants croissants, apparaît de plus en plus risqué en l'absence de remise en cause de l'organisation et des missions des services de l'État, dont les moyens pourraient dans certains cas devenir insuffisants. Il n'existe, en outre, aucune marge pour faire face à des dépenses imprévues en cours de gestion du type de celles constatées tant en 2012 qu'en 2013.

### *b) Les dépenses de l'État exclues des normes budgétaires*

La loi de finances initiale pour 2014 ouvre 12 Md€ de crédits pour financer le nouveau programme d'investissements d'avenir (PIA). Cette dépense nouvelle est considérée comme exceptionnelle et, pour cette raison, exclue du champ des normes budgétaires par le ministère des finances.

Ces crédits seront versés en 2014 par l'État à des opérateurs ou à des fonds dédiés à ces investissements, et ne feront l'objet de décaissements qu'au fur et à mesure de la réalisation des investissements, en 2014 et les années suivantes. Les dépenses des administrations publiques au titre du nouveau programme d'investissements d'avenir (PIA) ne s'accroîtront pas de 12 Md€ en 2014, mais d'environ 1,5 Md€. Toutefois, ces dépenses ne seront pas incluses dans les normes de dépenses de l'État, ni en 2014 pour le montant total du programme, ni chaque année, pour le montant des dépenses annuelles qu'il entraîne pour les administrations publiques. La Cour avait critiqué ce mécanisme

lorsqu'elle avait examiné le premier programme d'investissements d'avenir[13].

Si, comme cela aurait été normal, les dépenses 2014 au titre du programme d'investissements d'avenir avaient été prises en compte, les dépenses de l'État dans le champ de la norme en valeur auraient été stables et non en diminution de 1,5 Md€ comme annoncé par le Gouvernement.

### 2 - Les dépenses des autres administrations publiques

#### *a) Les dépenses des administrations sociales*

Selon le rapport économique, social et financier annexé au projet de loi de finances pour 2014, les dépenses des administrations sociales devraient augmenter de 2,1 % en 2014 en valeur, soit nettement moins qu'en 2012 (3,2 %) et 2013 (3,1 %). Ce ralentissement tient pour partie au fait que la revalorisation des prestations a été réalisée en 2013 sur la base d'une inflation surestimée, ce qui entraînera une revalorisation inférieure à la prévision d'inflation pour 2014. Il résulterait aussi des économies annoncées (presque 6 Md€ au total) grâce notamment à :

- une progression de l'objectif national des dépenses d'assurance maladie (ONDAM) de 2,4 %, soit une économie de 2,4 Md€ par rapport à une croissance tendancielle estimée à 3,8 % selon le Gouvernement[14] ;
- un décalage de 6 mois de l'indexation des retraites des régimes de base (économie de 0,8 Md€) et une indexation sur l'inflation réduite d'un point pour les retraites complémentaires (1,1 Md€) ;
- une révision des conditions d'attribution des prestations familiales (0,2 Md€) ;
- un objectif de diminution des frais de gestion des caisses de sécurité sociale (0,5 Md€ dont 0,2 Md€ de sous-exécution en 2013 intégrée en base en 2014).

[13] Cf. Cour des comptes, *Rapport* sur *Les résultats et la gestion et les résultats budgétaires de 2010*. La Documentation française, mai 2011, 258 p., disponible sur www.ccomptes.fr

[14] La Cour a souligné dans ses rapports annuels sur la sécurité sociale l'incertitude qui s'attache aux modalités de détermination de la croissance tendancielle des dépenses dans le champ de l'ONDAM.

Le Gouvernement affiche, en outre, une économie supplémentaire de 0,5 Md€ sur les dépenses d'assurance maladie tenant au fait que l'ONDAM pour 2014 est fixé en prenant pour base de calcul les dépenses effectives de 2013 qui devraient être inférieures de 0,5 Md€ à l'objectif de la loi de financement pour 2013. Cette économie de 0,5 Md€ est comptabilisée sur l'exercice 2013 et ne devrait pas l'être une deuxième fois sur l'exercice 2014.

La prévision inclut également 0,3 Md€ d'économie attendues de la renégociation des règles d'indemnisation du chômage par les partenaires sociaux. Cette économie sera difficile à atteindre car l'accord national interprofessionnel de janvier 2013, qui prévoit la création de « droits rechargeables », pourrait entraîner des dépenses nouvelles. En outre, l'État n'est pas partie prenante à cette négociation entre les partenaires sociaux et ne dispose que de la possibilité, par nature difficile à mettre en œuvre, de refuser d'agréer la nouvelle convention. À règles inchangées, les indemnités de chômage augmenteraient de 1,9 % en 2014, sur la base de la prévision d'évolution de l'emploi et du chômage retenue par le Gouvernement.

Au total, les économies dans le domaine social en 2014 portent pour la moitié sur l'ONDAM, en y incluant une économie déjà réalisée en 2013, et pour 0,3 Md€ sur une hypothèse relative aux conclusions de la renégociation des règles d'indemnisation du chômage.

### *b) Les dépenses des administrations locales*

L'économie de 2,0 Md€ prévue sur les prélèvements sur recettes de l'État en faveur des collectivités territoriales (par rapport à une hausse tendancielle de 0,5 Md€) n'aura un impact sur la dépense consolidée des administrations publiques que si les collectivités territoriales diminuent leurs propres dépenses. Cette économie pour l'État concerne en effet des transferts entre administrations qui sont neutralisés lors de la consolidation de leurs dépenses en comptabilité nationale. Or comme la Cour l'a souligné dans son rapport public thématique[15] d'octobre 2013 sur « les finances publiques locales », l'État leur attribue en 2014 de nouvelles ressources pour un montant voisin si bien que, en fin de compte, elles ne seront pas incitées à réaliser de telles économies.

[15] Cour des comptes, *Rapport public thématique : Les finances publiques locales*. La Documentation française, octobre 2013, 475 p., disponible sur www.ccomptes.fr

Pour les départements, la loi de finances initiale pour 2014 autorise en effet un relèvement du taux des droits de mutation à titre onéreux en 2014 et 2015, ce qui peut leur permettre d'augmenter leurs ressources jusqu'à 1,2 Md€ en année pleine. En outre, elle réduit les frais de gestion perçus par l'État sur les impôts qu'il recouvre à leur profit, ce qui augmentera leurs ressources de 0,8 Md€.

S'agissant des régions, la loi de finances initiale pour 2014 prévoit une économie[16] pour l'État sur les crédits de la mission « travail et emploi », correspondant à la suppression de la part de la dotation globale de décentralisation qui est versée aux régions pour financer la formation professionnelle hors prime à l'apprentissage (0,9 Md€). Mais, parallèlement, la réduction d'une partie des frais de gestion prélevés par l'État sur les impôts locaux des régions et le transfert à celles-ci d'une fraction du produit de la taxe intérieure sur la consommation de produits énergétiques leur apporteront des ressources nouvelles pour un montant identique.

Le Gouvernement prévoit un ralentissement des dépenses des administrations publiques locales (1,2 % en 2014 en valeur contre 2,8 % en 2013), qui ne peut donc être attendu de l'effet mécanique de la baisse des dotations de l'État puisque celui-ci leur apporte de nouvelles ressources pour un montant voisin.

Le ralentissement des dépenses des administrations publiques locales (APUL) pourrait cependant résulter d'une baisse de l'investissement (- 3,8 % en 2014 après + 3,5 % en 2013 selon le Gouvernement), principalement dans les communes, en raison des élections municipales de mars 2014 qui, comme lors de chaque année électorale pourraient entraîner un ralentissement des dépenses d'équipement. L'évolution des investissements publics locaux en 2014 reste cependant incertaine.

Les dépenses de fonctionnement des administrations locales croîtraient au même rythme en 2014 qu'en 2013 (2,6 %), de même que la masse salariale (3,1 %). Cette stabilité de leur taux de croissance n'est cependant pas acquise car certaines mesures nouvelles contribueront à augmenter les dépenses en 2014, notamment la réforme des rythmes scolaires et la hausse des rémunérations des agents de catégorie C[17].

[16] Non comprise dans les 2,0 Md€ d'économies au titre des prélèvements sur recettes.
[17] Agent occupant des emplois comportant des fonctions dites d'exécution.

### 3 - Les dépenses publiques totales

Le Gouvernement s'est fixé pour objectif de limiter la croissance des dépenses publiques à 0,4 % en volume et 1,7 % en valeur en 2014. Les économies annoncées sont mieux documentées que les années précédentes et certains facteurs pourraient contribuer à un ralentissement de la croissance des dépenses publiques en 2014, comme l'impact des élections sur l'investissement local.

Toutefois, des risques très significatifs pèsent sur la réalisation de cet objectif : les économies annoncées sur les dépenses de l'État devront être complétées par de strictes mesures de régulation en cours de gestion dont la réalisation est de plus en plus difficile compte-tenu de leur amplification d'une année à l'autre ; les nouveaux investissements d'avenir augmenteront les dépenses publiques dès 2014 ; les économies réalisées par l'État sur ses dotations aux collectivités locales auront probablement peu d'effets sur les dépenses publiques consolidées ; l'évolution des investissements des collectivités territoriales est incertaine ; certaines économies dans le domaine social sont hypothétiques (sur l'assurance chômage notamment).

Il n'existe de surcroît aucune marge pour faire face à des dépenses imprévues comme il en survient chaque année.

## C - Une réduction des déficits non acquise malgré un important effort structurel

Le Gouvernement prévoit une réduction du déficit de 0,5 point de PIB en 2014 pour le ramener à 3,6 % du PIB, alors qu'il aurait dû baisser de 0,8 point selon la loi de programmation. La prévision de croissance du PIB a en effet été revue à la baisse (de 2,0 à 0,9 %).

L'effort structurel est important en 2014 (0,9 point de PIB) et supérieur au montant prévu par la loi de programmation (0,5 point) ; de même, la réduction prévue du déficit structurel en 2014 (0,9 point) est supérieure à celle prévue par la loi de programmation (0,5 point).

L'effort structurel porte principalement sur la maîtrise de la dépense publique (0,7 point). Le ralentissement des dépenses est toutefois loin d'être acquis et pourrait appeler des mesures allant au-delà de la régulation habituelle des crédits (gel et annulation), d'autant qu'il n'existe aucune marge pour faire face à des dépenses imprévues.

Des risques significatifs pèsent aussi sur la prévision d'élasticité des recettes des administrations publiques, à hauteur de 0,1 à 0,2 point de PIB, ainsi que sur le rendement des mesures nouvelles (près de 0,1 point de PIB). A ces risques s'ajoute celui d'une possible répercussion sur les recettes de 2014 des moins-values fiscales constatées en 2013.

Dès lors, le déficit public pourrait être supérieur à la prévision actuelle du Gouvernement. Le déficit structurel pourrait également être plus élevé que la prévision (1,7 % du PIB), alors que celle-ci est elle-même significativement supérieure au montant inscrit dans la loi de programmation des finances publiques (1,1 % du PIB).

En application des nouvelles règles de gouvernance des finances publiques dans la zone euro[18], la Commission européenne a rendu pour la première fois un avis, le 15 novembre 2013, sur la programmation budgétaire 2014 de la France et celle des autres pays de la zone. Elle a considéré que, si l'objectif de déficit effectif risque de ne pas être atteint (elle l'estime à 3,8 %), l'effort structurel est conforme aux engagements pris mais que la France ne dispose d'aucune marge de sécurité.

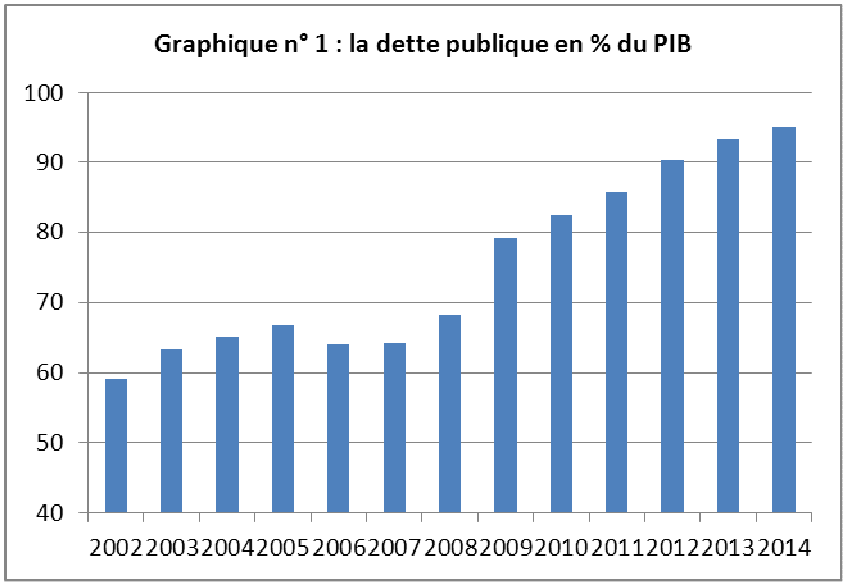
## D - Une dette qui continue à croître

Pour stabiliser la dette publique en pourcentage du PIB, le déficit devrait être limité à 2,1 % du PIB en 2014. Le déficit prévu par le Gouvernement, beaucoup plus important, entraînera une hausse de la dette publique de 93,4 % du PIB fin 2013 à 95,1 % fin 2014. Elle dépasserait ainsi 2 000 Md€ à la fin de 2014.

De 2007, début de la crise financière, à 2014, la dette publique augmenterait ainsi de plus de 30 points de PIB (de 64 à 95 %). En dépit des efforts de consolidation budgétaire entamés dès 2010, elle progresserait encore de 12,5 points entre fin 2010 et fin 2014[19].

[18] Règlement européen n° 473/213 du 21 mai 2013 qui fait partie d'un ensemble de règlements et directives de 2011 et 2013 visant à améliorer la coordination des politiques budgétaires.

[19] Sur ces 12,5 points d'augmentation de la dette, 3,3 points résultent des prêts consentis par la France, directement ou par l'intermédiaire du fonds européen de stabilité financière, aux pays de la zone euro les plus en difficulté.




*Source : INSEE jusqu'à 2012 ; Gouvernement pour 2013 et 2014.*

# III - Des efforts supplémentaires à consentir de 2015 à 2017

## A - Un retard par rapport à la trajectoire de la loi de programmation

La trajectoire des finances publiques fixée par la loi de programmation du 31 décembre 2012 prévoit que le déficit public revienne à 3,0 % du PIB en 2013 et à 0,3 % du PIB en 2017 et que l'équilibre structurel des comptes publics soit atteint en 2016.

Après le dépôt du programme de stabilité de la France en avril 2013, qui présentait une trajectoire différente de celle de la loi de programmation, le Conseil de l'Union européenne a admis que le déficit public ne soit ramené sous le seuil de 3,0 % du PIB qu'en 2015 mais a rappelé que « l'objectif à moyen terme », à savoir l'équilibre structurel du compte des administrations publiques, doit être atteint en 2016.

En conséquence, le rapport économique, social et financier (RESF) annexé au projet de loi de finances pour 2014 présente une nouvelle trajectoire de finances publiques. Après 4,1 % du PIB en 2013 et 3,6 %

prévu en 2014, le déficit public serait ramené à 2,8 % du PIB en 2015 et 1,2 % en 2017.

Alors que le déséquilibre des comptes sociaux est une anomalie régulièrement relevée par la Cour, les administrations de sécurité sociale (ASSO) enregistreraient encore un déficit de 0,4 % du PIB en 2014. Pour l'ensemble du régime général et du fonds de solidarité vieillesse (FSV), ce déficit représenterait 0,6 % du PIB en 2014 et serait encore égal à 0,3 % du PIB en 2016.

Après 2,6 % du PIB en 2013 et 1,7 % en 2014, le déficit structurel prévu serait ramené à 0,2 % du PIB en 2016, ce qui est conforme à l'objectif à moyen terme, les textes européens autorisant un écart de 0,25 point de PIB par rapport aux objectifs de solde structurel.

Cette nouvelle trajectoire des finances publiques est différente de celle inscrite dans la loi de programmation pour les années 2012 à 2016. La révision de celle-ci annoncée pour l'automne 2014 permettra de la mettre en cohérence avec cette nouvelle trajectoire et de donner une légitimité incontestable au prochain budget triennal.

**Tableau n° 5 : la trajectoire des finances publiques**

| | | **2012** | **2013** | **2014** | **2015** | **2016** | **2017** |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Déficit public | LPFP | - 4,5 | - 3,0 | - 2,2 | - 1,3 | - 0,6 | - 0,3 |
| | RESF | -4,8 | -4,1 | -3,6 | -2,8 | -1,7 | -1,2 |
| Déficit structurel | LPFP | -3,6 | -1,6 | -1,1 | -0,5 | 0 | 0 |
| | RESF | -3,9 | -2,6 | -1,7 | -0,9 | -0,2 | 0 |
| Effort structurel | LPFP | 1,4 | 1,9 | 0,5 | 0,5 | 0,4 | 0,1 |
| | RESF | 1,3 | 1,7 | 0,9 | 0,7 | 0,7 | 0,3 |
| Croissance des dépenses | LPFP | 0,4 | 0,9 | 0,4 | 0,2 | 0,7 | 0,8 |
| | RESF | 1,0 | 1,7 | 0,4 | 0,2 | 0,2 | 0,2 |

*Source : loi de programmation de 2012 (LPFP), rapport économique, social et financier annexé au projet de loi de finances pour 2014 (RESF), Cour des comptes.*

*Lecture : montants exprimés en % du PIB pour les déficits et l'effort structurel ; en taux de croissance en volume pour les dépenses.*

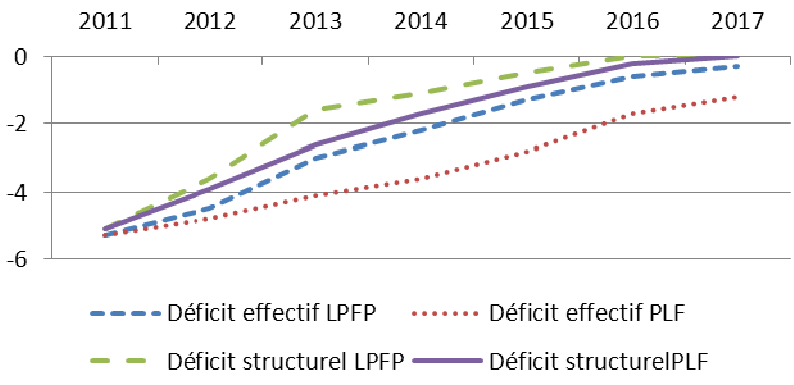
## B - La nécessité d'un effort accru de maîtrise des dépenses

Même si les prévisions actuelles du Gouvernement pour 2013 sont vérifiées, le Haut Conseil des finances publiques a noté, dans son avis du 20 septembre 2013, qu'il devra constater, au printemps 2014, un « écart important », au sens de l'article 23 de la loi organique du 17 décembre 2012, entre le déficit structurel de 2013 et celui inscrit dans la loi de programmation, ce qui déclenchera le mécanisme de correction prévu par la même loi organique.

Le Gouvernement devra alors expliquer cet écart lors de l'examen du projet de loi de règlement, puis proposer des mesures de corrections dans son rapport préalable au débat d'orientation des finances publiques et en tenir compte dans les prochains projets de loi de finances ou de financement de la sécurité sociale. La loi de programmation précise que ces mesures de corrections devront permettre de retourner à la trajectoire de solde structurel qu'elle prévoit dans un délai de deux ans.

La nouvelle trajectoire présentée avec le projet de loi de finances pour 2014 anticipe cette correction et prévoit des niveaux d'efforts structurels pour 2015 et 2016 (0,7 point de PIB par an) sensiblement plus élevés que ceux arrêtés en loi de programmation.

**Graphique n° 2 : le retard par rapport à la loi de programmation**




*Source : loi de programmation des finances publiques (LPFP) et projet de loi de finances pour 2014 (PLF) ; en pourcentages du PIB.*

Le Gouvernement fait porter l'effort structurel entièrement sur les dépenses. Il prévoit ainsi de ramener leur croissance en volume à un taux historiquement bas de 0,2 %, en 2015 et en 2016 (contre 0,9 % en moyenne annuelle sur la période 2011-2013), ce qui correspond à des économies de 17 Md€ chacune de ces deux années[20]. Pour que le taux des prélèvements obligatoires puisse être diminué de 0,3 point de PIB en 2017, comme il est prévu dans le rapport économique, social et financier annexé au projet de loi de finances pour 2014, des économies d'un même montant devront de nouveau être réalisées cette année-là. C'est donc un cumul d'économies de plus de 50 Md€ qui est prévu sur les années 2015 à 2017, soit un montant annuel moyen supérieur à celui annoncé pour 2014.

En dépit de cet effort d'économies, par rapport à leur évolution tendancielle, les dépenses publiques augmenteraient de 70 Md€ en valeur sur l'ensemble des années 2015 à 2017 (soit de 2,0 % en moyenne annuelle).

Les dépenses publiques représentant 57,0 % du PIB en 2013, un tel effort apparaît possible sans remettre en cause la qualité des services publics et l'efficacité de la redistribution. Il exige toutefois de mettre en œuvre, dans l'ensemble des administrations publiques, une démarche ambitieuse de recherche d'économies impliquant des réorganisations, des simplifications de procédures, des remises en cause des interventions les moins efficaces et des redéploiements de moyens vers les objectifs prioritaires.

La modernisation de l'action publique (MAP) n'y contribuera que si l'objectif d'économies budgétaires est explicitement affirmé comme une priorité.

**Des exemples d'économies possibles**

Dans son rapport de juin 2013 sur la situation et les perspectives des finances publiques, la Cour a d'abord identifié des mesures de freinage rapide des dépenses publiques telles que le gel du point de la fonction publique, la sous-indexation temporaire de certaines prestations sociales (hors minima sociaux) ou la diminution du taux de croissance de l'ONDAM. Elle a aussi présenté des exemples de réformes structurelles portant sur les dépenses de l'ensemble des administrations publiques : masse salariale (évolution des mesures catégorielles, des effectifs et de la durée du travail) ; interventions (aides à l'agriculture, à la presse, au logement des étudiants non boursiers, etc.) ; investissements (transports notamment).

[20] En retenant la même croissance tendancielle que le Gouvernement, qui conduit à une économie de 15 Md€ en 2014 pour atteindre un objectif de croissance de 0,4 %.

Dans son rapport de septembre 2013 sur la sécurité sociale, elle a mis l'accent sur les économies possibles dans les domaines de la chirurgie ambulatoire, de la permanence des soins, des remboursements de frais d'analyse ou encore la gestion déléguée à des mutuelles de l'assurance maladie obligatoire des agents publics et des étudiants.

Dans son rapport public thématique d'octobre 2013 sur les finances locales, elle a mis en évidence les marges qui existent en matière, par exemple, de mutualisation des moyens dans le secteur communal, de régimes indemnitaires, de durée du travail, d'entretien du patrimoine immobilier, de politique d'achat ou de rationalisation des interventions économiques.

Une action déterminée et continue d'économies sur la dépense est d'autant plus nécessaire que les efforts à consentir pourraient être rendus plus importants si les déficits effectif et structurel de 2014 s'avéraient supérieurs aux prévisions du Gouvernement, imposant des efforts accrus en 2015 et 2016 pour que le déficit effectif revienne sous le seuil de 3 % du PIB en 2015 et pour que le déficit structurel soit suffisamment proche de zéro en 2016.

De plus, la trajectoire du solde structurel annexée au projet de loi de finances pour 2014 repose sur les estimations de PIB potentiel retenues par la loi de programmation de 2012. Le Haut Conseil des finances publiques exprimera un avis sur celles qui figureront dans la prochaine loi de programmation[21]. Si ces estimations sont revues à la baisse, les déficits structurels seront plus élevés et l'effort nécessaire pour revenir dès 2016 à l'équilibre structurel des comptes en sera accru.

## *CONCLUSION*

*En 2013, le retard s'est accentué par rapport à la trajectoire de retour vers l'équilibre inscrite dans la loi de programmation des finances publiques.*

*Leur réduction de 2012 à 2013 ayant été nettement moins importante qu'attendu, le déficit effectif et le déficit structurel devraient s'établir en 2013 à des niveaux supérieurs d'au moins un point de PIB à ceux inscrits dans la loi de programmation.*

*La croissance des recettes a en effet dû être fortement révisée à la baisse, du fait d'une croissance du PIB et d'une élasticité des prélèvements obligatoires sensiblement plus faibles qu'escompté. De plus, la croissance des dépenses a été plus rapide que prévu.*

[21] Ce qu'il n'avait pas fait pour l'actuelle car il a été installé plus tard.

*Malgré un effort structurel considérable (1,7 point de PIB), qui résulte pour l'essentiel des mesures de hausse des prélèvements obligatoires (1,5 point), les déficits effectif et structurel demeureraient ainsi plus élevés que la moyenne des autres pays de la zone euro et de l'Union européenne.*

*Pour 2014, les prévisions de recettes du Gouvernement semblent de nouveau trop élevées du fait d'une élasticité surestimée. Les pertes de recettes en résultant pourraient représenter 0,1 à 0,2 point de PIB. En outre, les mesures nouvelles de hausse des prélèvements obligatoires n'auront pas le rendement budgétaire attendu en septembre 2013. Enfin, les moins-values constatées sur les recettes fiscales de 2013 constituent un risque supplémentaire au regard de leur répercussion possible sur les recettes de 2014.*

*Le Gouvernement a pour objectif de limiter la croissance des dépenses publiques à 0,4 % en volume en 2014, ce qui suppose de réaliser une économie totale de 15 Md€ par rapport à ce qu'il estime être la croissance tendancielle des dépenses. Si les économies annoncées sont mieux documentées que les années précédentes, elles sont pour partie surestimées et devront être complétées en cours de gestion par des annulations de crédits pour réaliser l'effort structurel prévu (0,9 point de PIB).*

*La Cour constate l'absence de toute marge de sécurité pour faire face à des dépenses imprévues comme il en existe pratiquement chaque année.*

*Au total, en 2014, le déficit public pourrait être supérieur à l'objectif de 3,6 % du PIB et la dette dépassera 2 000 Md€ en fin d'année.*

*La loi de programmation prévoit d'atteindre l'équilibre structurel des comptes publics en 2016. Cette échéance n'a pas été modifiée par le Conseil de l'Union européenne malgré le report à 2015 de l'objectif de déficit effectif de 3 % du PIB. Compte-tenu du retard pris en 2013 et 2014 par rapport à la trajectoire inscrite dans la loi de programmation, l'effort structurel nécessaire est plus important que prévu et représentera encore 0,7 point de PIB tant en 2015 qu'en 2016. Il sera encore plus important si les objectifs de maîtrise des dépenses et de réduction du déficit pour 2014 ne sont pas atteints.*

*Le cumul des économies nécessaires sur la période 2015-2017 dépasse 50 Md€. Cet effort d'économies, sur lequel la France s'est engagée à l'égard de ses partenaires européens, est d'une ampleur sans précédent. Sa réalisation exige une mobilisation et une action résolue de l'ensemble des autorités publiques.*

Cour des comptes
Rapport public annuel 2014 – février 2014
13 rue Cambon 75100 PARIS CEDEX 01 - tel : 01 42 98 95 00 - www.ccomptes.fr

# Sommaire des réponses


| | |
|---|---|
| Réponse commune du ministre de l'économie et des finances et du ministre délégué auprès du ministre de l'économie et des finances, chargé du budget | 54 |

## *RÉPONSE COMMUNE DU MINISTRE DE L'ÉCONOMIE ET DES FINANCES ET DU MINISTRE DÉLÉGUÉ AUPRÈS DU MINISTRE DE L'ÉCONOMIE ET DES FINANCES, CHARGÉ DU BUDGET*

*Nous avons pris connaissance avec un grand intérêt du rapport relatif aux finances publiques qui sera publié dans le rapport annuel 2014 de la Cour des comptes. Nous tenons à souligner la clarté et la pédagogie dont fait preuve ce rapport.*

*Il convient en particulier de saluer son équilibre. La Cour reconnaît notamment l'ampleur des efforts réalisés par le Gouvernement, tout en soulignant que le contexte économique affaiblit l'impact de l'ajustement structurel sur le solde public. Il est utile à cet égard de préciser que la reprise moins rapide que prévue de la croissance induisant une progression spontanée des prélèvements obligatoires également moins élevée, réduisent l'ajustement effectif par rapport à 1'effort structurel réellement mis en œuvre. Ainsi, en 2013, les facteurs externes expliquent presque intégralement la différence observée entre l'ajustement prévu en loi de programmation des finances publiques (LPFP) et l'effort effectivement réalisé.*

*La trajectoire de rétablissement de nos finances publiques a été confirmée dans le cadre du projet de loi de finances (PLF) pour 2014. En prenant en compte les mesures récemment adoptées par le Parlement pour 2014, le solde effectif devrait s'améliorer de 1,7 point entre 2011 (- 5,3 %) et 2014 (- 3,6 %), malgré une situation économique dégradée ; le solde structurel devrait, quant à lui, s'améliorer de 2,2 points de PIB sur la même période (de - 3,9 % en 2011 à - 1,7 % en 2014).*

*À partir de 2015, la nouvelle trajectoire des finances publiques sous-jacente au PLF 2014 confirme notre objectif de retour à l'équilibre structurel avant 2017, grâce à un effort portant désormais intégralement sur des économies en dépenses. Ainsi, comme le note la Cour, le Gouvernement renforcera l'effort réalisé sur la seconde moitié du quinquennat par rapport à la trajectoire prévue en loi de programmation. Comme vous l'indiquez, cette trajectoire sera exigeante et supposera une mobilisation sans faille de l'ensemble des acteurs publics.*

*Certaines analyses de la Cour nous semblent devoir être précisées et nuancées.*

*1 - La dépense a été parfaitement maîtrisée en 2013*

*S'agissant de 2013, la Cour prévoit que les dépenses publiques seraient supérieures de 4,5 Md€ en valeur à la prévision du programme de stabilité d'avril 2013, et que certaines de ces dépenses auraient dû être « couvertes par la programmation budgétaire ».*

*D'une part, cette révision à la hausse des dépenses en valeur s'explique, comme vous l'indiquez, environ pour moitié par deux budgets rectificatifs (BR) UE exceptionnels qui ont un impact sur le prélèvement sur recettes (PSR) de 1,8 Md€. Ils ont été traités en dehors de la norme de dépense de l'État.*

*Il convient tout d'abord de noter que ces BR ne sont pas les seuls de la gestion 2013 : en tout, près de 3 Md€ de dépassement sur le PSR UE ont été enregistrés en 2013, dont 1,1 Md€ a été gagé au sein de la norme de dépense, nécessitant une baisse nette à due concurrence des dépenses des ministères lors de 1'exécution de la loi de finances pour 2013. Ce traitement sous norme, particulièrement exigeant, a ainsi porté sur un montant très significatif.*

*Concernant les BR UE exceptionnels impactant le PSR à hauteur de 1,8 Md€, leur traitement hors norme de dépense s'explique à la fois par la nature particulière des crédits concernés (apurement des derniers engagements du cadre financier pluriannuel 2007-2013) et par leur caractère non récurrent et non pilotable, comme indiqué dans le rapport économique, social et financier (RESF) pour 2014. Le traitement hors norme de ces BR est donc cohérent avec la doctrine usuelle de nos services, qui prévoit un tel traitement des dépenses exceptionnelles.*

*D'autre part, s'agissant de la dépense locale et de la dépense des organismes divers d'administration centrale (ODAC), nous rappelons ici que celles-ci n'étant pas comptabilisées dans la norme de dépense, le pilotage budgétaire de l'État n'est pas construit pour en compenser les éventuels dérapages.*

*À ce titre, il convient de rappeler que les normes en dépenses que le Gouvernement a fixées pour 2013 seront parfaitement respectées.*

*Le respect de l'objectif national des dépenses d'assurance maladie (ONDAM) depuis 2010 constitue un élément fort de retour à l'équilibre dans le champ des administrations de sécurité sociale (ASSO). Pour 2013, les dépenses de la sécurité sociale placées sous ONDAM auraient été sous-exécutées d'au moins 1,0 Md€ par rapport à l'objectif inscrit en loi de financement de la sécurité sociale (LFSS) pour 2013, selon les données provisoires, performance historique qui témoigne là encore de l'efficacité des instruments de pilotage instaurés.*

*Concernant la norme de stabilité en valeur des dépenses de l'État, celle-ci a été plus que respectée, les dépenses sur ce périmètre étant inférieures de plus de 100 M€ à l'objectif de dépense fixé par le Parlement pour la gestion 2013. Ce résultat est notamment le fruit du schéma de fin de gestion présenté au moment du dépôt du projet de loi de finances rectificative (PLFR) pour 2013, qui comprenait 3,2 Md€ d'annulations de crédits (hors dette et hors pensions) afin de compenser l'ouverture de 2,1 Md€ de crédits*

*sur le budget général (hors dette et hors pensions) et 1,1 Md€ de hausse sous norme du prélèvement sur recettes au profit de l'Union européenne.*

*Le déficit budgétaire, qui peut encore évoluer d'ici la clôture définitive des comptes, devrait s'élever à 74,9 Md€ en 2013. Ce résultat est supérieur de 2,7 Md€ à la prévision de 72,1 Md€ retenue dans la loi de finances rectificative pour 2013, en dépit de la stricte maîtrise de la dépense de l'État. L'écart résulte de moindres rentrées fiscales.*

*La prévision de solde public 2013 pour l'ensemble des administrations publiques est encore sujette à évolution, notamment du fait des collectivités territoriales et de la sphère sociale. Elle sera connue fin mars 2013.*

*2 - Comme le souligne la Cour, le respect de l'objectif de déficit public en 2014 repose sur un effort de redressement sans précédent, porté à 80 % par des économies en dépense.*

*La Cour se réfère tout d'abord à l'avis du HCFP qui a qualifié de « plausible » le scénario macroéconomique associé au PLF 2014. C'est la première fois que cette nouvelle institution indépendante se prononce sur les prévisions macroéconomiques associées à un projet de loi de finances, signe du bon fonctionnement de la gouvernance renforcée de nos finances publiques prévue par la loi organique du 17 décembre 2012.*

*La Cour note par ailleurs que l'élasticité des prélèvements obligatoires pourrait être inférieure à l'unité, qui est le sous-jacent de la prévision du Gouvernement. Si l'incertitude entourant l'élasticité 2014 reste élevée, la critique ne paraît pas justifiée à ce stade, puisqu'en période de reprise (2004 ou 2010, par exemple), l'élasticité est généralement supérieure à l'unité. Le scénario retenu par le Gouvernement repose ainsi sur une atténuation progressive de l'effet de composition de la croissance peu favorable aux recettes en 2013.*

*La Cour estime cependant que la « croissance tendancielle » des dépenses, par rapport à laquelle sont mesurées les 15 Md€ d'économies programmées en 2014, reposerait sur des « conventions fragiles ». Il convient de rappeler que les calculs sur lesquels reposent les économies présentées en lois financières pour 2014 correspondent à la pratique constante dans le contexte national et européen. La Commission européenne s'appuie sur un taux de croissance tendancielle de la dépense très proche pour procéder à ses propres expertises (1,5 % dans le cadre de l'analyse dite « bottom-up » des actions suivies d'effets).*

*De plus, les conventions utilisées par le Gouvernement ne sont pas éloignées de celles utilisées par l'inspection générale des finances (IGF) en 2012, conventions reprises par la Cour des comptes dans son rapport sur la situation et les perspectives des finances publiques de 2012. Comme l'indique d'ailleurs la Cour, l'écart sur le champ de la norme en valeur de l'État tient*

*principalement à des hypothèses différentes d'évolution du point de la fonction publique en tendanciel.*

*S'il demeure que toute projection repose partiellement sur des hypothèses, il semble ainsi excessif de qualifier de « fragiles » les conventions sur lesquelles reposent les prévisions d'économies.*

*Concernant les dépenses de l'État, la Cour constate tout d'abord que l'effort en dépense est mieux documenté que d'ordinaire, ce dont nous nous félicitons. Toutefois, la Cour estime que cet effort de documentation reste encore insuffisant, mais fonde cette appréciation sur la seule liste des économies annoncées lors du dépôt du projet de loi de finances et dans le cadre de la modernisation de l'action publique. Elle ne prend pas en compte, d'une part, l'ensemble des justifications apportées dans les documents budgétaires, d'autre part de l'ensemble des actions qui sont réalisées tout au long de l'année et à tous les niveaux de la gestion pour respecter les enveloppes.*

*La Cour exprime des critiques sur les modalités retenues pour la budgétisation de l'État en 2014, qui ne nous apparaissent pas justifiées.*

*Sur le champ de l'État, la Cour considère, d'une part, que certaines dépenses pour 2014 sont sous-budgétisées et, d'autre part, que des contournements de normes de dépenses nuancent l'effort affiché par l'État.*

*S'agissant de la budgétisation des opérations extérieures (OPEX), dans le PLF 2014, à hauteur de 450 M€, celle-ci s'inscrit dans la logique retenue par le Gouvernement dans la loi de programmation militaire (LPM) 2014-2019. Par rapport à la période précédente, il est en particulier tenu compte de la limitation des engagements de la France, dans le modèle retenu, à une moyenne de trois théâtres importants, de l'adaptation du dispositif en Afrique aux nouvelles menaces sur la sécurité des pays « amis », ainsi que de la nécessaire reconfiguration du dispositif actuel des forces prépositionnées. Ainsi, la fin du désengagement d'Afghanistan et une réduction, par rapport à 2013, des effectifs déployés au Mali dans le cadre de l'opération Serval, devraient permettre de réduire les surcoûts OPEX en 2014. Les éventuels dépassements de l'enveloppe seront financés par la solidarité interministérielle à partir des crédits mis en réserve.*

*S'agissant des dépenses de personnel, le fait que l'exécution 2013 soit légèrement supérieure aux crédits prévus en loi de finances initiale (LFD 2013 (+ 175 M€ sur les dépenses de personnel hors pensions) a été pris en compte au moment de la budgétisation 2014. Le budget 2014 comporte ainsi la reprise d'un dépassement de l'ordre de 0,3 Md€ des dépenses de personnel, ce qui correspond à une mesure très prudente alors que l'intégralité du dépassement constaté en 2013 ne sera pas repris en socle pour la gestion 2014. En outre les dépenses de masse salariale hors pensions sont en baisse de 200 M€ en 2013 par rapport à 1'exécution 2012. Quant à la deuxième observation portant sur l'insuffisance de crédits de personnels pour*

*2014, nous soulignons que les crédits ont été calculés au plus juste en fonction des hypothèses d'évolution d'effectifs et de mesures salariales présentées dans les projets annuels de performances (PAP).*

*De manière plus générale, le Gouvernement s'est assuré de la disponibilité d'instruments de régulation budgétaire puissants, en majorant notamment le taux applicable aux crédits hors titre 2 pour constituer la réserve de précaution initiale (7 % des crédits hors titre 2 en 2014 contre 6 % en 2013 et 0,5 % des crédits de masse salariale, inchangé par rapport à 2013). Cette précaution devrait contribuer à sécuriser, comme en 2012 et en 2013, le respect de l'autorisation de dépense fixée au Gouvernement par le Parlement lors de la budgétisation initiale. La gestion des années 2012 et 2013 a en effet démontré la capacité du Gouvernement à maintenir le gel des crédits mis en réserve jusqu'aux arbitrages de fin de gestion. Cette règle a notamment été rappelée par le Premier ministre dans sa circulaire du 14 janvier 2013.*

*S'agissant des dépenses exceptionnelles des administrations publiques au titre du nouveau programme d'investissement d'avenir (PIA), la Cour critique, comme pour le premier programme, son traitement hors norme de dépenses. Or, les dépenses financées par les PIA étant exceptionnelles et, pour une large part, de nature patrimoniale avec un rythme de décaissement non pilotable, le choix de les exclure du périmètre de la norme de dépenses est cohérent avec la doctrine précédemment rappelée et identique au choix effectué par le Gouvernement précédent.*

*La Cour formule plusieurs critiques relatives aux économies annoncées dans le domaine social en 2014, qui doivent être nuancées.*

*La Cour critique la comptabilisation d'une économie sur l'ONDAM de 0,5 Md€ réalisée en 2013 sur l'ONDAM 2014. Le Gouvernement a souhaité consolider en construction de l'objectif pour 2014 cette sous-exécution dans la mesure où les économies réalisées résultent de mesures structurelles produisant leurs effets de façon pérenne. En outre, la nouvelle gouvernance des finances publiques implique d'apprécier les trajectoires financières par rapport à celles de la LPFP pour les années 2012 à 2017. Or la trajectoire d'ONDAM fixée par la LPFP n'incluait pas cette économie. Il est donc logique de la comptabiliser pour 0,5 Md€ à partir de 2014.*

*Par ailleurs, la Cour émet des doutes sur la robustesse de la prévision d'économie de 0,3 Md€ liée à la renégociation des règles d'indemnisation du chômage. La mention de cette économie réaffirme que l'effort de rétablissement des comptes publics concerne l'intégralité des postes de dépense et qu'il implique donc également ceux qui sont pilotés par les partenaires sociaux. Ces derniers ont d'ailleurs prouvé être pleinement associés à l'effort de redressement dès 2013 avec la réforme des retraites complémentaires, qui a été menée dans un esprit de responsabilité. En outre,*

*eu égard à la situation financière dégradée de l'assurance chômage, les partenaires sociaux seront tenus de prendre en compte la soutenabilité financière du régime dans leurs négociations. Ils se sont par ailleurs engagés, en signant l'accord national interprofessionnel, à mettre en place les droits rechargeables sans surcoût pour les finances publiques.*

*Concernant les collectivités territoriales, les doutes formulés à l'égard de l'impact sur la dépense locale des diminutions de concours financiers de l'État apparaissent reposer sur un diagnostic incomplet des mesures proposées.*

*La Cour considère que, compte tenu de l'affectation de nouvelles ressources, les collectivités territoriales ne sont pas incitées par la baisse des concours financiers de l'État à réaliser des économies. Les critiques émises par la Cour occultent cependant la réorientation des ressources opérées par les mesures adoptées en loi de finances pour 2014. La diminution de 1,5 Md€ des concours financiers aux collectivités territoriales est répartie entre elles au prorata de leurs recettes totales, conformément aux orientations du Pacte de confiance et de responsabilité conclu entre l'État et les collectivités locales le 16 juillet 2013. La baisse représente donc 0,8 Md€ pour le bloc communal, 0,5 Md€ pour les départements et 0,2 Md€ pour les régions.*

*En vertu de la « règle d'or », les collectivités territoriales sont tenues de présenter un budget comportant une section de fonctionnement en équilibre réel, c'est-à-dire sans recours à l'emprunt. En conséquence, la diminution des concours financiers de l'État qui impacte la section de fonctionnement, constitue une incitation à rationaliser les dépenses des collectivités. Cette incitation est d'autant plus forte qu'une nouvelle baisse sera opérée en 2015.*

*Si cette baisse est associée à des mesures spécifiques en faveur des départements, celles-ci sont justifiées par la rigidité des dépenses sociales assumées par la strate départementale.*

*Ces deux mesures combinées ont donc pour effet de permettre aux départements de financer leurs dépenses contraintes, tout en faisant peser un effort particulier sur le bloc communal et la strate régionale, qui disposent aujourd'hui des marges de manœuvre les plus importantes.*

*3 - Au-delà de 2014, le respect de notre trajectoire suppose un effort inédit de maîtrise des dépenses publiques.*

*À l'issue de son analyse, la Cour estime que l'effort en dépense à réaliser entre 2015 à 2017 pour respecter notre trajectoire peut être évalué à plus de 50 Md€. Cette évaluation est globalement cohérente avec les projections réalisées par le Gouvernement.*

*La Cour considère de plus qu'une telle économie « apparaît possible sans remettre en cause la qualité des services publics et l'efficacité de la redistribution ». Elle confirme que cet effort d'économies est sans précédent.*

*Il ne doit donc pas être sous-estimé et exigera une mobilisation sans faille de l'ensemble des pouvoirs publics. Ainsi, comme il l'a annoncé à l'occasion de sa conférence de presse le 14 janvier 2014, le Président de la République assurera personnellement le pilotage du programme d'économies à réaliser sur 2015-2017 : le Conseil stratégique de la dépense publique en fixera les grands principes et orientations structurantes. En outre, le Premier ministre a engagé, avec l'envoi d'une lettre de méthode à chacun des ministres le 15 janvier 2014, une procédure budgétaire rénovée. Comme l'a annoncé le Président de la République, toutes les dépenses, toutes les politiques, toutes les structures seront concernées. Parallèlement aux économies que réalisera l'État sur ses propres dépenses, notre organisation territoriale pourra être revue et les dépenses sociales, notamment de santé, devront être optimisées. C'est en réalisant ces efforts que nous pourrons garantir notre modèle social et l'effectivité du service public.*

# Deuxième partie

# Les politiques publiques

Cour des comptes
Rapport public annuel 2014 – février 2014
13 rue Cambon 75100 PARIS CEDEX 01 - tel : 01 42 98 95 00 - www.ccomptes.fr

# Chapitre I

# Agriculture

1. La sécurité sanitaire de l'alimentation : l'insuffisance des contrôles du ministère de l'agriculture

2. Les SAFER : les dérives d'un outil de politique d'aménagement agricole et rural

Cour des comptes
Rapport public annuel 2014 – février 2014
13 rue Cambon 75100 PARIS CEDEX 01 - tel : 01 42 98 95 00 - www.ccomptes.fr

# 1
# La sécurité sanitaire de l'alimentation : l'insuffisance des contrôles du ministère de l'agriculture

## *PRÉSENTATION*

*La politique de sécurité sanitaire de l'alimentation concerne l'ensemble des actions concourant à s'assurer de l'hygiène et de l'innocuité des denrées alimentaires, d'origine animale ou végétale. Elle comprend les mesures qui contribuent à la qualité de la production primaire (végétaux non transformés et animaux destinés à la consommation), de la transformation des denrées, de leur transport et de leur distribution.*

*Cette politique est largement encadrée par le droit communautaire. Avec le « Paquet hygiène[22] », la politique de sécurité sanitaire de l'alimentation a évolué en Europe en confiant aux professionnels, qu'ils soient éleveurs, agriculteurs, responsables d'établissements agroalimentaires ou de restauration, la responsabilité première de l'hygiène et de la sécurité sanitaire des denrées. Le rôle de l'État a évolué vers un contrôle de second niveau, s'appuyant sur un meilleur ciblage des contrôles.*

*En France, plusieurs administrations sont chargées de mettre en œuvre la politique de sécurité sanitaire de l'alimentation, principalement le ministère de l'agriculture (direction générale de l'alimentation), le ministère de l'économie (direction générale de la consommation, de la concurrence et de la répression des fraudes) et le ministère de la santé (direction générale de la santé).*

[22] Ensemble de six règlements du Parlement européen et du Conseil adoptés entre 2002 et 2005 : règlement CE n° 178/2002 établissant les principes généraux et les prescriptions générales de la législation alimentaire ; règlement CE n° 852/2004 relatif à l'hygiène des denrées alimentaires, règlement CE n° 853/2004 relatif aux denrées d'origine animale ; règlement CE n° 854/2004 relatif aux contrôles officiels ; règlement CE n° 183/2005 établissant des exigences en matière d'hygiène des aliments pour animaux.

*La Cour a contrôlé l'action du ministère de l'agriculture en matière de sécurité sanitaire de l'alimentation dans toutes ses composantes et y compris dans sa dimension interministérielle. Néanmoins, les développements qui suivent portent uniquement sur les contrôles effectués par ses services[23], car ils revêtent une importance stratégique comme l'ont montré de récentes affaires largement médiatisées.*

*Or la Cour a constaté que les contrôles réalisés par le ministère de l'agriculture sont peu nombreux (I) et que les non-conformités sont rarement sanctionnées (II).*

Au niveau national, la politique de sécurité sanitaire de l'alimentation fait intervenir principalement trois administrations relevant respectivement du ministère de la santé, du ministère de l'économie et du ministère de l'agriculture.

La direction générale de la santé (DGS) est compétente pour l'eau potable, les eaux embouteillées et, de façon générale, intervient également en cas de crise sanitaire.

La direction générale de la consommation, de la concurrence et de la répression des fraudes (DGCCRF) est responsable de la surveillance globale du marché et plus particulièrement de la sécurité des denrées d'origine végétale, des règles générales et spécifiques d'information du consommateur sur les denrées alimentaires, des organismes génétiquement modifiés, des exigences en matière de qualité et de composition des denrées alimentaires, des matériaux au contact des denrées alimentaires et, conjointement avec la direction générale de l'alimentation (DGAL), des aliments pour animaux. La DGCCRF exerce ses compétences à tous les stades de la chaîne alimentaire, à l'exclusion de la production primaire.

La direction générale de l'alimentation (DGAL) intervient sur l'ensemble des aspects qui concernent la production animale (avant abattage) et végétale (avant récolte), notamment l'utilisation des intrants (produits phytosanitaires, matières fertilisantes, médicaments vétérinaires) ainsi que l'hygiène et la sécurité de la production et alimentation animale. En outre, elle intervient sur l'hygiène et la sécurité des denrées d'origine animale, de la transformation jusqu'à la distribution

[23] Ne sont pas évoquées ici les autres missions du ministère de l'agriculture dans le domaine de la sécurité sanitaire, notamment la définition des normes (activité réglementaire), l'autorisation de mise sur le marché des produits phytosanitaires, le suivi de l'utilisation des médicaments vétérinaires et des produits phytosanitaires.

au consommateur final. Ses missions comprennent également le contrôle sanitaire et zoosanitaire des zones de production de coquillages.

Au niveau régional, les missions relatives à la sécurité sanitaire de l'alimentation sont assurées par les agences régionales de santé (ARS), les directions régionales des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi (DIRRECTE) et les services régionaux de l'alimentation (SRAL) des directions régionales de l'alimentation, de l'agriculture et de la forêt (DRAAF).

La réforme de l'administration territoriale de l'État (RéATE), mise en œuvre en 2010 et 2011, a fusionné, au niveau départemental, les unités territoriales de la DGCCRF et les directions départementales des services vétérinaires (DDSV) pour créer une direction départementale interministérielle, la direction départementale de la protection des populations (DDPP) (à laquelle est adjoint le pôle « cohésion sociale » dans les plus petits départements afin de former une DDCSPP). Toutefois, la réalité de cette fusion demeure limitée en raison de la faible coordination entre les deux administrations au niveau régional et national.

S'agissant du ministère de l'agriculture, les contrôles dans le domaine de la sécurité sanitaire de l'alimentation sont effectués par les agents des services régionaux de l'alimentation (SRAL) pour les végétaux et par les agents des directions départementales de la protection des populations (DDPP ou DDCSPP) pour les établissements de transformation de produits d'origine animale et les établissements de restauration et de remise directe (marchés, grandes et moyennes surfaces, établissements de métier de bouche, notamment).

# I - Des contrôles peu nombreux

## A - Des lacunes dans le contrôle des végétaux

### 1 - Des contrôles limités et concentrés sur les demandeurs d'aides européennes

La sécurité sanitaire des végétaux avant et pendant la récolte relève, pour des raisons historiques, des directions régionales de l'alimentation, de l'agriculture et de la forêt (DRAAF) et non des directions départementales de la protection des populations (DDPP ou DDCSPP).

Les contrôles effectués par les services régionaux de l'alimentation (SRAL) des directions régionales de l'alimentation, de l'agriculture et de la forêt (DRAAF) portent sur les produits phytopharmaceutiques, le respect des règles du « Paquet hygiène » ou les contaminants (métaux lourds, dioxines, notamment). Ils peuvent s'accompagner de prélèvements.

Une note de méthode de 2005 décrit les principes de l'analyse de risque. Ce document ambitieux prévoit que chaque exploitation agricole se voit attribuer une note de risque, mais sa déclinaison est laissée à l'appréciation des services régionaux de l'alimentation, sans qu'il y ait une harmonisation au niveau national. Certaines régions ont une approche précise avec la juxtaposition de fonds de cartes représentant différents risques, d'autres ont une approche plus sommaire.

Le nombre de contrôles sur les intrants, même s'il a progressé en passant de 600 par an en 2005 à 6 500 en 2011 (dont 5 976 chez les agriculteurs), reste très faible avec un taux de contrôle[24] de 1,2 %. Les contrôles au titre du « Paquet hygiène » ont augmenté en 2012 mais restent peu nombreux (580).

Les contrôles s'exercent prioritairement sur les exploitations agricoles qui bénéficient des aides au titre de la politique agricole commune (PAC) afin de prévenir le risque d'une demande de remboursement ultérieure[25]. Les exploitants qui ne bénéficient pas d'aides PAC, notamment les arboriculteurs, les maraîchers (et les viticulteurs avant 2008), ne sont quasiment pas contrôlés, hormis le cas des prélèvements ciblés par végétal et par région demandés par la direction générale de l'alimentation (DGAL).

[24] Le taux de contrôle rapporte le nombre de contrôles au nombre d'établissements ou d'exploitations à contrôler.

[25] Les exigences de base à respecter au titre de la conditionnalité des aides de la politique agricole commune (PAC) comprennent notamment le domaine « santé - productions végétales », qui est contrôlé par les directions régionales de l'alimentation, de l'agriculture et de la forêt (direction de l'alimentation de l'agriculture et de la forêt dans les départements d'outre-mer (DOM)). Il regroupe le sous-domaine « utilisation des produits phytopharmaceutiques » et le sous-domaine « Paquet hygiène relatif aux productions d'origine végétale ». Au titre de la conditionnalité, 1 % des déclarants PAC doivent être sélectionnés par domaine de contrôles.

Ces prélèvements sont ciblés sur certaines espèces végétales les plus exposées à des mésusages (utilisation de produits interdits, dépassements de doses autorisées, non-respect des délais avant récolte). En 2012, la DGAL a réalisé 675 prélèvements contre 717 en 2011 et 2010, soit un taux de contrôle de 0,2 %.

### 2 - L'absence de contrôle des contaminants avant et pendant la récolte

#### *a) L'absence de plan de surveillance ou de contrôle sur des contaminants à risque*

Publiée en 2011, l'étude de l'alimentation totale (EAT) n° 2 de l'Agence nationale de sécurité sanitaire de l'alimentation, de l'environnement et du travail (Anses) avait pour objectif d'estimer l'exposition des consommateurs à certaines substances chimiques contenues dans les aliments consommés. Cette étude concluait que notamment le cadmium, les additifs, le mercure, le DON (déoxynivalénol), les sulfites (additifs) devaient faire l'objet d'une attention particulière.

Or, contrairement à ce qui est spécifié dans le plan national de contrôles officiels pluriannuel (PNCOPA) pour 2011-2013, la direction générale de l'alimentation n'effectue aucune recherche de contaminants du domaine végétal et estime que cela relève de la responsabilité de la DGCCRF[26]. Certes, la DGCCRF établit chaque année une dizaine de plans de surveillance de la contamination des denrées alimentaires d'origine non animale, mais, au-delà des contrôles aléatoires portant sur tous les produits mis sur le marché, un contrôle à la source bien ciblé est nécessaire pour assurer la sécurité sanitaire.

S'agissant du cadmium, la direction générale de l'alimentation (DGAL) participe à la révision de la réglementation communautaire, afin de revoir certaines teneurs maximales. Or l'Anses, dans son avis du 24 novembre 2011 relatif à la révision des teneurs maximales en cadmium des denrées alimentaires destinées à l'homme, recommande d'agir surtout sur « le niveau de contamination des sources environnementales, en particulier au niveau des intrants (engrais

[26] La direction générale de l'alimentation (DGAL) s'appuie sur le règlement (CE) n° 315/1993, qui ne prévoit pas clairement la réalisation de programmes de contrôles, mais uniquement la communication à la Commission des résultats des enquêtes effectuées.

contaminés[27], épandage des boues en station d'épuration, etc.) à l'origine de la contamination des sols et des aliments, car un renforcement de la réglementation par l'application de teneurs maximales ne permet pas de diminuer efficacement les niveaux d'exposition de la population générale et des individus surexposés ». Les actions menées par la DGAL devraient davantage tenir compte des recommandations de l'Anses en identifiant les zones à risque et en renforçant les contrôles au titre du « Paquet hygiène ».

Concernant le DON ou déoxynivalénol, qui est une mycotoxine de champ, l'Anses estimait nécessaire de poursuivre les efforts pour réduire les expositions alimentaires. La DGAL indique qu'elle a un rôle à jouer dans la poursuite des échanges avec les opérateurs sur les bonnes pratiques à la production primaire et les possibilités de maîtrise du risque par la connaissance des facteurs, mais que les contrôles des denrées issues de ces céréales relèvent de la DGCCRF. Néanmoins, la DGAL devrait compléter ses actions de conseil aux opérateurs par des contrôles de la production primaire.

*b) L'absence de plan de contrôle ciblé sur des zones à risque*

Dans les zones où s'applique la réglementation des installations classées pour la protection de l'environnement[28] (ICPE), le service d'inspection des installations classées peut interdire certaines productions dans certains secteurs ou les restreindre à des productions non destinées à l'homme.

Il n'a pas été constaté, dans les services régionaux de l'alimentation (SRAL), de mise en place de procédures avec le service en charge des ICPE, permettant de cibler les zones à risque en matière d'épandage afin d'y faire des contrôles au titre d'une analyse de risque locale.

[27] Aucun règlement européen ne fixe de teneurs maximales pour les matières fertilisantes. Des teneurs normatives existent mais ce sont des dispositions françaises s'appliquant uniquement aux produits mis en place sur le marché français en dehors de ceux commercialisés au titre du règlement CE n° 2003/2003 sur les engrais. La France a officiellement demandé à l'Union européenne la mise en place de teneurs maximales pour les éléments traces métalliques et les composés traces organiques.

[28] L'inspection des installations classées est assurée par la direction générale de la prévention des risques (service des risques technologiques) du ministère de l'écologie, du développement durable et de l'énergie.

De même, il n'y a aucun ciblage de zones à risque du fait d'anciennes activités industrielles ou polluantes, zones qui relèvent ou non des installations classées.

## B - La diminution des contrôles dans les établissements

Les établissements de production et de transformation de denrées d'origine animale (y compris les abattoirs), en fonction de leur activité, peuvent être tenus d'obtenir un agrément sanitaire délivré par le préfet de département après instruction par les agents relevant du ministère de l'agriculture dans les directions départementales (DDPP ou DDCSPP).

Outre les établissements agréés, le ministère de l'agriculture est compétent pour contrôler les établissements de remise directe[29] et de restauration. Ces établissements sont également contrôlés par les agents des directions départementales relevant de la DGCCRF.

En 2012, le nombre d'établissements relevant de la compétence de la direction générale de l'alimentation (DGAL) s'élevait à près de 506 000 :

- 24 064 établissements agréés ;
- 110 271 établissements de restauration collective (dont 4 034 cuisines centrales agréées) ;
- 371 631 établissements de remise directe (dont 200 763 restaurants commerciaux, 110 337 établissements de métiers de bouche, 26 853 grandes et moyennes surfaces, 33 678 marchés).

### 1 - Un encadrement insuffisant des auto-contrôles des professionnels

Pour réduire les risques de contamination au cours de la chaîne de fabrication des denrées alimentaires, l'approche réglementaire consacre la responsabilisation active des intervenants professionnels, chargés de se doter des moyens leur permettant d'atteindre les objectifs fixés par la réglementation, dont celui d'assurer la sécurité et la salubrité des denrées alimentaires.

[29] Les établissements de remise directe sont des établissements qui destinent leurs produits directement aux consommateurs (restaurants fixes ou ambulants, boucheries, traiteurs, poissonneries, etc.).

Les professionnels ont l'obligation de mettre en place un système de maîtrise préventif de la sécurité sanitaire des aliments reposant sur la mise en œuvre de bonnes pratiques d'hygiène (formation du personnel, plan de nettoyage et désinfection, maîtrise des températures, etc.), un système qui identifie, évalue et maîtrise les dangers significatifs au regard de la sécurité des aliments dit HACCP (*Hazard Analysis Critical Control Points* ou analyse de danger - points critiques pour leur maîtrise), et un système de traçabilité permettant notamment la gestion des produits non conformes. Le ministère recommande, par ailleurs, aux représentants des organisations professionnelles sectorielles de rédiger des guides de bonnes pratiques d'hygiène soumis à la validation de l'administration, comme l'ont fait par exemple la Fédération des industries avicoles (FIA) pour l'abattage et la découpe des volailles maigres ou la Fédération française des industriels charcutiers traiteurs (FICT) pour les industries charcutières.

Les autocontrôles, qui prennent notamment la forme de prélèvements analysés en laboratoire, doivent permettre aux professionnels de vérifier l'efficacité du dispositif de maîtrise des dangers mis en place, et de garantir la sécurité des consommateurs. Or la qualité des méthodes d'analyse et l'indépendance des laboratoires choisis par les professionnels ne sont pas, à ce jour, garanties. En effet, alors que l'article L. 202-3 du code rural et de la pêche prévoit que « les laboratoires réalisant des analyses d'autocontrôle peuvent être soumis à une procédure de reconnaissance de qualification par le ministre chargé de l'agriculture », cette possibilité n'a pour le moment été mise en œuvre que pour une liste restreinte d'analyses et dans quelques catégories d'établissements : les élevages de volailles (recherche de salmonelles dans le cadre de la directive zoonoses) et les laiteries (paramètres sanitaires du lait).

Par ailleurs, l'obligation de transmettre des résultats d'analyse non conformes ne pèse aujourd'hui que sur les professionnels, alors même que cette communication est contraire à leurs intérêts. Le code rural et de la pêche maritime prévoit la possibilité d'obliger les laboratoires à transmettre les résultats non conformes dès lors que ces non-conformités présentent un risque pour la santé publique, mais les arrêtés d'application prévus n'ont pas été pris.

### 2 - L'affaiblissement des contrôles effectués par le ministère

Dans un contexte général de déflation des effectifs, la direction générale de l'alimentation fait face depuis 2009 à de fortes contraintes

pesant sur ses effectifs et son budget. Elle a fait le choix de faire porter leur diminution quasi exclusivement sur l'échelon départemental (- 6,8 % entre 2009 et 2012, soit une diminution de plus de 300 équivalents temps plein travaillés [ETPT]), chargé des inspections dans les élevages, dans les abattoirs et dans les autres établissements (remise directe, établissements agréés).

### *a) Les difficultés à respecter les normes européennes de contrôle dans les abattoirs*

Alors que les textes européens rendent obligatoires la présence de vétérinaires et auxiliaires en abattoir (notamment sur la chaîne d'abattage) et définissent précisément les tâches à effectuer dans le cadre des contrôles officiels, la France ne parvient pas à se conformer à ces exigences, notamment dans les abattoirs de volaille.

Un projet pilote expérimenté dans certains abattoirs de volaille, qui consiste à s'affranchir de la présence permanente des services vétérinaires *in situ* et à optimiser les missions d'inspection en abattoir en fonction d'une analyse des risques, permettra peut-être de faire évoluer le dispositif d'inspection au niveau européen. Il ne dispense pas pour autant les acteurs concernés d'une réflexion globale sur la place des petits abattoirs, 78 % des abattoirs de volaille produisant moins de 1 % de la production totale.

### *b) La réduction du nombre de contrôles*

Dans les établissements (agréés ou non), le nombre de contrôles a diminué de 17 % entre 2009 et 2012. Parmi les établissements agréés, 7 % n'ont pas fait l'objet d'un contrôle entre 2009 et 2012. Si le taux de contrôle est important dans les abattoirs, il est en revanche nettement plus faible pour les établissements de remise directe (7 %).

Cette diminution s'est accompagnée d'un meilleur ciblage des contrôles vers les établissements à risque. Toutefois, ce ciblage théorique n'est pas toujours respecté compte tenu des moyens disponibles dans les services.

Les établissements sont classés en quatre catégories de risque, le niveau de la classe de risque déterminant la fréquence d'inspection. Les seuils des classes de risque I et II (les moins risquées) sont fixés au niveau de chaque DD(CS)PP en fonction des effectifs disponibles.

Par ailleurs, une fréquence minimale d'inspection est définie au niveau national mais seulement pour certains établissements jugés plus risqués (axe « prévention ») et elle n'est pas toujours respectée. Elle est laissée à l'appréciation des directions départementales (DDPP ou DDCSPP) pour les autres établissements. Concrètement, elle est alors fixée en fonction des effectifs d'inspecteurs disponibles et des orientations données par le préfet de département.

Enfin, en raison de contraintes d'effectifs, la direction générale de l'alimentation (DGAL) demande aux services de réaliser un nombre d'inspections parfois très inférieur au chiffre « théorique » d'inspections tel qu'il résulterait de l'application stricte de la méthode pourtant définie par la DGAL, y compris pour les établissements les plus à risque (axe « prévention »).

Ces difficultés ont conduit la DGAL, en août 2012, à définir des priorités de contrôle en privilégiant les établissements agréés et en réduisant les contrôles dans les établissements de remise directe.

## C - La faiblesse du contrôle sur les denrées provenant de l'Union européenne

Le marché intérieur interdit tout contrôle intra-européen aux frontières intérieures de l'Union sur les produits européens. Or les différences dans les cultures administratives en matière de contrôle selon les États membres ne permettent pas d'assurer une totale maîtrise de la sécurité sanitaire des aliments commercialisés au sein de l'Union européenne.

Des exceptions à ce principe de non-contrôle existent dans certains domaines, mais restent limitées :

- pour les animaux vivants, un certain contrôle est assuré *via* leur passeport européen ;
- pour les produits d'origine animale, les États membres ont la possibilité de réaliser des « contrôles à destination ». Ils ont pour objet de vérifier, par sondage non discriminatoire, que les produits introduits sur le territoire national en provenance d'un État membre respectent la réglementation européenne.

Les « contrôles à destination » sont réalisés par les services déconcentrés de la direction générale de l'alimentation (DGAL). Le bilan 2010-2011 de ces contrôles met en évidence des taux importants de non-conformités : 17 % pour les viandes fraîches de boucherie, 13 % pour les

viandes fraîches de volaille, 25 % pour les produits à base de viande, 21 % pour le lait cru ou traité thermiquement et les produits à base de lait. Au total, plus de 5 % des contrôles permettent de relever des anomalies physiques (examen visuel notamment), 4,5 % des anomalies d'identité, 3,2 % des anomalies documentaires et 1 % des anomalies liées aux formalités administratives. Les anomalies constatées lors des « contrôles à destination » se concentrent sur les importations en provenance d'Espagne (plus de 32 %), de Belgique (22,3 %) et d'Italie (5,9 %). En 2007, l'Espagne et l'Italie concentraient 85 % des non-conformités détectées.

En dépit de ces taux d'anomalies élevés, les « contrôles à destination » sont très peu nombreux : pour la période 2010-2011, 1 311 interventions ont été réalisées pour 3 422 établissements enregistrés en tant que premiers destinataires en France, ce qui représente une baisse de plus de 20 % par rapport à l'année précédente. Par ailleurs, seuls 8,5 % des contrôles ont donné lieu à des suites et 2,6 % à une saisie/destruction de produits. Seules cinq réexpéditions sur les neuf demandées ont été effectives. Dans 35 départements, aucun « contrôle à destination » n'a été enregistré alors qu'on y recense des établissements premiers destinataires. Il n'existe plus d'instruction fixant les orientations de ces contrôles au niveau national.

En conséquence, la libre circulation, conjuguée à la faiblesse des contrôles lorsque ces derniers sont possibles, peut avoir comme conséquence une perte de contrôle sur la qualité des denrées mises sur le marché national.

## D - L'insuffisante répercussion sur les professionnels du coût des contrôles

Le coût des contrôles pourrait être réduit par une plus grande mise en concurrence des laboratoires chargés d'analyser, pour le compte du ministère de l'agriculture, les prélèvements effectués à l'occasion des contrôles.

Au-delà, la France pourrait mieux utiliser les possibilités prévues par les textes européens pour répercuter sur les professionnels le coût des inspections, qu'il s'agisse de la redevance à l'importation ou des redevances sanitaires d'abattage et de découpage.

En effet, l'article 27 du règlement CE n° 882/2004 du Parlement européen et du Conseil du 29 avril 2004 précise que les États membres peuvent percevoir des redevances ou des taxes pour couvrir les coûts

occasionnés par les contrôles officiels[30]. Ce même article précise que certaines activités, définies à l'annexe IV (dont les abattoirs et les ateliers de découpe), doivent obligatoirement être soumises à cette taxe à un taux qui ne peut être inférieur à un minimum fixé dans cette même annexe.

Ce n'est qu'en 2013 que les tarifs de ces redevances ont été fixés aux niveaux minimaux définis par le règlement cité ci-dessus. Au surplus, cette hausse a été compensée par la mise en place d'une modulation des tarifs en fonction du classement des abattoirs. En effet, la grande majorité des abattoirs (69 % des abattoirs de volailles et 74 % des abattoirs d'ongulés domestiques) bénéficie d'une modulation favorable du tarif de la redevance (bonus), qui leur permet de payer un tarif inférieur au tarif plancher défini par la réglementation européenne.

De ce fait, le coût des inspections est insuffisamment répercuté sur les professionnels : en 2012, le produit des redevances sanitaires d'abattage et de découpage a été de 48 M€ alors que les seules dépenses de personnel d'inspection dans les abattoirs s'élevaient à 71,2 M€.

S'agissant des importations, alors que la réglementation européenne prévoit la couverture des frais des contrôles aux frontières par une redevance, la DGCCRF ne respectera cette obligation qu'à compter de janvier 2014 alors que la direction générale de l'alimentation (DGAL) l'applique depuis plusieurs années en collaboration avec la direction générale des douanes et des droits indirects.

# II - Des non-conformités rarement sanctionnées

## A - Des non-conformités nombreuses

### 1 - Les végétaux avant et pendant la récolte

Les services régionaux de l'alimentation sont chargés de veiller au respect des prescriptions réglementaires tenant, par exemple, aux limites de résidus ou aux conditions de détention et de distribution des produits

[30] Auparavant, dès 1985, la directive du Conseil n° 85/73/CEE avait introduit le principe de perception de redevances sanitaires d'abattage et de découpage pour les viandes de boucherie et de volailles, destinées à couvrir les frais d'inspection sanitaire.

phytosanitaires. Le non-respect de ces règles conduit les services à constater des non conformités.

Les contrôles effectués par le ministère de l'agriculture au stade de la production primaire végétale mettent en évidence la persistance d'un taux de non-conformité élevé, que ce soit pour les non-conformités majeures ou mineures.

Les non-conformités majeures sont essentiellement liées à l'utilisation de produits phytosanitaires dont l'autorisation de mise sur le marché est retirée ; la deuxième cause de non-conformité est liée à la conformité de l'étiquetage. Les anomalies mineures sont essentiellement liées aux conditions de stockage.

**Tableau n° 1 : résultats des contrôles concernant les produits phytosanitaires par type de contrôles**

| | 2011 | | | 2012 | | |
|---|---|---|---|---|---|---|
| | **Conditionnalité** | **Hors conditionnalité** | **Distributeurs** | **Conditionnalité** | **Hors conditionnalité** | **Distributeurs** |
| **Conforme** | 47 % | 39 % | 36 % | 48 % | 42 % | 38 % |
| **Non conformes** | 53 % | 61 % | 64 % | 52 % | 55 % | 62 % |
| **Dont non conformités majeures** | 21 % | 41 % | 47 % | 21 % | 35 % | 46 % |
| **Dont non conformités mineures** | 32 % | 20 % | 17 % | 31 % | 20 % | 16 % |

*Note : Les « contrôles conditionnalité » sont ceux effectués chez les agriculteurs susceptibles de bénéficier d'une aide dans le cadre de la politique agricole commune (PAC) ; les « contrôles hors conditionnalité » concernent les autres exploitants ; les distributeurs sont ici les distributeurs de produits phytosanitaires.*
*Source : ministère de l'agriculture, direction générale de l'alimentation*

Par ailleurs, les résultats des prélèvements montrent que les dépassements des limites maximales de résidus sont plutôt rares mais que la présence de produits phytopharmaceutiques est forte. Or les études récentes de l'Institut de veille sanitaire (INVS) ou de l'Institut national de la santé et de la recherche médicale (INSERM) établissent un lien entre l'exposition aux produits phytosanitaires et certaines pathologies et s'inquiètent des effets dits « cocktail » et « faibles doses ».

Les plans de surveillance de la DGCCRF[31] permettent de mesurer le taux d'exposition aux produits phytosanitaires selon la provenance des végétaux. On observe qu'en 2010, les produits de France métropolitaine dépassent plus souvent la limite maximale de résidus (LMR) que les autres produits européens.

**Tableau n° 2 : bilan des plans de surveillance de la DGCCRF concernant les produits phytosanitaires dans les fruits, légumes et céréales, selon leur origine géographique (en %)**

| | 2009 | | | | | 2010 | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| **Régions** | France métropo-litaine | DOM | UE | Tiers (hors UE) | Inconnue | France métropo-litaine | DOM | UE | Tiers (hors UE) | Inconnue |
| | **Présence de résidus détectables** | | | | | | | | | |
| **Fruits** | 72,9 % | 9,2 % | 77,8 % | 63,6 % | 61,5 % | 69,4 % | 10,6 % | 85,0 % | 65,5 % | 0,0 % |
| **Légumes** | 35,7 % | 9,6 % | 33,4 % | 39,3 % | 14,3 % | 35,0 % | 5,2 % | 34,5 % | 28,8 % | 0,0 % |
| **Céréales** | 65,2 % | - | 100 % | 40,0 % | 300 % | 56,3 % | - | 0,0 % | 23,1 % | 0,0 % |
| | **Dépassement de la limite maximale de résidus ( LMR)** | | | | | | | | | |
| **Fruits** | 2,9 % | 0,0 % | 5,7 % | 5,1 % | 0,0 % | 2,3 % | 0,0 % | 0,9 % | 2,0 % | 0,0 % |
| **Légumes** | 3,7 % | 2,4 % | 3,1 % | 7,1 % | 0,0 % | 1,8 % | 0,6 % | 0,6 % | 2,7 % | 0,0 % |
| **Céréales** | 1,1 % | - | 0,0 % | 0,0 % | 0,0 % | 0,5 % | - | 0,0 % | 0,0 % | 0,0 % |

*Note : La DGCCRF effectue des prélèvements pour vérifier les taux de produits phytosanitaires présents dans différents produits (fruits, légumes, céréales, notamment) mis sur le marché, en prenant en compte leur origine géographique. Seuls les résidus dépassant les limites maximales de résidus ne respectent pas la réglementation.*
*Source : ministère de l'économie - DGCCRF*

## 2 - Les établissements

Lorsque les inspections dans les établissements donnent lieu à un rapport d'inspection validé, une note est attribuée à l'établissement (A =

[31] Ces plans comprennent des plans de surveillance, qui ciblent des produits de manière aléatoire, et des plans de contrôles, qui ciblent des denrées considérées à risque. Seuls les résultats des plans de surveillance sont présentés ici.

conforme, B = non-conformité mineure, C = non-conformité moyenne, D = non-conformité majeure).

En 2012, 38 % des inspections validées ont donné lieu à une note C et 7 % à une note D. Le pourcentage de C atteint 28 % dans les abattoirs et les ateliers de découpe, les autres établissements agréés, les cuisines agréées, 38 % dans les autres établissements de restauration collective et 46 % pour la remise directe.

Le pourcentage de D atteint 4 % dans les abattoirs et les ateliers de découpe, 5 % dans les autres établissements agréés (hors cuisines centrales), 2 % dans les cuisines centrales agréées, 5 % dans les autres établissements de restaurations collective et 11 % dans la remise directe.

### 3 - Les abattoirs

Le niveau sanitaire des abattoirs est apprécié par une note allant de I à IV, la note I correspondant aux abattoirs respectant l'ensemble des dispositions réglementaires et la note IV aux abattoirs qui présentent de graves non-conformités « qui pourraient justifier la suspension de [leur] agrément ».

Le nombre d'abattoirs non conformes au regard des normes européennes a nettement diminué depuis 2007, même s'il reste encore 16 abattoirs d'ongulés domestiques non conformes (catégorie III) sur 270 et 31 abattoirs de volailles et lapins non conformes (catégorie III) sur 699.

## B - Des pratiques de notation hétérogènes

Les procédures de la direction générale de l'alimentation (DGAL) relatives à l'exécution des inspections dans les établissements produisant des denrées alimentaires d'origine animale sont regroupées dans des *vade-mecum*. Chaque *vade-mecum* rappelle le cadre réglementaire de l'inspection ainsi que les instructions et les orientations sur les modalités d'exécution des inspections. Il comprend une grille d'analyse qui sert de support aux inspections en recensant les points à contrôler.

Les grilles d'analyses renseignées lors de l'inspection ne sont pas systématiquement remplies sur tous les points. Un inspecteur a la possibilité d'indiquer sur cette grille « non observé » lorsqu'un point n'a pas été vérifié lors de l'inspection, quelle qu'en soit la raison.

Afin d'harmoniser les pratiques d'inspection, des points incontournables ont été définis par la DGAL. Or dans un contexte de réduction d'effectifs, le risque d'un recentrage des contrôles sur les seuls points incontournables ne peut être exclu, d'autant que le système d'information ne permet pas d'identifier les items contrôlés lors de l'inspection et que le nombre d'inspections devant être réalisé par chaque département est fixé par la DGAL sans distinguer le caractère complet ou incomplet des inspections.

Par ailleurs, les pratiques des notations des inspecteurs peuvent varier sans raison apparente. En remise directe, une analyse réalisée dans les régions Provence-Alpes-Côte d'Azur (PACA) et Languedoc-Roussillon en 2012 a ainsi montré que, d'un département à l'autre, la proportion d'inspections ayant conduit à relever des non-conformités variait considérablement. Ainsi, la proportion d'inspections ayant constaté des non-conformités majeures, qui est en moyenne de 12 % dans la région Provence-Alpes-Côte d'Azur, atteint 33 % dans les Alpes-Maritimes contre seulement 3 % dans le Vaucluse. La proportion d'inspections ayant constaté des non-conformités moyennes ou majeures, qui atteint 53 % pour cette région, s'élève à près de 80 % dans les Alpes-Maritimes et seulement 30 % dans les Bouches-du-Rhône.

Ces différences de pratique peuvent s'expliquer en partie par les caractéristiques des établissements contrôlés. Toutefois, il est probable qu'une partie des écarts tient :

– aux pratiques des inspecteurs, soit que les *vade-mecum* soient insuffisamment précis, soit que les contraintes locales (sous-effectif, sensibilité de l'établissement) amènent les inspecteurs à s'écarter des préconisations ;

– au ciblage des contrôles, qui sont plus ou moins orientés vers les établissements à risques.

Des analyses complémentaires devraient être réalisées dans les régions afin d'identifier les raisons de ces écarts, de réduire ceux qui ne seraient pas justifiés et de mieux cibler les contrôles sur les établissements à risque.

## C - Des suites insuffisamment contraignantes

Les suites des contrôles effectués par les agents du ministère de l'agriculture peuvent relever de la police administrative en cas de non-conformité (rappel à la réglementation ou avertissement administratif

avec ou sans délai de mise en conformité, mise en demeure[32], destruction, décision administrative de type suspension ou retrait d'agrément, fermeture d'un établissement, notamment) ou de la police judiciaire en cas d'infraction (délit et contravention).

Les agents du ministère de l'agriculture peuvent soit transmettre un procès-verbal au procureur de la République, soit proposer une transaction pénale avec l'accord du Parquet. Ils peuvent aussi infliger des amendes forfaitaires dans le cadre des infractions de la première à la quatrième classe définies à l'article R. 48-1 du code de procédure pénale.

Dans les faits, les suites données aux non-conformités sont peu nombreuses, insuffisamment contraignantes et très hétérogènes d'un service à l'autre, comme l'ont relevé plusieurs audits internes récents.

Pour les végétaux, s'agissant des contrôles réalisés dans les exploitations agricoles en 2011, seuls 1,2 % ont donné lieu à un procès-verbal, 5,5 % à une mise en demeure et 11 % à d'autres suites (destructions, suspension d'agréments, etc.). S'agissant des contrôles réalisés chez les distributeurs de produits phytosanitaires, seuls 2,3 % ont donné lieu à un procès-verbal, 20,6 % à une mise en demeure et 18,3 % à d'autres suites.

S'agissant des contrôles réalisés en 2012 dans les établissements de production/transformation de denrées d'origine animale, seules 41 % des inspections constatant une non-conformité moyenne ou majeure ont donné lieu à une suite, quelle qu'elle soit (y compris le simple avertissement). Cette proportion est plus forte en remise directe (53 %) et plus faible dans les abattoirs (27 %), les autres établissements agréés (30 %) et les établissements de restauration collective (30 %). Seules 16 % des inspections relevant des non-conformités moyennes ou majeures ont donné lieu à une suite autre qu'un avertissement.

Or la mise en œuvre d'un contrôle de second niveau suppose une politique de suites plus volontariste que par le passé.

Un plan d'action sur les suites est en cours de mise en œuvre à la direction générale de l'alimentation (DGAL). Au-delà, une plus grande transparence sur les non-conformités relevées et les suites qui leur sont données aiderait les services à résister aux pressions locales qui peuvent s'exercer, par exemple lorsqu'un établissement est menacé de fermeture.

[32] La mise en demeure comporte une date de mise en conformité, qui sera systématiquement suivie d'une inspection, documentaire ou sur site, après son échéance. Elle fait donc peser une contrainte de réinspection sur les services. En 2013 un indicateur de performance a été mis en place afin de suivre ce taux de re-contrôles.

**Le cas de l'établissement Spanghero**

En 2012, l'établissement Spanghero comprenait trois ateliers regroupant cinq activités disposant chacune d'un agrément sanitaire : un atelier de découpe (agréé en 1993), de fabrication de préparations de viandes (agréé en 1998) et de production de viandes hachées (agréé en 2006) ; un atelier de fabrication de produits à base de viande (agréé depuis 1994 puis 2008) ; ainsi qu'un entrepôt frigorifique agréé depuis 1989.

À la suite de la découverte dans cet établissement de viande de cheval dans des préparations supposées être à base de viande de bœuf, plusieurs enquêtes ont été conduites par la DGAL et la DGCCRF dans leurs champs de compétence respectifs. Ces enquêtes ont notamment permis de trouver de la viande séparée mécaniquement de mouton d'origine britannique, interdite de commercialisation pour des raisons sanitaires.

La Cour a demandé les rapports des inspections conduites par les agents du ministère de l'agriculture dans cet établissement entre 2008 et février 2013. Seuls quatre rapports ont été produits.

Le rapport d'inspection de septembre 2008, qui portait sur l'entrepôt frigorifique, faisait état de non-conformités mineures des locaux, du matériel, du fonctionnement mais aussi de non-conformités majeures concernant l'absence de date limite de consommation de certains produits congelés par l'atelier et sur les listings de récapitulatifs de certains produits transformés par l'établissement. À la suite de cette inspection, un simple avertissement a été envoyé à l'établissement[33]. Cet entrepôt frigorifique n'a pas fait l'objet d'une nouvelle inspection au cours de la période étudiée.

Ce n'est que fin 2012 que les deux autres ateliers (découpe, fabrication de préparations de viandes, production de viande hachée, fabrication de produits à base de viande) ont été inspectés. Ils ne l'avaient donc pas été depuis au moins 2008.

Lors de ces inspections, le plan de maîtrise sanitaire n'a pas été observé alors qu'il s'agit pourtant d'un point de contrôle en théorie incontournable. Lors de l'inspection du 19 décembre 2012 relative aux préparations de viandes et viandes hachées, l'exploitation des résultats des auto-contrôles n'a pas non plus été observée.

[33] Dans le courrier du 9 février 2009, la direction départementale des services vétérinaires (DDSV) demandait à l'établissement « d'apporter, dès réception de la présente les mesures correctives appropriées (…). Elles devront être présentées lors d'un prochain contrôle ».

Sur les autres points, des non-conformités considérées comme mineures et moyennes ont été observées (non-respect de la marche en avant pour transférer les matières piécées à l'atelier des plats cuisinés, absence d'identification de certaines denrées non-conformes stockées dans la chambre froide, etc.).

Deux de ces inspections ont conduit à une note A (« conforme »), une à une note B (« non-conformité mineure »).

## CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

*L'évolution de la politique de sécurité sanitaire consécutive à l'adoption du « Paquet hygiène » n'est aujourd'hui pas achevée.*

*Certes, la diminution du taux de contrôle s'est accompagnée d'un meilleur ciblage vers les établissements à risque, mais les problématiques liées aux effectifs de contrôle interfèrent trop fréquemment avec cette analyse de risque. Les pratiques de notation des établissements par les inspecteurs peuvent varier sans raison apparente. Les suites données aux contrôles sont peu nombreuses, insuffisamment contraignantes et hétérogènes d'un service à l'autre.*

*Les autocontrôles réalisés par les professionnels sont de qualité variable et les non-conformités ne sont pas nécessairement portées à la connaissance des services de l'État. Des mesures plus contraignantes sont prévues par les textes afin d'encadrer l'activité et les méthodes des laboratoires réalisant les autocontrôles pour le compte des professionnels et d'obliger ces laboratoires à transmettre aux services de l'État les résultats non-conformes lorsqu'il existe un risque pour la santé publique. Ces mesures réglementaires n'ont pratiquement pas été mises en œuvre.*

*Enfin, dans un contexte de restriction budgétaire, une plus grande efficience doit être recherchée dans la gestion des contrôles, notamment en mettant en concurrence les laboratoires réalisant, pour le compte du ministère de l'agriculture, les analyses des prélèvements effectués lors des contrôles.*

*Par ailleurs, la France n'utilise pas suffisamment les possibilités prévues par les textes européens pour répercuter sur les professionnels le coût des inspections, qu'il s'agisse de la redevance à l'importation ou des redevances sanitaires d'abattage et de découpage.*

*Au total, l'absence de contrôle à un niveau significatif et l'absence de sanctions suffisantes mettent en lumière des anomalies graves.*

*Ces constats conduisent la Cour à formuler les recommandations suivantes :*

1. *prendre les arrêtés prévus par les textes pour obliger les laboratoires à transmettre aux services de l'État les résultats non conformes sur les denrées alimentaires dès lors que ces non-conformités présentent un risque pour la santé publique ;*
2. *appliquer plus largement les dispositions de l'article L. 202-3 du code rural et de la pêche maritime prévoyant la possibilité de soumettre les laboratoires réalisant des analyses d'autocontrôle à une procédure de reconnaissance de qualification par le ministre de l'agriculture ;*
3. *s'assurer du ciblage des contrôles sur les professionnels les plus à risque, de la qualité des inspections (respect des procédures, observation des points incontournables, notation appropriée, etc.) et du caractère approprié des suites qui leur sont données (suites plus nombreuses et plus contraignantes) ;*
4. *pour les végétaux, étendre l'analyse de risque aux silos, aux zones à risque et aux contaminants et renforcer les contrôles réalisés au titre du « Paquet hygiène » ;*
5. *renforcer les « contrôles à destination » pour les produits d'origine animale en provenance de l'Union européenne.*

# Sommaire des réponses


| | |
|---|---|
| Réponse commune du ministre de l'économie et des finances et du ministre délégué auprès du ministre de l'économie et des finances, chargé du budget | 86 |
| Ministre de l'agriculture, de l'agroalimentaire et de la forêt | 87 |

## *RÉPONSE COMMUNE DU MINISTRE DE L'ÉCONOMIE ET DES FINANCES ET DU MINISTRE DÉLÉGUÉ AUPRÈS DU MINISTRE DE L'ÉCONOMIE ET DES FINANCES, CHARGÉ DU BUDGET*

*Vos recommandations n'appellent pas de remarque particulière de notre part. Nous ne souhaitons donc pas apporter de réponse formelle à ce rapport.*

## *RÉPONSE DU MINISTRE DE L'AGRICULTURE, DE L'AGROALIMENTAIRE ET DE LA FORÊT*

*Je tiens en tout premier lieu à me féliciter du travail d'analyse approfondi qui a été conduit avec mes services et de l'occasion qui a été offerte au directeur général de l'alimentation d'échanger avec la Cour. Cela contribuera sans nul doute à l'amélioration continue du fonctionnement des services à laquelle je suis particulièrement attaché.*

*Il me semble toutefois que ce projet, qui pointe l'insuffisance des contrôles du Ministère de l'Agriculture, de l'Agroalimentaire et de la Forêt, devrait être amendé dans la mesure où les insuffisances relevées ne sont à aucun moment mises en perspective avec l'efficience des services, où l'interministérialité n'est pas évoquée et où le parangonnage avec d'autres pays n'est pas pris en compte.*

*Il serait donc plus juste de reprendre la terminologie utilisée dans le développement du document, à savoir « l'affaiblissement des contrôles » à mettre en relation avec les fortes contraintes pesant sur les effectifs du programme 206 « Sécurité et qualité sanitaires de l'alimentation »depuis plusieurs années. C'est ce même constat qui m'a conduit à proposer le maintien de ces effectifs pour 2014 et 2015, témoignant ainsi de la priorité accordée aux missions en matière de sécurité sanitaire. Il n'est d'ailleurs fait mention à aucun moment des possibilités de mutualisation des contrôles avec les autres Ministères chargés de la sécurité sanitaire, alors que c'est une pratique aujourd'hui développée et encouragée par mon Ministère, en accord avec les décisions du dernier Comité interministériel pour la modernisation de l'action publique.*

*Enfin, la qualité des contrôles réalisés dans le champ de l'accréditation selon la norme ISO/CEI 17020, en particulier ceux réalisés dans tous les établissements agréés pour la production et la transformation des denrées, est attestée par le Comité Français d'Accréditation. La Direction Générale de l'Alimentation (DGAL) est la seule Administration en charge du contrôle des aliments à bénéficier d'une telle reconnaissance. Ces éléments importants n'apparaissent toutefois pas dans le rapport.*

*Des pistes d'amélioration sont mises en évidence, telles que le renforcement des suites données aux inspections et des contrôles dans le secteur végétal, missions pour lesquelles des réformes sont déjà engagées et qui participent d'un plan plus global en cours d'élaboration.*

*Je regrette que cette appréciation ne soit pas analysée à la lumière des comparaisons dont nous disposons au niveau européen et international en matière d'efficience du dispositif français. En effet, à titre d'exemple, je peux citer l'audit de la Commission européenne sur l'efficience des services,*

*l'audit de l'Organisation Mondiale de la Santé Animale ou la reconnaissance du modèle français par de nombreux pays tiers qui reconnaissent au système français un haut niveau de sécurité.*

*Enfin, les recommandations émises me paraissent bien en deçà de celles auxquelles on pourrait s'attendre au vu de la sévérité des constats opérés. Pour la plupart d'entre elles, les pistes proposées ont déjà été identifiées par mes services et sont soit intégrées dans les projets de modernisation en cours, soit déjà écartées compte tenu de leur inefficacité (transmission systématique des résultats d'autocontrôle). Je m'interroge d'ailleurs sur l'intérêt de certaines d'entre elles, en particulier le renforcement des contrôles à destination sur les denrées animales en provenance de l'Union Européenne alors que la majorité des risques identifiés pour le commerce international concerne les produits importés de pays tiers.*

*Par ailleurs, je tiens à vous alerter sur quelques inexactitudes qui subsistent dans le document, en dépit des éléments échangés avec la DGAL en amont de ce projet. Le caractère public de ce document me paraît justifier leur correction.*

*Il est ainsi précisé : « Or, la qualité des méthodes d'analyse et l'indépendance des laboratoires choisis par les professionnels ne sont pas, à ce jour, garanties. En effet, alors que l'article L. 202-3 du code rural et de la pêche maritime (CRPM) prévoit que « les laboratoires réalisant des analyses d'autocontrôle peuvent être soumis à une procédure de reconnaissance de qualification par le Ministre chargé de l'Agriculture », cette possibilité n'a pour le moment été mise en œuvre que pour une liste restreinte d'analyses [...] ».*

*Pour ma part, je considère que les réseaux de laboratoires reconnus ne sont utilisés que lorsque le risque sanitaire est établi, comme précisé dans l'article R. 202-22 du CRPM : « Cette liste est établie au regard, notamment, du risque lié à l'objet des analyses d'autocontrôle considérées. » La constitution d'une liste de laboratoires reconnus est donc un fait exceptionnel, lié à un risque sanitaire caractérisé. Cette notion de «laboratoire reconnu » n'est d'ailleurs pas prévue dans la réglementation européenne. Le règlement européen 2073/2005 prévoit uniquement une mise en œuvre de certaines méthodes d'analyse requises par des laboratoires d'autocontrôles. Il n'est nullement précisé que ces laboratoires doivent être indépendants ou reconnus. De fait, les analyses d'autocontrôle sont réalisées, dans certains cas, par des laboratoires d'entreprises agroalimentaires. Ce dispositif n'a pas vocation à se généraliser et à s'ajouter aux dispositions de la réglementation européenne car il ferait peser une contrainte disproportionnée sur les professionnels qui restent, en premier lieu, responsables des aliments qu'ils mettent sur le marché.*

*En conclusion, je souhaite réaffirmer la priorité qui est la mienne en terme de sécurité sanitaire, l'État se devant d'être présent sur ces questions qui constituent une priorité pour nos concitoyens. Des efforts importants sont réalisés pour sécuriser le dispositif dans un contexte de réduction des dépenses publiques. Il serait donc à mon sens dommageable que des imprécisions ou un mode de présentation orienté ne crée de la suspicion au sein des consommateurs, alors même que l'efficience du dispositif français est largement reconnue au niveau européen et international.*

Cour des comptes
Rapport public annuel 2014 – février 2014
13 rue Cambon 75100 PARIS CEDEX 01 - tel : 01 42 98 95 00 - www.ccomptes.fr

# 2
# Les SAFER : les dérives d'un outil de politique d'aménagement agricole et rural

## *PRÉSENTATION*

*Les sociétés pour l'aménagement foncier et rural (SAFER) sont des sociétés anonymes créées au début des années 1960 pour acheter et revendre des terres agricoles et des sièges d'exploitation. Elles ont pour objectifs de favoriser l'installation des jeunes agriculteurs dans de bonnes conditions, de remembrer le parcellaire agricole et de permettre l'agrandissement d'exploitation de type familial pour atteindre un seuil de rentabilité.*

*Au nombre de 26 dont trois dans les départements d'outre-mer, les SAFER emploient 986 salariés. À fin 2012, le total de leur bilan s'élève à 450 M€, dont 204 M€ de dettes financières et 134 M€ de capitaux propres. Les SAFER ont acquis, en 2012, 86 600 hectares (ha) et 9 700 biens pour une valeur totale de 1,1 Md€. Elles ont rétrocédé au total 88 300 ha, en effectuant 11 900 opérations.*

*Les SAFER, bien que sous statut de société anonyme, sont investies d'une mission d'intérêt général concernant le foncier agricole et rural, qu'elles exercent grâce au droit de préempter que leur accorde la loi du 8 août 1962. Progressivement, leur rôle et leur champ d'action se sont élargis, dans le développement rural avec la loi du 25 janvier 1990 puis dans le domaine environnemental avec la loi du 9 juillet 1999, alors que dans le même temps leur mission première, le remembrement, se réduisait.*

*Les SAFER sont constituées en réseau, coiffé par deux entités : la Fédération nationale des SAFER (FNSafer), une association créée en 1962, et la société centrale pour l'aménagement foncier rural[34] (SCAFR) créée, sous l'égide de l'État, pour participer au capital des SAFER.*

[34] La SCAFR, considérée comme une filiale de la Caisse des dépôts et consignations, a changé de dénomination après sa fusion, en 2002, avec une société de conseil, pour devenir la société « Terres d'Europe-Société de conseil pour l'aménagement foncier rural », souvent dénommée SCAFR.

*La Cour a contrôlé au début des années 1990 plusieurs SAFER. Elle avait alors notamment constaté un manque d'adéquation entre la politique foncière des SAFER et celle définie par l'État, ainsi que l'insuffisante définition des objectifs et de la programmation des activités de chaque SAFER.*

*Le nouveau contrôle que vient d'effectuer la Cour a porté sur les deux structures nationales, ainsi que sur quatre SAFER aux territoires très différenciés[35]. Il montre que les SAFER mènent aujourd'hui, de manière très indépendante, des activités diversifiées et peu contrôlées par les pouvoirs publics, ce qui rend nécessaire un recadrage de leurs missions et une meilleure maîtrise de leur réseau.*

# I - Des activités diversifiées

## A - Un champ d'action élargi

Deux éléments ont fortement pesé sur l'activité des SAFER et donc sur leur situation financière : la fin de la période des grands remembrements et la réduction du marché des terres agricoles sous l'effet de l'urbanisation et de l'artificialisation des sols. La part des terres agricoles est en effet passée de 62,6 % du territoire national en 1960 à 51,4 % en 2010, alors que, durant la même période, les sols boisés passaient de 21 % à 31 % et les sols artificialisés de 8,8 % à 12,4 %.

Il revient aux SAFER d'agir sur le marché rural et de favoriser la transparence du marché. Cette mission a été progressivement étendue avec l'élargissement de leur droit de préemption par la loi du 4 juillet 1980. Celle-ci leur reconnaît aussi la faculté de céder des biens à des organismes publics ou des associations foncières en vue de constituer des réserves foncières ou d'aménager l'espace rural.

Dix ans plus tard, la loi du 25 janvier 1990 met les SAFER en position d'opérateur foncier en milieu rural, en leur donnant la possibilité d'effectuer des études et de conduire des opérations en vue de favoriser le développement rural, y compris vers des activités non agricoles. Pour la

[35] Deux correspondaient à des régions administratives : SAFER Poitou-Charentes et SAFER Languedoc-Roussillon, ce qui n'est le cas ni pour la SAFER Aquitaine-Atlantique, ni pour la SAFER Flandres-Artois.

première fois, apparaît la notion de « préservation de la nature et de l'environnement ».

Cette évolution est confirmée par la loi du 9 juillet 1999 qui met en place la possibilité de préemption pour des motifs environnementaux. Elle est parachevée par la loi du 23 février 2005, puisque l'article L. 141-1 du code rural et de la pêche maritime (CRPM) précise désormais que les SAFER « concourent à la diversité des paysages, à la protection des ressources naturelles et au maintien de la diversité biologique ». Les liens plus étroits sont prévus avec les collectivités territoriales et un rôle plus important est attendu dans le domaine forestier.

Parallèlement, l'exemption fiscale des droits d'enregistrement dont bénéficient les SAFER a été largement étendue en 1999-2000.

Alors que les régions ont pris de plus en plus de place dans l'organisation administrative, le ressort de certaines SAFER n'est plus en adéquation avec cette évolution comme le montre la carte ci-après[36]. En 1995, la Cour demandait de poursuivre l'évolution engagée, trop lentement, en faveur d'un regroupement régional, voire inter-régional. L'absence de correspondance avec les régions est un handicap si les SAFER veulent apporter leur expérience à l'aménagement des territoires et coopérer, de façon constructive, avec les régions.

[36] C'est le cas de six SAFER : Aquitaine-Atlantique, Garonne-Périgord, Aveyron-Lot-Tarn, Gascogne-Haut-Languedoc, Maine-Océan, Poitou-Charentes.

**Carte n° 1 : implantations des SAFER**




*Source : Cour des comptes, d'après une carte FNSafer (délimitation des SAFER en orange, des régions en noir)*

La situation des SAFER résultant de ces évolutions et de leur politique propre apparaît particulièrement différenciée.

## B - Des situations financières contrastées

Si, globalement, la situation financière des SAFER pour l'exercice 2012 est satisfaisante avec un résultat positif de 4,85 M€ pour l'ensemble des SAFER de métropole, localement des différences considérables existent. Ainsi, trois SAFER dégagent des résultats particulièrement positifs, supérieurs à 600 000 € (Aquitaine-Atlantique, Provence-Alpes-Côte d'Azur et Centre), et d'autres ont un résultat très positif supérieur à 300 000 € (Basse-Normandie, Auvergne). Ces cinq SAFER contribuent à elles seules à 75 % des résultats positifs de l'ensemble des SAFER. Quelques SAFER présentent des résultats proches de zéro (Alsace,

Aveyron-Lot-Tarn) ou même négatifs (Bretagne, Languedoc-Roussillon, Corse).

De fait, des SAFER profitant de la richesse de leur territoire (prix élevé des terres, des vignes ou des forêts), d'opérations dites de « substitution » rémunératrices et de ventes de biens non-agricoles dans des secteurs recherchés[37], accumulent les excédents.

Dans le cas d'une opération de « substitution », la SAFER, au lieu d'acheter un bien et de le revendre après éventuelle restructuration, sert d'intermédiaire pour qu'un seul acte notarial soit passé entre le vendeur et l'acheteur, après passage en comité départemental et avis du commissaire du gouvernement.

La Cour a d'ailleurs constaté que les trois SAFER qui pratiquent le plus d'opérations de « substitution » sur des propriétés de valeur distribuent une partie de leurs bénéfices à leurs salariés (pour un total de 314 098 € en 2012). Et ce en contradiction avec l'article L. 141-7 du code rural et de la pêche maritime qui dispose que « les SAFER ne peuvent avoir de buts lucratifs. Les excédents nets réalisés… ne peuvent être utilisés, …qu'à la constitution de réserves destinées au financement d'opérations conformes à l'objet de ces sociétés ».

À l'inverse, des situations difficiles peuvent aussi résulter de charges de structures trop importantes dans des SAFER multipliant leurs implantations territoriales et réticentes à l'idée de recentrer leur réseau. De plus, le système de calcul de marges[38] mis en place dans le passé par la FNSafer apparaît désormais complètement dépassé. Faute de comptabilité analytique, les marges réelles dégagées par chacune des activités des SAFER ne peuvent être précisément déterminées.

[37] La valeur moyenne du lot acquis est en 2012 de 41 000 € en Lorraine, mais de 173 000 € en Provence-Alpes-Côte d'Azur, 214 000 € en Centre et 215 000 € en Aquitaine-Atlantique.

[38] Il s'agit d'un calcul de marges semi-brutes qui n'impute que les dépenses liées directement à chaque type d'activité, sans aucune affectation des charges communes, à défaut de toute comptabilité analytique.

## Tableau n° 1 : les SAFER de métropole

| | Données financières 2012 (€) | | | | Acquisitions 2011 (ha) | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| **SAFER** | **Chffre d'affaires net** | **Résultat** | **Capitaux propres** | **Stock propriétés** | **Dettes financières** | **Acquisitions** | **dont par substitution** | **dont par préemption** |
| **Alsace** | 8 856 065 | 9 148 | 1 883 078 | 3 368 429 | 1 390 098 | 419 | 180 | 14 |
| **Aquitaine-Atlantique** | 21 004 260 | 1 763 227 | 14 106 071 | 14 162 138 | 5 793 259 | 3 431 | 2 338 | 209 |
| **Auvergne** | 14 588 206 | 300 546 | 8 451 659 | 9 990 950 | 0 | 4 067 | 2 005 | 647 |
| **Aveyron-Lot-Tarn** | 11 040 932 | 3 145 | 3 373 090 | 9 531 906 | 3 789 287 | 6 123 | 4 640 | 284 |
| **Bourgogne Franche-Comté** | 25 038 588 | 197 337 | 8 199 979 | 10 551 161 | 2 938 966 | 7 402 | 5 319 | 227 |
| **Bretagne** | 12 073 038 | -122 273 | 3 141 686 | 19 154 440 | 13 059 383 | 4 270 | 2 577 | 692 |
| **Centre** | 13 029 188 | 610 875 | 6 392 313 | 4 597 665 | 4 009 452 | 7 553 | 6 743 | 361 |
| **Champagne-Ardenne** | 24 877 558 | 29 437 | 6 491 046 | 14 944 349 | 13 828 843 | 1 568 | 801 | 79 |
| **Corse** | 1 748 125 | -16 219 | 2 118 688 | 426 828 | 0 | 450 | 11 | 53 |
| **Flandres-Artois** | 6 442 203 | 70 682 | 3 355 263 | 23 954 640 | 7 415 293 | 596 | 224 | 61 |
| **Garonne-Périgord** | 11 264 341 | 50 698 | 5 232 886 | 17 506 274 | 2 762 545 | 3 216 | 2 774 | 194 |
| **Gascogne-Haut-Languedoc** | 10 309 784 | 57 291 | 4 641 866 | 8 594 286 | 121 838 | 5 273 | 4 649 | 184 |
| **Ile-de-France** | 10 019 053 | 225 388 | 3 378 472 | 3 547 000 | 1 583 158 | 905 | 162 | 103 |
| **Languedoc-Roussillon** | 11 221 566 | -34 011 | 5 016 639 | 2 622 861 | 589 374 | 6 416 | 5 936 | 212 |
| **Lorraine** | 8 880 448 | 121 059 | 4 630 140 | 8 704 376 | 6 773 737 | 2 583 | 1 618 | 150 |
| **Maine Océan** | 14 527 094 | 47 339 | 3 974 545 | 28 362 479 | 333 169 | 4 556 | 2 816 | 517 |
| **Marche-Limousin** | 5 050 798 | 114 977 | 3 140 004 | 1 946 795 | 0 | 3 784 | 3 120 | 183 |
| **Basse-Normandie** | 25 562 056 | 497 289 | 9 305 789 | 31 593 218 | 17 166 255 | 5 078 | 3 098 | 764 |
| **Haute-Normandie** | 21 837 798 | 21 990 | 6 360 418 | 14 460 699 | 0 | 1 860 | 252 | 66 |
| **Picardie** | 8 873 727 | 143 456 | 4 028 936 | 25 010 852 | 165 271 | 841 | 269 | 64 |
| **Poitou-Charentes** | 21 894 050 | 21 707 | 5 508 448 | 22 367 251 | 13 838 081 | 3 708 | 1 892 | 500 |
| **Provence-Alpes-Côte d'Azur** | 29 928 569 | 620 219 | 7 851 990 | 11 657 855 | 1 931 010 | 5 166 | 4 097 | 521 |
| **Rhône-Alpes** | 19 890 645 | 120 306 | 10 899 221 | 7 524 626 | 3 208 141 | 6 541 | 5 118 | 528 |
| **Total Métropole** | **337 958 091** | **4 853 614** | **131 482 230** | **294 581 080** | **100 697 161** | **85 806** | **60 639** | **6 613** |

Source : FNSAFER/SCAFR

# II - Des missions à recadrer

## A - La connaissance du marché rural : une amélioration nécessaire

La première mission confiée aux SAFER concerne la promotion de la transparence du marché rural par une observation statistique des mouvements intervenant sur ce marché. À ce titre, la Cour recommandait en 1995 une amélioration des outils statistiques. Si des évolutions ont été réalisées grâce à un outil informatique plus performant depuis 2009, des progrès sont encore nécessaires pour améliorer la connaissance des mouvements sur le marché rural et de l'activité des SAFER.

### 1 - Un marché rural en mutation

L'État a confié aux SAFER (article L. 141-1-I du code rural et de la pêche maritime) une mission d'observatoire du marché rural afin d'en permettre la transparence. La notion de marché rural repose essentiellement sur les déclarations d'intention d'aliéner adressées par les notaires, auxquelles les SAFER ajoutent leurs propres acquisitions[39]. L'ensemble du territoire national « rural », plus ou moins agricole ou naturel, fait donc partie du champ d'action statistique traité par la FNSafer.

Toutefois, un nombre croissant, même s'il ne peut être défini précisément, de pratiques et de montages juridiques, généralement réalisés à des fins d'optimisation fiscale, peut conduire à la fois à faire échec à la mission de transparence du marché foncier rural des SAFER, mais aussi à l'utilisation éventuelle de leur droit de préemption ou d'une possibilité d'acquisition à l'amiable. La fonction d'observatoire des SAFER nécessite que le cadre juridique soit adapté à cette nouvelle réalité, notamment en rendant obligatoire la notification aux SAFER des opérations portant sur les transferts de parts sociales et les démembrements de propriétés agricoles.

[39] Au total, 216 500 informations ont été traitées en 2012.

Les statistiques des SAFER font l'objet d'un suivi technique rigoureux, d'autant plus que celles concernant le marché rural et les prix pratiqués sont les seules existantes en la matière.

Les séries sur les prix sont d'ailleurs utilisées officiellement par le ministère chargé de l'agriculture[40]. Par ailleurs, un ouvrage annuel sur le « prix des terres » est publié et vendu au public ; il en est de même concernant le « marché des forêts ».

Le refus de certaines SAFER de communiquer des données aux commissions départementales de consommation des espaces agricoles (CDCEA), créées par la loi de modernisation de l'agriculture du 27 juillet 2010, a suscité une intervention de la FNSafer. Celle-ci a rappelé aux SAFER que, dans un tel cadre, elles assument une mission de service public et doivent fournir des données gratuitement.

### 2 - Des activités peu transparentes

La FNSafer présente chaque année les données relatives à l'activité des SAFER susceptibles de renseigner sur l'évolution du marché rural. Ces données sont nombreuses, mais elles restent parcellaires et difficiles à interpréter. En particulier, il est impossible d'analyser de façon détaillée, par exemple pour les installations des jeunes agriculteurs, la nature de l'opération menée par la SAFER : véritable acquisition ou opération de « substitution ».

De nombreux tableaux d'activité sont peu renseignés dès qu'il s'agit de répartir les informations par domaine d'action (agriculture, environnement, développement) ; la rubrique « inconnu » est importante et parfois prépondérante, par exemple concernant le stock foncier non conventionné. Il en est de même pour tous les tableaux concernant les vendeurs et surtout les acquéreurs.

Il apparaît très difficile d'obtenir des renseignements précis de la part des SAFER, par exemple pour le tableau de répartition de leurs effectifs entre activités. Les enquêtes particulières menées récemment concernant les relations avec les collectivités territoriales, les activités en

[40] Les seules conventions passées par l'État avec la FNSafer concernent les statistiques relatives aux séries de prix sur les terres et prés, ainsi que sur les vignes et sur le point d'information international. De même, une convention passée avec la Société forestière de la Caisse des dépôts et consignations permet chaque année la parution d'un ouvrage : « Le marché des forêts en France », dont les données sont reprises par l'indicateur du marché des forêts en France qui présente une série depuis 1970.

matière environnementale ou en faveur de l'agriculture biologique, ne font pas toujours l'objet de réponses systématiques de l'ensemble des SAFER.

Dans la mesure où chaque société reste totalement libre de sa gestion, en matière de politique foncière, de relation avec les collectivités ou de tarifs pratiqués[41], des comportements très différents en résultent. L'action de la FNSafer est de ce fait difficile à mener.

De plus, en de nombreux domaines, la volonté d'obtenir un large consensus ne permet pas à la FNSafer de faire adopter des évolutions nécessaires communes à l'ensemble des SAFER (environnement, marges différenciées pour les jeunes agriculteurs, etc.). Les statistiques relatives à l'activité SAFER restent ainsi limitées et les rapports et comptes transmis à ce titre à l'État ne font pas l'objet d'études approfondies. C'est ainsi que l'évolution essentielle, que représente depuis 2000 le développement des opérations de « substitution », a pu échapper à l'État alors qu'elles représentent plus de 75 % de l'action foncière de nombreuses SAFER. Un contrôle plus attentif de l'État en ce domaine aurait dû s'imposer.

## B - Les missions d'intérêt général : un indispensable recentrage

### 1 - Des opérations de « substitution » de plus en plus prépondérantes

Les SAFER sont un acteur important sur un marché rural[42] qui se rétracte, mais, contrairement à un reproche couramment formulé, elles utilisent statistiquement peu leur droit de préemption comme le montre le tableau n° 1. En effet, la simple menace de recourir à ce dispositif peut conduire à une acquisition amiable ou à une opération dite de « substitution ».

[41] Pour l'enquête, menée en 2009, sur les tarifs pratiqués dans les différents domaines d'intervention, seules 21 SAFER ont répondu et souvent de façon très incomplète à la FNSafer.

[42] Les acquisitions, en hectares, par rapport au marché global de l'espace rural sont de 18 %, dont seulement 0,7 % en utilisant la préemption. Le taux de prise des SAFER sur la part du marché qui leur est accessible (hors fermiers en place, terrains à bâtir, etc.) est de 32 %, mais varie de 17 % (Flandres-Artois) à 45 % (Gascogne-Haut-Languedoc).

Bien que la substitution ne soit pas réellement un mode d'acquisition dans la mesure où la SAFER ne devient pas propriétaire du bien à rétrocéder, elle figure pourtant à ce titre dans les statistiques des SAFER. De ce fait, comme le montre le tableau n° 2, en 2012, les « substitutions » occupent une part très majoritaire dans les modes d'intervention.

**Tableau n° 2 : part des « substitutions » dans les modes d'acquisition**

| **2012** | **Surface acquise** | | **Valeur en principal** | |
|---|---|---|---|---|
| | *Hectares* | *% FRANCE* | *K€* | *% FRANCE* |
| **« Substitutions »** | 60 528 | 68 % | 839 390 | 78 % |
| **Acquisitions amiables Hors « substitutions »** | 21 163 | 24 % | 180 035 | 17 % |
| **Préemptions** | 6 868 | 8 % | 52 883 | 5 % |
| **Ensemble des acquisitions** | 88 568 | **100 %** | 1 072 297 | **100 %** |

*Source : FNSafer*

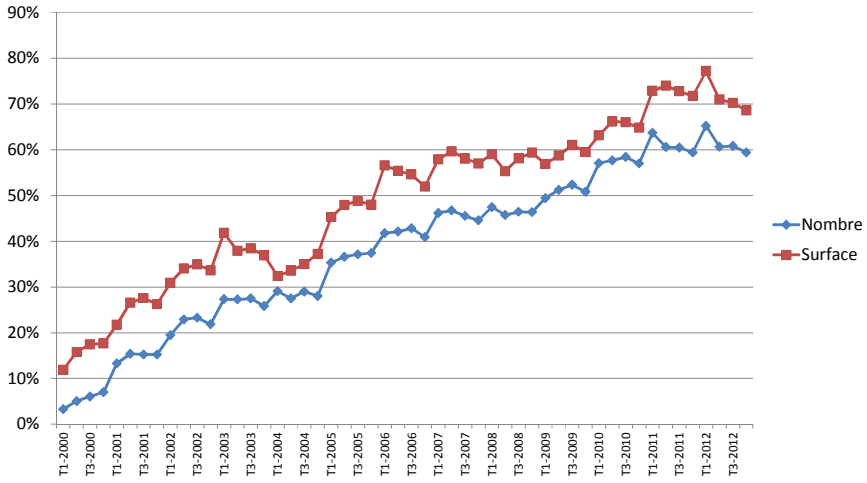
Ce résultat s'inscrit dans l'évolution de la législation fiscale. Les SAFER ont obtenu une exemption fiscale des droits d'enregistrement, mais pour compenser la réduction de ces droits de 15,50 % à 4,9 % (3,8 % au profit du département et 1,2 % au profit de la commune), les SAFER ont pu étendre l'exonération fiscale aux opérations de « substitution » (depuis le 31 mars 1999) et même aux ventes de tous « biens ruraux » au sens large du terme (depuis le 31 mars 2000).

L'avantage fiscal concernant les seules opérations de « substitution » est de plus de 46 M€ en 2012, sur un total de près de 60 M€. Il a participé à l'amélioration des marges[43] ; ainsi, en 2011, la marge brute sur l'activité de « substitution » représentait 49,2 % du total des ressources des SAFER ; elle atteignait 66 % en Provence-Alpes-Côte d'Azur et 68 % en Aquitaine-Atlantique. Son coût est supporté par les collectivités territoriales privées des droits d'enregistrement.

[43] Les marges sont passées, pour les SAFER de métropole, de 33,256 M€ en 1999 à 88,637 M€ en 2012.

Depuis 2000, certaines SAFER ont ainsi modifié leurs pratiques comme le montre l'évolution trimestrielle en pourcentage de la part des « substitutions » dans les rétrocessions effectuées entre 2000 et 2012, retracée dans le graphe suivant.

**Graphique n° 1 : part des « substitutions » dans les rétrocessions**




*Source : FNSafer*

Cependant cet avantage fiscal concerne de plus en plus des opérations relatives à des biens ruraux bâtis. De fait, les SAFER effectuent plus fréquemment des transactions sur des immeubles bâtis à valeur élevée[44]. Ainsi, la FNSafer gère un site internet « www.propriétés-rurales.com », similaire à ceux des notaires ou des agences immobilières, sur lequel des propriétés essentiellement bâties de plus d'un million d'euros sont à vendre[45]. Ce sont ces évolutions qui contribuent à alimenter les griefs contre les SAFER de la part des autres intermédiaires immobiliers.

De plus, à l'occasion des contrôles de la Cour, il est apparu que des SAFER interviennent au titre d'une opération de « substitution », alors même que l'opération de vente d'une propriété est déjà conclue sur le principe. Le vendeur et l'acheteur bénéficient dans ce cas du savoir-faire de la SAFER ainsi que d'une garantie en responsabilité.

[44] Les acquisitions avec bâti représentent 45 % des surfaces, mais 70 % de la valeur. La valeur du lot moyen bâti acquis en 2012 était de 399 000 €, contre 307 000 € en 2011, soit + 30 %.

[45] Au nombre de 192, début mai 2013, dont 23 pour la SAFER Centre, 19 pour la SAFER Aquitaine-Atlantique et 12 pour la SAFER Provence-Alpes-Côte d'Azur.

Cette pratique est particulièrement répandue dans le secteur viticole où certaines SAFER peuvent réaliser des opérations sollicitées par les vendeurs. Dans ce cas, le recours à la SAFER permet de sécuriser le processus, en particulier pour permettre une mise en exploitation plus rapide. Certains intermédiaires viennent chercher la SAFER sans oublier d'intégrer leur rémunération. Un tableau comparatif, réalisé à partir de cas concrets sur des domaines viticoles, peut ainsi être dressé.

**Tableau n° 3 : comparaison entre la vente classique et la « substitution »**

| | Vente « classique » | « Substitution » SAFER |
|---|---|---|
| Prix du vendeur | 5 000 000 € | 5 000 000 € |
| Cabinet de négociation | 150 000 € | 150 000 € (reversé par la SAFER) |
| Droits fiscaux (5,09 %) | 262 135 € | 0 |
| Rémunération SAFER (8 %) | 0 | 250 000 € (après reversement) |
| Versement par l'acquéreur | 5 412 135 € | 5 400 000 € |

*Source : Cour des comptes*

En pratiquant de la sorte, les gagnants sont : la SAFER (250 000 € de marge), l'acquéreur (12 135 € dans le cas retenu et la possibilité d'amortir la rémunération SAFER), le vendeur qui maintient son prix et ne retarde pas la vente (menace de préemption écartée). Les perdants sont : le département pour 195 700 €, la commune pour 61 800 € et l'État pour 4 635 €.

La Cour rappelle que l'avantage fiscal attribué aux SAFER avait pour but de leur permettre d'intervenir pour des motifs d'intérêt public et notamment de favoriser l'installation des jeunes agriculteurs. L'utilisation de cet avantage fiscal est injustifiée pour des opérations dans lesquelles le rôle de la SAFER se limite parfois à celui d'un intermédiaire, certaines opérations n'ayant, en outre, qu'un lointain rapport avec l'activité agricole lorsqu'il s'agit, par exemple, de biens à usage résidentiel.

La poursuite de telles pratiques pour compenser la baisse des subventions accordées aux SAFER, aux frais des collectivités

territoriales, ne saurait constituer une réponse pertinente au regard des principes qui ont présidé à la création de ces organismes.

Il conviendrait donc d'assurer un encadrement des opérations de « substitution » ou sur des biens non agricoles, en réservant l'avantage fiscal aux seules opérations relevant de la mission d'intérêt général.

### 2 - Une faible activité dans les métiers de base

#### *a) L'installation des jeunes agriculteurs : une priorité ?*

En 1995, la Cour recommandait un recentrage des activités des SAFER sur leur mission d'intérêt général essentielle : l'installation de jeunes agriculteurs. Un sondage réalisé par le magazine « Terres agricoles » indique que 85,5 % des personnes interrogées pensent que les SAFER ne facilitent pas vraiment l'installation des agriculteurs, seules 10 % estiment que ces organismes jouent pleinement leur rôle[46].

La FNSafer met en avant les efforts réalisés en ce domaine. Les documents nationaux produits font valoir que les SAFER consacrent une part importante de leur activité de rétrocessions au profit de l'installation des agriculteurs, pourtant celle-ci représente moins du tiers de l'ensemble en 2012, même si cette ligne « installations » recouvre des situations très différentes. Ainsi, sur 29 668 ha de rétrocessions en faveur de l'installation, les premières installations avec dotations aux jeunes agriculteurs (DJA) ne représentent que 2 761 ha, soit moins de 10 % du total. On ne saurait qualifier ce résultat de « part importante de l'activité de rétrocession » sans suggérer que cette activité est étonnamment inefficace.

Il ressort de l'enquête menée en 2012 par la FNSafer que plusieurs SAFER se sont engagées avec les collectivités territoriales (régions en particulier) dans des actions en faveur de l'installation des jeunes agriculteurs. Les installations sont alors de ce fait plus nombreuses. Ces actions sont plus faciles à mettre en place si le ressort de la SAFER correspond à un ressort régional, comme le montre *a contrario* l'exemple de la région Midi-Pyrénées qui, devant l'urgence du problème, a dû signer une convention de portage foncier avec les trois SAFER concernées et quatre caisses du Crédit agricole.

[46] Résultats d'un sondage en ligne réalisé entre le 7 et le 10 février 2012 portant sur 1 272 personnes.

*b) Un stock foncier généralement faible*

L'extension des exemptions de droits d'enregistrement aux opérations de « substitution » accordée au début des années 2000 a permis globalement aux SAFER d'accroître fortement leurs marges tout en n'immobilisant pas de stock foncier.

Alors que le stock foncier était important au début des années 1980 avec plus de 160 000 ha, il est en moyenne à peine supérieur à 40 000 ha depuis 1991. De plus, la stratégie des SAFER a été de garder un maximum de stock conventionné[47], le plus souvent avec une garantie de bonne fin de la collectivité concernée (56 % en 2012), ce stock étant le plus souvent financé par la collectivité, les SAFER ne pouvant le financer sur leurs fonds propres[48].

La politique des SAFER est aussi en ce domaine très différenciée[49]. La faiblesse du stock foncier propre à la SAFER est, en effet, un signe de la diminution des acquisitions-cessions dans l'activité et du peu d'engagement à travailler avec les collectivités. Il n'est donc pas étonnant que les trois SAFER ayant des stocks peu élevés, malgré leurs disponibilités financières, soient celles qui retirent le plus de marge des opérations de « substitution ».

Dans ce contexte de faiblesse des stocks, les SAFER pratiquent de moins en moins de remaniements parcellaires, une de leur mission d'origine : moins de 2 000 opérations en 2012 portant sur 3 000 ha (3 fois moins qu'en 1999).

## C - Le partenariat local : un développement inégal

Les liaisons avec les partenaires institutionnels tels que les collectivités territoriales et les établissements publics fonciers sont très différentes selon les SAFER, certaines agissant très peu en matière de développement local ou d'environnement. Elles ne sont pas exemptes d'ambiguïté.

[47] Seulement cinq SAFER ont un montant de stock foncier non garanti supérieur à 10 M€. De plus, le stock non conventionné de plus de 2 ans ne représente que 32 % de ce stock.

[48] Les capitaux propres des SAFER de métropole étaient de l'ordre de 119 M€, alors que la valeur de leur stock foncier est de 300 M€.

[49] Concernant les conventions de stockage, alors que certaines SAFER n'en ont pas, quatre en ont plus de 150 pour des surfaces dépassant parfois 3 000 ha.

Seulement 2,4 % des surfaces rétrocédées (soit 2 009 ha) concernent la protection de l'environnement en 2012. Le stock foncier des SAFER classé en faveur de l'environnement n'est que de 1 469 ha en 2012, dont 1 328 ha sont des forêts, à la suite d'une convention avec la Caisse des dépôts et consignations.

Concernant les collectivités territoriales, les SAFER doivent transmettre aux départements et aux communes les déclarations d'intentions d'aliéner (DIA) qu'elles reçoivent des notaires. Cette transmission est gratuite, mais les SAFER essayent de valoriser cette procédure par des études et actions spécifiques qui font l'objet de nombreuses conventions[50].

Les conventions de stockage de foncier ont connu une forte progression depuis 20 ans. À la fin de 2011, 1 160 conventions étaient répertoriées portant sur un stock de 25 673 ha. Les SAFER participent directement à l'artificialisation des terres agricoles par les conventions d'aménagement passées avec les collectivités. Elles considèrent que, faute de pouvoir s'y opposer, mieux vaut essayer d'en limiter les conséquences en excipant de leur connaissance du terrain, notamment en termes de qualité des terres.

Au niveau national, la FNSafer essaye de maintenir des contacts avec les associations d'élus locaux représentées à son conseil d'administration (départements et régions). Des enquêtes ciblées répondant à leurs préoccupations sont aussi effectuées. Les liaisons avec les associations d'élus communaux et intercommunaux semblent toutefois moins suivies, alors même que ce sont les principaux acteurs en matière d'aménagement et d'artificialisation des sols.

Les relations conflictuelles avec les établissements publics fonciers (EPF), très fortes en 2010, se sont apaisées grâce à un groupe de travail commun, bien que les problèmes de fond subsistent : existence de droits de préemption concurrents, recettes fiscales fortes des établissements publics fonciers (EPF) face à des financements plus aléatoires pour les SAFER. Le rôle des SAFER ne pourrait qu'être conforté par une délimitation de leur ressort conforme aux limites régionales dans les quatre régions où ce n'est pas encore le cas.

[50] Environ 3 000 conventions au titre des concours techniques et 1 500 concernant l'observation du marché foncier.

# III - Un réseau à maîtriser

L'éloignement progressif des SAFER de leurs missions traditionnelles d'intérêt général est pour beaucoup le fruit du manque de suivi de leur activité, renforcé par la faiblesse des outils d'information. Le recentrage de l'activité de ces organismes doit donc s'accompagner de mesures structurelles touchant à l'organisation du réseau et à son accompagnement.

## A - Une organisation à structurer

### 1 - Réorganiser la tête de réseau

La tête de réseau des SAFER est en réalité bicéphale avec la FNSafer d'un côté et Terres d'Europe-SCAFR de l'autre. Cependant, de fortes imbrications existent entre les deux structures. Les responsables de la société SCAFR sont les mêmes que ceux de la FNSafer. Les deux entités sont logées sur le même plateau de la « Maison SAFER », leurs personnels travaillent de façon très imbriquée et les versements de la FNSafer représentent plus de 66 % des produits d'exploitation de la SCAFR.

#### *a) La place centrale de la FNSafer*

La FNSafer, association de la loi de 1901, a été créée en même temps que les premières SAFER en vue notamment de veiller au bon fonctionnement et à l'équilibre économique de chaque société, et d'assurer la représentation de leurs intérêts communs, la diffusion des principes et des méthodes régissant leur activité. Son budget s'est élevé, en 2012, à 4,2 M€ pour un effectif de 16 personnes.

Le code rural définit les missions et les compétences des SAFER, mais il ne précise pas les outils nécessaires pour faire fonctionner de manière coordonnée un réseau de 26 SAFER, jalouses de leur autonomie. Elles ont cependant toutes adhéré à la FNSafer qui est l'interlocutrice du ministère de l'agriculture au niveau central et qui est appelée à participer aux groupes de travail animés par ce dernier.

En application de son règlement intérieur, il est donc revenu à la FNSafer d'organiser un socle commun. Cependant, si les circulaires et directives sont nombreuses, elles ne sont pas réunies en un recueil pouvant constituer un document de référence facilement consultable. De plus, la FNSafer ne s'attache pas à vérifier l'application effective de ces règles, sauf à l'occasion des enquêtes menées lors des changements de directeurs, mais dont l'objet est différent.

L'absence de suivi systématique de ses recommandations par la FNSafer constitue un défaut majeur du pilotage de l'ensemble. La FNSafer est plus reconnue par sa capacité à porter la voix des sociétés adhérentes auprès des pouvoirs publics, que pour son pouvoir à coordonner et impulser les actions de ces dernières. La Cour a mesuré la forte résistance à l'application de certaines directives, même si de nombreuses réunions (interrégionales, de directeurs, notamment) sont organisées à cet effet.

### *b) Le rôle ambigu de la SCAFR*

La SCAFR, société anonyme au capital de 1,39 M€, a été créée en juillet 1960 pour prendre des participations dans le capital des SAFER mises en place à partir de 1962. Les institutions publiques sont présentes à son capital par l'Agence de services et de paiement (ASP) (pour près de 12 %) et la Caisse des dépôts et consignations (près de 35 %). Les autres grands actionnaires sont le Crédit agricole (32 %) et le Crédit Foncier de France (près de 7 %). La FNSafer, actionnaire à hauteur de 14 %, dirige la société avec pour seuls actionnaires attentifs, le Crédit agricole et, dans une moindre mesure, l'ASP. La SCAFR, devenue Terres d'Europe-SCAFR, après sa fusion en 2002 avec une société de conseil, assume deux missions : mener des études statistiques et siéger dans les conseils d'administration des SAFER (dont elle est actionnaire à hauteur d'environ 11 % pour 3,64 M€). Elle y a consacré un budget de près de 800 000 € en 2012 et un effectif de 8 personnes.

Par ailleurs, une avance a été faite à la SCAFR par l'État en 1990 d'un montant de 9,15 M€ à taux nul. Elle a été redistribuée aux SAFER en fonction de leur niveau d'activité. Ces dernières devaient la rembourser en six échéances (de 2000 à 2025) pour permettre à la SCAFR de la reverser à l'État. Si l'échéance de 2000 a bien été remboursée, celle de 2005 a fait l'objet d'une négociation avec l'État aboutissant, en 2007, à en remettre la totalité (1,524 M€).

Le remboursement de l'échéance 2010 n'est pas intervenu, la FNSafer ayant renouvelé sa demande à l'État d'abandonner sa créance. Depuis cette date, l'État n'a pas apporté de réponse à cette demande ni engagé de procédure de recouvrement de sa créance. Ni les comptes de la SCAFR, ni ceux des SAFER bénéficiaires ne traduisent cette charge de remboursement en contradiction avec les principes comptables de régularité et sincérité.

Il revient à l'État d'engager dans les meilleurs délais la procédure de recouvrement de cette créance et de confirmer le sort qu'il entend donner aux échéances à venir.

Au total, le rôle de la FNSafer comme celui de la SCAFR pourraient être plus clairement définis en confiant à la FNSafer les responsabilités d'une institution de tête de réseau (mettre en place les moyens facilitant la gestion courante des SAFER, produire les statistiques d'activité, réaliser les études) et à la SCAFR le rôle unique de porteur de capitaux. Dans ce contexte, la FNSafer pourrait être représentée dans les conseils d'administration des SAFER, ce qui contribuerait à renforcer sa position à leur égard.

### 2 - Instituer un réel contrôle

#### *a) Les instances de gouvernance*

En 1995, la Cour recommandait une moindre représentation du syndicalisme agricole dans les conseils d'administration. Du fait de l'évolution des missions, ils se sont ouverts, depuis 2009, aux représentants de conseils régionaux, généraux et municipaux de leur ressort, ce qui n'est d'ailleurs pas sans poser problème pour les SAFER chevauchant plusieurs régions. La gestion des SAFER reste cependant très contrôlée par le monde agricole, notamment par le syndicat majoritaire (la FNSEA).

Dans un audit sur les comités techniques départementaux mené en 2012 sous l'égide de la FNSafer, il est ainsi ressorti que les non-agriculteurs ont l'impression de rentrer dans un « monde clos » où la profession majoritaire domine. Il apparaît que les membres agriculteurs subissent beaucoup de pression, en particulier pour des parcelles

convoitées[51]. Les élus locaux ont cependant l'impression que le rôle des SAFER évolue vers une ouverture aux collectivités et à l'environnement tout en relevant les tensions créées par la participation *de facto* des SAFER à une réorientation des terres vers un usage non-agricole (3 432 ha. en 2012).

Les tensions sont également présentes à l'intérieur du monde agricole, en particulier lorsque les SAFER veulent utiliser leur droit de préemption pour lutter contre la spéculation foncière. Les rares préemptions faites avec demande de révision du prix aboutissent dans 85 % des cas à un retrait de la vente. Dans les secteurs à prix élevé, un conflit de génération existe entre les jeunes qui veulent s'installer et les anciens qui veulent vendre à bon prix, souvent dans un contexte d'artificialisation des sols. Des tensions existent aussi avec les syndicats minoritaires qui s'estiment insuffisamment représentés et informés, bien que la FNSafer ait donné des consignes d'ouverture en ce domaine.

Par ailleurs, l'ouverture au monde forestier devient pour certaines SAFER une nécessité, ainsi que l'a rappelé la FNSafer. Globalement les SAFER traitent désormais plus de 10 % du marché forestier. Ce secteur représente une part importante de l'activité des SAFER, sur le marché rural non agricole, mais très variable selon les SAFER (de 5 % à 33 %).

### *b) Les règles déontologiques*

La FNSafer est chargée d'une fonction d'alerte au sein du groupe pour les anomalies qu'elle pourrait déceler dans le fonctionnement d'une SAFER. Elle met en œuvre cette fonction[52] d'après un processus gradué pouvant aller jusqu'au signalement au ministre. Le mécanisme est essentiellement tourné vers les SAFER pouvant rencontrer des difficultés financières et laisse de côté des pratiques qui pourraient être critiquables dans certaines SAFER, par exemple, certaines opérations de « substitution ».

Un comité stratégique et d'éthique a été créé en 2013 à la FNSafer pour assurer l'appui aux SAFER et le suivi de la « charte éthique » du

[51] Dans des régions où la terre est rare et convoitée, malgré des prix élevés, il n'est pas rare d'avoir plus de 20 demandes pour une même cession (3 en moyenne nationale), ce qui conduit souvent la SAFER à partager en plusieurs sous-ensembles.

[52] Un nouveau mécanisme d'alerte a été acté par décision du conseil d'administration du 11 octobre 2012 et par l'assemblée générale de fin d'année, sans modification du règlement intérieur.

groupe. On constate que cette dernière se réfère uniquement aux missions traditionnelles des SAFER.

De plus, aucune règle déontologique n'est mise en exergue dans la gestion des SAFER pour traiter non seulement des responsabilités et devoirs des dirigeants, administrateurs ou membres des comités techniques, mais aussi des personnels des SAFER eux-mêmes. On pourrait s'attendre au regard des missions d'intérêt général exercées par les SAFER à des exigences fortes sur la déontologie et la transparence des actions.

### *c) Le rôle de l'État*

L'État n'intervient pas dans les directives et circulaires transmises par la FNSafer aux SAFER.

La procédure de renouvellement de l'agrément de la SAFER prévue par le code rural et de la pêche maritime[53] n'est pas utilisée pour faire un bilan critique des actions menées et des objectifs poursuivis.

Alors que la Cour recommandait, en 1995, une vigilance accrue des commissaires du gouvernement que sont les directeurs régionaux de l'alimentation, de l'agriculture et de la forêt (DRAAF) et les directeurs régionaux des finances publiques (DRFiP), les contrôles de la Cour ont montré leur faible implication, en particulier au niveau du conseil d'administration. Dans des domaines d'actualité et délicat à gérer, les commissaires ne reçoivent aucune instruction de leur ministère, ainsi le ministère de l'agriculture n'a-t-il réuni ses commissaires du gouvernement qu'une seule fois entre 2007 et 2013.

Le suivi des plans pluriannuels d'activité (PPAS) qui sert de cadre à la programmation de chaque SAFER reste lacunaire. Un simple bilan chiffré s'est substitué au compte rendu d'activité annuel et à l'évaluation à mi-parcours qui sont normalement prévus. En ce domaine, la FNSafer n'a d'ailleurs guère apporté d'appui aux SAFER.

Le ministère de l'agriculture a diffusé une circulaire du 6 mars 2013 demandant une évaluation sérieuse, en 2013, du plan 2007-2012 et l'élaboration d'un plan en 2014, qui portera sur la période 2015-2020 marquant sa volonté de faire des prochains plans pluriannuels

[53] L'article L. 141-6 du code rural et de la pêche maritime prévoit que les SAFER : « doivent être agréées par le ministre de l'agriculture et le ministre chargé de l'économie et des finances. Leur zone d'action est définie dans la décision d'agrément ».

d'activité un véritable outil de pilotage stratégique des missions des SAFER.

Il apparaît effectivement nécessaire que le ministère de l'agriculture renforce le contrôle de l'État sur les stratégies foncières conduites par les SAFER à l'occasion des plans pluriannuels d'activité, ce qui rendra indispensable une plus grande implication des commissaires du gouvernement. Par ailleurs, l'action de contrôle n'en serait que plus efficace si le ressort de chacune des SAFER correspondait, pour le moins, au ressort des régions administratives.

## B - Des mesures d'accompagnement à prévoir

### 1 - Renforcer la solidarité entre SAFER

Aucun dispositif n'a été mis en place pour tenter de réduire les écarts que fait apparaître la situation financière très contrastée des SAFER. Si un fonds de solidarité entre SAFER, soumis à l'agrément de l'État, est prévu par les statuts de la FNSafer depuis 2001, il n'a été mis en œuvre qu'entre 2001 et 2003 pour limiter les conséquences du changement brutal du mode de répartition des aides européennes qui ne prenaient plus en compte les handicaps naturels. Ce fonds, dont le montant avait atteint 707 000 € en 2003, a été mis en sommeil en 2004 devant l'insatisfaction d'une majorité des SAFER contributrices.

Il convient toutefois de signaler que, depuis 2008, une partie des excédents des SAFER (7 %) est reversée dans un fonds d'investissement et de structuration (FIS) pour financer[54] des actions à caractère commun, essentiellement dans le domaine informatique. Ce fonds, géré par la FNSafer, fonctionne mal et ne bénéficie que marginalement aux SAFER en difficulté ou qui cherchent à se restructurer.

Un dispositif de solidarité ne serait cependant pas inutile pour accompagner les SAFER dans une restructuration de leur réseau dès que la solidarité recherchée pourra s'appuyer sur une comptabilité analytique. Il bute cependant sur le caractère limité des fonds mobilisables et sur l'opposition au contrôle accru par la FNSafer et le ministère qu'il impliquerait.

[54] La cotisation globale appelée en 2012 sur la base des résultats de l'exercice 2011 s'est élevée à 357 000 €.

### 2 - Simplifier les conditions de financement de l'État

En 1995, la Cour avait recommandé que la subvention de l'État soit modulée en fonction de la politique foncière de chacune des SAFER Un arrêté a appliqué cette recommandation en 2001, mais a supprimé la prise en compte des handicaps rencontrés par certaines SAFER. Les subventions de l'État aux SAFER ont en conséquence très fortement diminué. Elles sont passées de 12,6 M€ en 1981 à 4,5 M€ en 2011, ce qui, en monnaie constante, représente une division de leur montant par six.

La FNSafer chiffre pour 2012 le montant des subventions de l'État à 3,99 M€ pour les SAFER de métropole et à 2,09 M€ celui d'autres subventions publiques, dont certaines proviennent de collectivités territoriales[55]. Le taux global de subvention par rapport aux charges de structures est de l'ordre de 5,8 % pour les SAFER de métropole (6,4 % en incluant les SAFER des départements d'outre-mer). Ce taux est très différent selon les SAFER[56].

Les subventions de l'État font l'objet d'une circulaire annuelle qui n'a pas été modifiée depuis de nombreuses années. Elles dépendent du critère relatif à la complexité des dossiers instruits par les SAFER et font l'objet d'une procédure d'attribution particulièrement lourde qu'il conviendrait de simplifier. Des critères prenant en compte les difficultés d'un territoire ou le respect des priorités des politiques agricoles pourraient être utilement retenus.

L'évolution des subventions de l'État n'a pas été sans effet sur la politique suivie par les SAFER en vue d'assurer leur financement. C'est ainsi, par exemple, qu'elles ont développé une stratégie de recettes pour les ventes qui ne transitent pas par elles, en demandant aux notaires une rémunération pour « réponse rapide » qui permet de purger le droit de préemption de la SAFER avant le délai légal de deux mois en payant 80 €, voire 200 €. En 2012, les recettes pour « réponses rapides » se sont élevées à près de 2,6 M€ : 11 SAFER en tirent des recettes supérieures à 100 000 € (dont Provence-Alpes-Côte d'Azur : 437 500 € et Rhône-Alpes : 301 900 €). Même si la somme est modeste, une telle pratique ne peut être que fortement critiquée au regard de la mission d'intérêt général des SAFER. Elle appelle donc un réexamen par la tutelle.

[55] Pour les plus importantes : les SAFER Île-de-France (600 000 €), Rhône-Alpes (516 000 €) et Languedoc-Roussillon (410 000 €).

[56] Des SAFER sont à moins de 3 % (Picardie, Flandres-Artois), d'autres, grâce à des subventions locales dépassent 10 % (Bretagne, Languedoc-Roussillon), la SAFER Île-de-France ayant un ratio de près de 25 %. La SAFER de Martinique dépasse 50 %.

## CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

*L'extension de l'exemption des droits d'enregistrement accordée aux SAFER au début des années 2000 a modifié profondément leurs interventions sur le marché rural. L'évolution continue des opérations de « substitution » sur des biens ruraux n'ayant plus de vocation agricole conduit à s'interroger sur le bien-fondé d'une politique de plus en plus coûteuse pour les finances publiques et étendue à des bénéficiaires qui ne sont plus ceux pour lesquels l'avantage fiscal a été créé.*

*L'État doit participer davantage au pilotage de l'action des SAFER, notamment pour leurs missions d'intérêt général. Le dispositif d'aide doit être simplifié et venir en appui des politiques de l'État définies dans le plan pluriannuel d'activité de chaque SAFER. L'échéance de 2010 de l'avance de l'État doit être remboursée.*

*Le recentrage des activités des SAFER sur leurs missions d'intérêt général doit s'accompagner d'une organisation renforcée du réseau des SAFER par une clarification des rôles de la FNSafer et de Terres d'Europe-SCAFR ainsi qu'une plus grande affirmation de la place de la fédération. Une plus grande solidarité financière entre SAFER reste à organiser. La restructuration du réseau visant à faire correspondre le ressort des SAFER avec, pour le moins, celui des régions est indispensable et facilitera leur reconnaissance par les collectivités territoriales.*

*Les instances de gouvernance des SAFER doivent s'ouvrir à d'autres acteurs du territoire. La transparence dans leurs modes de décision doit être renforcée et l'adoption de règles déontologiques ne pourrait qu'y contribuer.*

*La Cour considère que l'avenir des SAFER est ainsi subordonné au réexamen de leurs missions et à un meilleur encadrement de leurs activités.*

*Ces constatations conduisent la Cour à formuler les recommandations suivantes :*

1. *réserver l'exemption des droits d'enregistrement aux opérations qui relèvent des missions d'intérêt général exercées par les SAFER ;*
2. *recouvrer l'échéance de 2010 de l'avance consentie par l'État ;*
3. *assurer la transparence des décisions prises dans les SAFER ;*
4. *prévoir un plan pluriannuel d'activité 2015-2020 de chaque SAFER, développer le partenariat avec les collectivités*

*territoriales, en fonction des priorités de la politique agricole de l'État ;*

5. *procéder au regroupement des SAFER pour que leur ressort corresponde, pour le moins, à celui des régions administratives et réduire le nombre des implantations locales ;*
6. *mettre en place une comptabilité analytique ;*
7. *clarifier la répartition des rôles entre la FNSAFER et la société SCAFR, en regroupant les études et le conseil aux SAFER dans la fédération.*

# Sommaire des réponses


| | |
|---|---|
| Réponse commune du ministre de l'économie et des finances et du ministre délégué auprès du ministre de l'économie et des finances, chargé du budget | 116 |
| Ministre de l'agriculture, de l'agroalimentaire et de la forêt | 117 |
| Réponse commune du président de la Fédération nationale des SAFER et de la présidente du directoire de la société Terres d'Europe-société de conseil pour l'aménagement foncier rural (SCAFR) | 121 |

## *RÉPONSE COMMUNE DU MINISTRE DE L'ÉCONOMIE ET DES FINANCES ET DU MINISTRE DÉLÉGUÉ AUPRÈS DU MINISTRE DE L'ÉCONOMIE ET DES FINANCES, CHARGÉ DU BUDGET*

*Nous souscrivons pleinement à vos recommandations visant à une optimisation des concours publics consacrés au réseau des SAFER. Néanmoins vos recommandations n'appellent pas de remarque particulière de notre part.*

## *RÉPONSE DU MINISTRE DE L'AGRICULTURE, DE L'AGROALIMENTAIRE ET DE LA FORÊT*

*L'analyse conduite par la Cour sur les SAFER rejoint celle que le Gouvernement a dressée, ce qui a justifié des dispositions dans le cadre du projet de loi d'avenir pour l'agriculture, l'alimentation et la forêt qui est en cours d'examen au Parlement. Ces dernières répondent à un grand nombre de recommandations que la Cour a formulées.*

*La recommandation majeure de la Cour des Comptes concerne le renforcement de l'Etat dans le pilotage de l'activité des SAFER avec un recentrage de leurs activités sur leurs missions d'intérêt général.*

*Le Ministère de l'Agriculture, de l'Agroalimentaire et de la Forêt (MAAF) partage cette recommandation et a d'ores et déjà engagé, en ce sens, un processus de refonte des Plans Pluriannuels d'Activité des SAFER (PPAS) afin d'en faire de véritables outils de pilotage et de suivi de l'activité des SAFER tant par les commissaires du gouvernement « agriculture » que par les SAFER elles-mêmes. Des travaux d'évaluation se sont déroulés courant 2013 dans le cadre de Comités régionaux pilotés par les DRAAF. Ce processus s'est conclu par un séminaire national en décembre dernier réunissant les DRAAF et les SAFER afin de dresser un bilan national de l'exercice et d'identifier les éléments de cadrage national des futurs PPAS.*

*Tirant les leçons de cette évaluation, une note de service relative à l'élaboration et au contenu des PPAS 2015-2021 est en voie de finalisation. Tout comme l'évaluation des PPAS, il est prévu que les travaux d'élaboration des futurs PPAS 2015-2021 soient pilotés par les DRAAF dans le cadre de comités régionaux associant les principaux partenaires des SAFER (Collectivités locales, services de l'Etat et Chambres Régionales d'Agriculture). La note de service précisera également les orientations stratégiques nationales pour les futurs PPAS et la nécessité de fixer des objectifs quantifiés ainsi que les modalités d'approbation et de révision de ces documents.*

*Par ailleurs, le projet de loi d'avenir pour l'agriculture, l'alimentation et la forêt en cours d'examen au Parlement en 2014 introduit un renforcement du contrôle de l'Etat sur les SAFER. Il est ainsi prévu :*

- *une procédure de suspension d'agrément d'une durée maximale de 3 ans et de retrait d'agrément par le Ministre chargé de l'Agriculture ;*
- *le réexamen des conditions d'exercice du droit de préemption par la SAFER à l'initiative des commissaires du gouvernement lors du renouvellement du PPAS.*

*De même, la Cour estime que les instances de gouvernance des SAFER doivent s'ouvrir à d'autres acteurs du territoire et préconise une plus grande transparence dans les décisions prises.*

*Le projet de loi d'avenir pour l'agriculture, l'alimentation et la forêt s'attache à cet égard à refonder le Conseil d'Administration (CA) des SAFER en y instaurant trois collèges :*

- *un premier spécifiquement dédié aux organisations professionnelles agricoles à vocation générale représentatives à l'échelle régionale ainsi qu'aux Chambres Régionales d'Agriculture ;*
- *un deuxième où siègent les collectivités locales dont le rôle de partenaires privilégiés des SAFER est ainsi conforté ;*
- *un troisième au sein duquel siègeront désormais « au minimum deux associations agréées de protection de l'environnement » marquant ainsi la poursuite du processus d'ouverture aux acteurs de l'environnement déjà engagé au sein des Comités techniques départementaux.*

*Enfin, le principe d'une représentation équilibrée entre hommes et femmes dans la composition des collèges du CA est posé.*

*Pour la tête de réseau des SAFER, la Cour recommande la mise en place généralisée d'une comptabilité analytique ainsi que la clarification des rôles entre la FNSAFER et la SCAFR.*

*Afin de renforcer son rôle de « tutelle » sur le réseau des SAFER, le MAAF prévoit d'établir, courant 2014, une convention d'objectifs avec la tête de réseau des SAFER qui prévoira des engagements relatifs à la conduite de grands chantiers nationaux tels que la mise en place d'une comptabilité analytique dans l'ensemble des SAFER, l'harmonisation des procédures de « reporting » et de suivi des PPAS par les SAFER ou encore l'amélioration de la transmission d'informations aux commissaires du gouvernement pour leur permettre d'exercer pleinement leur rôle de contrôle des opérations conduites par les SAFER mais également d'orientation de la stratégie des SAFER.*

*A cet égard le projet de loi d'avenir pour l'agriculture, l'alimentation et la forêt prévoit, en tant que conditions d'agrément des SAFER, l'obligation d'adhésion à une structure regroupant l'ensemble des SAFER et la participation à un fonds de péréquation géré par cette structure. Ces deux dispositions renforcent le rôle et les responsabilités de la tête de réseau des SAFER et vont dans le sens des préconisations de la Cour d'une plus grande affirmation de la place de la FNSAFER et du renforcement de la solidarité entre les SAFER.*

*Des réflexions sont actuellement en cours au sein du MAAF sur les évolutions à conduire sur les missions respectives de la FNSAFER et de la SCAFR. Cette question juridiquement complexe et singulière eu égard au*

*statut des SAFER, sociétés anonymes et à la nature de leurs missions d'intérêt général.*

*Enfin, la recommandation de la Cour sur une simplification des conditions de financement des SAFER sera mise à l'étude en 2014 pour une entrée en application en 2015.*

*Concernant la régionalisation des zones d'action des SAFER, la Cour préconise de procéder à un regroupement des 26 SAFER pour que leur circonscription géographique corresponde à celle des régions administratives.*

*L'alignement des zones d'action des SAFER dans un cadre régional voire interrégional et respectant les limites des régions administratives est inscrit dans le projet de loi d'avenir pour l'agriculture, l'alimentation et la forêt.*

*La Cour estime que la connaissance du marché rural par les SAFER doit être améliorée, notamment en rendant obligatoire la notification aux SAFER des opérations portant sur les transferts de parts sociales et les démembrements de propriétés agricoles.*

*Il convient de rappeler que la connaissance statistique que les SAFER ont du marché foncier rural s'est progressivement renforcée.*

*S'agissant des démembrements de droits de propriétés, ceux-ci sont depuis un décret du 14 mars 2012 soumis obligatoirement à l'information des SAFER. Une première analyse de ces opérations de cessions conjointes ou non, d'usufruits et de nue-propriété a ainsi pu être présentée dans le cadre de la dernière étude de la FNSAFER sur le marché foncier rural, du printemps 2013.*

*Cette première étape vers une transparence accrue des mutations de foncier, terres et exploitations, s'opérant dans le cadre de montages complexes, sera suivie par une nouvelle avancée dans le cadre du projet de loi d'avenir pour l'agriculture, l'alimentation et la forêt. Le champ des missions générales des SAFER, et partant de leurs acquisitions amiables, est en effet étendu en matière de parts ou actions de sociétés, pour toutes celles ayant pour objet principal l'exploitation et la propriété agricole. Ces opérations relatives aux exploitations à formes sociétaires seront ainsi en corollaire portées à leur connaissance.*

*S'agissant enfin des données et analyses statistiques des SAFER, et l'appui technique qu'elles ont effectivement à apporter sans réserve aux instances publiques, aux plans national comme départemental, le projet de loi d'avenir pour l'agriculture, l'alimentation et la forêt en cours d'examen a prévu :*

- *la participation des SAFER aux travaux des commissions départementales de la préservation des espaces naturels, agricoles et forestiers relève de leurs missions des SAFER ;*

- *la participation de la FNSAFER à l'Observatoire des espaces naturels, agricoles et forestiers ;*
- *la transmission par la FNSAFER chaque année d'un bilan des activités forestières au nouveau Conseil Supérieur de la Forêt et du Bois.*

*Enfin, la Cour constate la faible activité des SAFER dans leurs métiers de base, et en particulier en matière d'installation en termes de surfaces rétrocédées.*

*S'agissant de leurs interventions au titre des installations, la surface rétrocédée à leur profit constitue un critère d'appréciation significatif, mais non exclusif de leurs actions en termes de premières installations. La superficie cédée par les SAFER, en moyenne de 13 ha, est en effet le plus souvent complétée par des surfaces obtenues par ailleurs, notamment en fermage qui ne sont pas prises en compte dans les statistiques des SAFER. L'action des SAFER est donc dans ce cadre déterminante pour asseoir la viabilité du projet d'installation.*

*Par ailleurs, au sein des projets de premières installations accompagnées par les SAFER, on note une proportion importante des projets hors cadre familial qui représentent, en 2012, 65 % de projets d'installation accompagnés. Or l'intervention des SAFER sur ce type de projets est essentielle.*

*En tout état de cause un stockage assumé par les SAFER seules ne saurait constituer une solution en termes d'installation. Des stocks mal maîtrisés ont en effet conduit dans les années 1990 une grande majorité d'entre elles dans des situations financières extrêmement détériorées conduisant à des plans de redressement massifs et à des concours publics importants.*

*Enfin, la refonte de la politique d'installation, à la suite des Assises de l'installation qui se sont déroulées tout au long de 2013 aux niveaux national et régional, permettra dans le cadre d'une plus grande régionalisation de cette politique une meilleure mobilisation de l'ensemble des acteurs, notamment des SAFER.*

*Concernant la part décroissante des remaniements parcellaires dans l'activité des SAFER, le volume du stock foncier n'apparaît pas comme facteur véritablement limitant. Le frein à de telles opérations vient principalement du coût qu'elles génèrent, et qui doit être répercuté sur les attributaires.*

*En conclusion, le projet de loi pour l'agriculture, l'alimentation et la forêt en cours d'examen répond très largement aux recommandations formulées par la Cour par les nouvelles dispositions qu'il introduit.*

## *RÉPONSE COMMUNE DU PRÉSIDENT DE LA FÉDÉRATION NATIONALE DES SAFER (FNSAFER) ET DE LA PRÉSIDENTE DU DIRECTOIRE DE LA SOCIÉTÉ TERRES D'EUROPE-SCAFR*

*Nous avons noté tout l'intérêt que l'État porte aux Safer, qui ont fait l'objet cette année d'une inspection par votre institution, d'un audit du CGAAER et d'un travail approfondi du gouvernement pour en repenser les moyens d'intervention dans son projet de loi d'avenir pour l'agriculture.*

*Ces différentes analyses mettent en évidence la nécessité pour l'État de disposer des Safer, outil de régulation du marché foncier, qui, en complément du contrôle des structures, met en œuvre la politique agricole, permet l'accès au foncier pour des jeunes entrepreneurs, promeut le modèle voulu par la France d'une agriculture familiale, économiquement performante, en lien avec son territoire, capable de relever les défis environnementaux et de porter l'emploi.*

*Les Safer, un outil efficace et toujours moderne*

*La création des Safer en 1960 pour remplir une mission agricole, était alors un pari extraordinairement audacieux. Aujourd'hui, cet outil n'est plus remis en cause, car il a démontré son efficacité et malgré plus de 50 ans d'histoire n'en reste pas moins moderne. Ainsi, de nombreux pays, d'Europe ou du monde (Québec, Roumanie, Brésil, Japon, pays d'Afrique de l'Ouest…), viennent s'inspirer de cet exemple français pour le décliner dans leur propre politique foncière.*

*Les Safer ont su remplir les missions que le législateur leur a confiées. En 2012, ce sont plus de 1200 premières installations rendues possibles par les Safer. A travers leur intervention sur plus de 88 000 ha de terres, elles ont permis, outre ces installations, de conforter 3 800 exploitations et de réaliser près de 1 900 restructurations parcellaires. Les Safer sont aussi le premier opérateur foncier en agriculture biologique, accompagnant 130 nouveaux installés en 2012 et rétrocédant 2 800 ha pour l'agriculture biologique.*

*Elles agissent depuis le milieu des années 1960 en faveur de l'implantation des ouvrages linéaires (autoroutes et lignes à grande vitesse), et depuis 1990 pour le développement local, participant à la mise en œuvre des volets fonciers des politiques publiques locales ou à la réalisation d'études pour le compte des collectivités.*

*Les Safer sont aussi des acteurs engagés au service de l'environnement et des paysages. Outre les nombreux partenariats développés (conservatoire du littoral, Parcs Naturels, agences de l'eau, conservatoires des espaces naturels…), ce sont 900 opérations qui ont ainsi été réalisées en 2012, en faveur de l'environnement.*

*Leur efficacité dans la régulation du marché foncier est indéniable et la France bénéficie d'un marché stable et sincère des terres agricoles, jusqu'à présent globalement transparent, connu et accessible, qui valorise à sa juste valeur la ressource non renouvelable que constitue le foncier. Dans un marché actif, le prix des terres agricoles relativement bas en France constitue un facteur de compétitivité pour notre agriculture*

*La nécessité d'évoluer et de s'adapter aux nouvelles contraintes et enjeux du monde rural*

*Néanmoins, après plus de 50 ans d'existence, les Safer ont besoin de pouvoir poursuivre leur évolution. Cette évolution nécessaire, (qui ne doit pas être considérée abusivement comme une simple dérive) a permis de s'adapter aux nouveaux enjeux, de mieux servir les politiques publiques, de limiter les stratégies de contournement de blocage du marché , de participer au développement local, de concilier agriculture et environnement, de lutter contre la disparition des terres agricoles…*

*Bref, de conserver leur efficacité.*

*Dans ce but, des pistes ont été soulevées par la Cour des Comptes et seront analysées et suivies par le groupe : restructuration de la tête de réseau (FNSafer/Scafr), renforcement du lien avec la tutelle État, poursuite de la formalisation et de la fixation des objectifs pluriannuels, régionalisation des Safer, péréquation au sein du groupe, mise en place d'une comptabilité analytique…*

*Sous réserve d'en trouver les modalités pratiques et d'en lever les difficultés juridiques (qui ne sont que très peu abordées dans le rapport), nous serons moteurs pour mettre en œuvre ces évolutions, et suivre vos recommandations.*

*Une analyse a priori biaisée de l'activité des Safer et de leurs modes de financement, en particulier la substitution*

*En revanche, nous ne partageons pas votre jugement portant sur le recours au mécanisme dit de substitution. La Cour des comptes l'analyse comme une action « alimentaire » où la seule valeur ajoutée de la Safer serait la substitution de sa rémunération aux droits de mutation.*

*Nous tenons à vous rappeler que la substitution a été instaurée par la loi du 9 juillet 1999 comme un moyen de transmission d'un bien immobilier permettant de supprimer un deuxième acte de mutation. Cette disposition a été prise par le législateur suite à la diminution importante des droits de mutation passant de 15,5 % à 4,9 %. La question qui était alors posée, et qui à ce jour n'a pas reçu de réponse satisfaisante, était bien celle du mode de financement de la mission de service public des Safer.*

*La procédure de transmission d'un bien par substitution nécessite les mêmes étapes que la procédure d'acquisition (négociation auprès du*

*vendeur, maîtrise du prix, nécessité de l'accord des commissaires du gouvernement à partir de 75 000 €) et de la procédure de rétrocession (appel à candidatures, passage en Comité Technique, autorisation d'attribution auprès des Commissaires du Gouvernement quelle qu'en soit la valeur).*

*Lors de la revente par la Safer, il ne faut pas oublier que les conditions imposées à l'acquéreur sont les mêmes, que le bien soit rétrocédé ou substitué, puisque le même cahier des charges est prévu par la loi et que la responsabilité des Safer en tant que vendeur professionnel est identique.*

*Le mécanisme de substitution ne nuit donc pas à la qualité de l'activité des Safer. A titre d'exemple, les ¾ des 1 200 installations réalisées par les Safer en 2012 ont bénéficié d'une substitution. Seules 300 ont nécessité une intervention par acquisition / rétrocession.*

*Nous regrettons que cette incompréhension vous ait conduits à tenir ce discours. Nous devons sans doute mieux valoriser notre activité en fonction des modalités d'intervention notamment quand elles peuvent prêter à interprétation.*

*A l'inverse la question du financement, qui est fondamentale pour la pérennité de la mission de service public des Safer, reste toujours posée, le rapport ne l'abordant que très marginalement. Initialement abondé par des subventions de l'État, le modèle économique repose aujourd'hui presque exclusivement sur les marges perçues sur les rétrocessions. Ce qui, comme vous l'avez perçu, constitue une réelle fragilité.*

*Sur le rapport et sa publication*

*Vous avez au cours de l'inspection mesuré la bonne foi des intervenants et notre volonté de bien faire. Nous avons, lors de la restitution, partagé avec vous l'ensemble de nos observations et commencé à mettre en œuvre les recommandations que vous avez exprimées.*

*Fallait-il, lors de la rédaction finale du rapport, utiliser une présentation journalistique qui se veut accrocheuse et provocante ? Vous savez pertinemment que beaucoup de lecteurs sont affamés de ce mode de présentation et ne retiennent que les titres dont la démesure jette un discrédit sur l'ensemble de l'action des SAFER, donnant ainsi à ceux qui veulent nous voir disparaître le discours du scandale.*

*A l'heure où le Ministre de l'Agriculture et l'ensemble des parlementaires veulent redonner un sens à l'action des SAFER, il est très regrettable que la forme utilisée dans les titres de votre rapport, à défaut d'être pertinente, soit outrancière.*

Cour des comptes
Rapport public annuel 2014 – février 2014
13 rue Cambon 75100 PARIS CEDEX 01 - tel : 01 42 98 95 00 - www.ccomptes.fr

# Chapitre II

# Défense et espace

1. La coopération franco-britannique en matière de porte-avions : une perte nette pour les finances publiques française
2. Le transport spatial : une ambition stratégique, une contrainte de coûts

Cour des comptes
Rapport public annuel 2014 – février 2014
13 rue Cambon 75100 PARIS CEDEX 01 - tel : 01 42 98 95 00 - www.ccomptes.fr

# 1
# La coopération franco-britannique en matière de porte-avions : une perte nette pour les finances publiques françaises

***PRÉSENTATION***

*Le programme de second porte-avions français a été officiellement lancé en 2005, mais son principe était étudié depuis 1980. Le projet a été suspendu en 2008, et il ne figure plus dans le Livre blanc sur la défense et la sécurité nationale du 29 avril 2013.*

*La majeure partie des dépenses effectuées à ce titre (287 M€ en euros constants) se rattache à un accord de coopération avec le Royaume-Uni mis en œuvre sur une courte période (2006-2007) dans le cadre d'un mémorandum d'entente signé en mars 2006. Il faisait suite à de nombreux accords et déclarations bilatérales visant à développer de nouvelles pistes de coopération en matière d'armement.*

*En principe, les accords de coopération industrielle en matière d'armement visent à réaliser des économies sur les programmes concernés. Ils impliquent une répartition équilibrée des investissements et des gains entre les États contractants.*

*Tel ne fut pas le cas du mémorandum d'entente franco-britannique de mars 2006. Dès l'origine, il fut grevé de fortes incertitudes et déséquilibré au détriment de la France.*

*Compte tenu des orientations clairement exprimées par le Royaume-Uni dès 2005, la coopération franco-britannique en matière de porte-avions ne pouvait ni aboutir à un partenariat industriel, ni permettre de dégager des économies.*

*Il en est résulté un important surcoût (plus de 200 M€ en 2013) pour les finances publiques, sans véritable contrepartie pour la France.*

# I - Un projet national ancien relancé dans un cadre franco-britannique

## A - Le projet de second porte-avions français

Le porte-avions *Charles de Gaulle* a été admis au service actif le 18 mai 2001. Or ses indisponibilités programmées ou accidentelles n'autorisent qu'une présence à la mer moyenne de l'ordre de 65 %, laissant pendante la question de la permanence du groupe aéronaval français.

La décision de principe de doter la France de deux porte-avions à propulsion nucléaire afin de garantir la disponibilité permanente d'au moins l'un d'entre eux a été étudiée depuis 1980 et fut validée à un niveau présidentiel lors du conseil de défense du 23 septembre 1980, avant que ne soient ouverts les crédits nécessaires dans le cadre de la loi de programmation militaire pour 1984-1988.

En 1988, puis entre 1990 et 1995, les gels de crédits militaires conduisirent néanmoins à suspendre à cinq reprises le programme, puis à mettre entre parenthèses la commande du deuxième porte-avions.

Cependant, le projet de second porte-avions nucléaire n'a jamais été complètement abandonné, comme en témoignent les différents travaux et études commandés par le ministère de la défense de 1997 à 2004 et conduits majoritairement par la direction des constructions navales (DCN) et THALES.

## B - La coopération franco-britannique en matière d'armement

De nombreux programmes d'armement sont aujourd'hui mis en œuvre par la France dans le cadre de la coopération européenne (frégates multi-missions, A400M, avions ravitailleurs MRTT[57], etc.), mais également dans le cadre de l'Organisation du Traité de l'Atlantique-Nord (OTAN) ou de l'organisation conjointe de coopération en matière

[57] MRTT : *Multi Role Tanker Transport*, (avion multirôle de ravitaillement en vol et de transport).

d'armement (OCCar[58]), en vue de faire face à la contrainte budgétaire qui pèse sur les États membres des organisations susmentionnées.

Dans ce cadre, la relation franco-britannique dans le domaine de la défense a connu, à compter de 1998, des développements favorables à la perspective d'une coopération bilatérale.

Ainsi, le sommet franco-britannique de Saint-Malo du 4 décembre 1998 a-t-il donné une nouvelle impulsion à la construction d'une Europe de la défense. Ce sommet a permis à la France et au Royaume-Uni de confirmer l'importance du rôle de l'Union européenne (UE) sur la scène internationale. Le sommet de Saint-Malo ne portait pas spécifiquement sur le développement de programmes militaires bilatéraux, mais permettait d'affirmer le rôle actif du couple franco-britannique dans la construction de l'Europe de la défense.

À partir de 2002, des échanges de haut niveau ont abordé plus spécifiquement la question de la coopération bilatérale en matière de porte-avions.

En juillet 2002, le ministre de la défense français a proposé à son homologue britannique une collaboration sur le projet « CVF » (*Carrier Vessel Future)* en vue de construire deux porte-avions pour la Royal Navy et un pour la Marine nationale française.

L'hypothèse d'une telle coopération bilatérale a été de nouveau évoquée à l'occasion du sommet du Touquet du 4 février 2003. La France annonçait à cette occasion son intention d'engager des études afin de s'assurer qu'il était possible de construire en commun les porte-avions, « étant entendu que construire trois unités est naturellement plus intéressant sur le plan économique et financier qu'en construire deux ou une »[59].

Toutefois, le 26 février 2003, le ministre de la défense britannique s'exprimait, lors d'un débat parlementaire, en des termes plus mesurés. Il se contentait ainsi d'évoquer « une potentielle future coopération sur un échange d'informations » et rappelait avoir « fourni à la France des informations de base sur le projet CVF afin de l'aider à décider de la meilleure voie à suivre pour son propre projet. ».

[58] Cette organisation intergouvernementale européenne vise à faciliter la gestion en collaboration de grands programmes d'armement. L'OCCar rassemble six pays membres : France, Allemagne, Royaume-Uni, Italie, Belgique et Espagne.

[59] Conférence de presse conjointe du Président de la République française et du Premier ministre britannique, 4 février 2003.

Malgré cette position qui ne concédait à la France qu'un rôle secondaire, la France et le Royaume-Uni ont annoncé, le 18 novembre 2004, lors du sommet de Lancaster House, leur volonté de coopérer dans la construction de trois porte-avions.

## C - L'accord de mars 2006

Dans son préambule, le mémorandum d'entente franco-britannique[60], signé en mars 2006, s'inscrit explicitement, dans la continuité de la déclaration franco-britannique du Touquet du 4 février 2003 et de la lettre d'intention signée le 10 avril 2003 entre le délégué général pour l'armement et son homologue britannique[61], relative à la fourniture des informations permettant à la France « d'évaluer quelles adaptations le CVF britannique doit subir pour répondre aux exigences françaises ».

Il apparaît toutefois que le champ du mémorandum, ainsi que sa mise en œuvre, procédaient d'une vision beaucoup plus limitée de la coopération franco-britannique.

Selon les dispositions de son article 2, l'objectif du mémorandum était d'établir les modalités d'une coopération entre les parties, dans un cadre partenarial, « afin de s'entendre sur une partie commune du *design* pouvant être utilisée par les deux parties pour concevoir, construire et soutenir un porte-avions français et deux CVF britanniques ».

Ainsi, les parties française et britannique s'engageaient-elles à développer la définition détaillée de la partie commune du projet, compatible avec les spécifications de chaque signataire, en maximisant les économies et les bénéfices, et à identifier les possibilités d'approvisionnement groupé de certains articles d'éléments communs aux porte-avions français et britannique, afin de « procurer des bénéfices et des économies pour les deux parties ».

Dans ce cadre, l'équipe française avait accès « aux informations et données techniques de la partie commune du *design*, uniquement dans le but de concevoir et de construire un CVF français », et la partie britannique bénéficiait « d'une contribution à l'expertise de la part de la partie française et de ses industries ». Il était stipulé que le terme *design*

[60] *Memorandum of Understanding (MoU).*
[61] *Chief of Defence procurement.*

mentionné par le mémorandum correspondait à une version du projet de porte-avions CVF-STOVL[62] britannique.

En contrepartie, la France s'engageait à verser forfaitairement 100 M£, comprenant une part variable de 15 M£, à laquelle devaient s'ajouter 33 % des coûts constatés au titre de la définition de la partie commune du *design* jusqu'à fin 2006, soit au total environ 140 M£ (205 M€ courants 2013).

Au titre de cet accord, la France a effectué au profit du Royaume-Uni un paiement équivalent à 70 M£, soit 103 M€ (112 M€ constants 2013) correspondant à 55 M£ au titre des paiements forfaitaires mentionnés dans le mémorandum et 15 M£ correspondant à une portion de la part variable (juillet 2006).

Ainsi conçu, le mémorandum d'entente franco-britannique ne constituait pas une convention de coopération sur un projet industriel commun, mais un « achat sur étagère » par la France au Royaume-Uni de certaines études, avec un accès des équipes françaises aux travaux et réunions du groupe de projet britannique.

## II - Un accord voué à l'échec

Les dispositions du mémorandum d'entente portaient donc sur un périmètre réduit à l'acquisition des données britanniques, en vue d'une adaptation aux besoins français, et sur d'éventuelles pistes d'approvisionnement commun, dans une perspective d'économies et d'achat efficace (*best value for money*). Toutefois, les éléments nécessaires à une véritable coopération industrielle faisaient défaut. C'est ce qui a conduit la France à assumer une importante dépense en l'absence de contrepartie effective.

### A - Une coopération privée de contenu

Plusieurs raisons permettaient de douter, dès 2005, de l'existence d'un projet industriel commun.

[62] *Short take-off - vertical landing.*

### 1 - Des calendriers français et britannique décalés

Du côté français, le calendrier initial de réalisation, dont le respect n'a jamais été assuré, prévoyait une mise en service opérationnel en 2015, ce qui correspondait à une période d'indisponibilité du *Charles de Gaulle*.

Du côté britannique, les avancées du programme avaient mis en évidence les risques de disjonction des calendriers des deux pays : la phase de faisabilité *(assessment phase)* se déroulait jusqu'en janvier 2006, suivie par une phase de définition *(demonstration phase)*, de février 2006 à juin 2007. En pratique, les deux porte-avions britanniques seront commandés en mai 2008, l'objectif étant de garantir une mise en service opérationnel entre 2018 et 2020.

### 2 - Des options techniques divergentes

Les approches française et britannique divergeaient sensiblement en matière d'installation d'aviation.

En effet, depuis 2001, les ministères de la défense britannique et américain avaient signé un protocole d'accord relatif à la participation du Royaume-Uni comme « partenaire de niveau 1 » au programme *Joint Strike Fighter* (JSF), qui avait conduit, en octobre 2002, à l'adoption de la version « décollage court et atterrissage vertical » dans l'expression de besoin du programme de porte-avions.

Cette version n'était pas compatible avec le choix historique côté français, consistant à l'utilisation de catapultes pour le décollage des avions et de brins d'arrêt pour leur atterrissage. Cette technique de lancement et de réception permet notamment d'accroître le rayon d'action des aéronefs.

De ce fait, les travaux communs ont à plusieurs reprises buté sur l'adéquation très relative du *design* britannique aux exigences françaises concernant ces fonctions essentielles.

La partie française a tenté, durant la même période, de faire prendre en considération les spécificités du besoin français (assiette, vitesse, puissance électrique, en particulier) par l'équipe de projet britannique. Il fut notamment demandé de prévoir certaines évolutions du « *design* » devant permettre de parvenir à 90 % de communauté (usage de soutes à munitions françaises, intégration possible d'un système de stabilisation de type COGITE). Ces demandes n'ont cependant été que partiellement prises en considération par les Britanniques, qui étaient eux-

mêmes engagés dans la préparation du dossier de réalisation de leurs porte-avions.

### 3 - Des politiques d'achat difficilement conciliables

Afin de disposer des compétences requises pour de nombreux sous-systèmes, le ministère de la défense britannique s'est adressé à un réseau de sous-traitants britanniques sélectionnés en amont *(preferred suppliers)*. Ce choix répondait à la fois à des motifs de stratégie industrielle nationale et de montée en compétence des industriels britanniques, et à une volonté d'éviter tout retard dans le déroulement du programme par la mise en œuvre des procédures de mise en concurrence souhaitées par la partie française.

Dans cette configuration minimale de la coopération industrielle, les économies possibles liées à la coopération franco-britannique étaient estimées à seulement une cinquantaine de millions d'euros pour la France, ce qui n'a pas empêché cette dernière de signer le mémorandum de mars 2006, qui l'engageait pour une participation d'au moins 100 M£ sans réelle contrepartie autre que l'accès à des études portant sur un projet ne répondant pas à ses besoins.

Tirant les conséquences de cette politique, et limitant nettement leurs ambitions, les industriels français ont proposé de formaliser des procédures de coordination avec leurs partenaires britanniques. Le 15 novembre 2007, les chantiers navals DCNS et Aker Yards ont signé avec les groupes industriels de défense BAE Systems, VT Group (VT), THALES UK et Babcock Support Services un accord prévoyant que « les six signataires se consulteront sur l'opportunité d'acheter ensemble les systèmes de combat ou de communication, les radars, la motorisation conventionnelle de ces trois navires et la maintenance des deux projets ».

Cette déclaration est cependant demeurée sans effet. Ainsi, le 6 octobre 2008, le choix de Rolls-Royce pour la fourniture des turbines, envisagé depuis 2004 par le Royaume-Uni, a-t-il été confirmé[63].

[63] "*Carrier work boosts Scots firms"*, BBC, 6 octobre 2008.

### 4 - Une stratégie industrielle britannique centrée sur ses chantiers nationaux

La stratégie industrielle de défense britannique arrêtée en décembre 2005[64] soulignait les insuffisances de l'industrie des chantiers navals du Royaume-Uni et l'incapacité pour cette dernière de procéder à la réalisation d'un programme militaire structurant. Seules des réorganisations industrielles pouvaient permettre d'assurer la montée en puissance des capacités de l'industrie navale britannique.

Le Gouvernement britannique a, de ce fait, considéré qu'il convenait de lier – voire de subordonner – la construction des porte-avions à des réorganisations de l'industrie navale britannique. Le ministère de la défense britannique a signé dans ce contexte un accord d'une durée de quinze ans avec BAE Systems, par lequel l'industriel s'engageait à un ensemble de réorganisations et de réductions de coûts, en échange d'un soutien fort du gouvernement britannique à la filière aéronavale, *via* la fourniture d'un nombre d'heures de travail suffisant au maintien des compétences industrielles stratégiques, compensée, le cas échéant, par des flux financiers annuels sous un plafond de 230 M£[65] [aux conditions économiques de 2011].

En outre, l'homologue britannique de la direction générale de l'armement (DGA) et les industriels concernés par le projet de porte-avions ont constitué un groupe de projet conjoint *(Carrier Alliance)*, formalisé par un accord qui était à la fois un code de bonne conduite et un accord de partage des risques et bénéfices. L'*Alliance Board* réunit les directeurs des sociétés membres du groupe et fixe pour partie les lignes directrices et les objectifs.

En termes de construction, la stratégie de réorganisation industrielle a conduit le ministère de la défense Britannique à annoncer, dès décembre 2005[66], la répartition de la construction entre quatre chantiers navals britanniques se partageant la réalisation de cinq « super-blocs » : la partie inférieure et l'avant des porte-avions étaient divisés en quatre blocs, et la partie supérieure en 22 sous-blocs, attribués aux différents participants industriels. Le bloc 1 (la proue avec tremplin) serait construit par Babcock à Rosyth ; le bloc 2 (ainsi que les 2 îlots) par VT Group (VT) à Portsmouth ; le bloc 3 par BAE Systems Submarine

[64] *Defence Industrial Strategy. Defence White Paper* (présenté au Parlement en décembre 2005).
[65] Rapport du National Audit Office (NAO), *Carrier Strike*, juillet 2011.
[66] Communiqué du ministère de la défense britannique, 14 décembre 2005.

à Barrow-in-Furness ; les blocs 4 et 5 par BAE Systems Surface Fleet à Govan. L'intégration serait réalisée par VT à Portsmouth.

La perspective de lots construits en commun avec la France n'avait pas sa place dans ce nouveau schéma.

La direction générale de l'armement (DGA) a alors proposé que la maîtrise d'œuvre industrielle française soit, *a minima*, intégrée dans le groupe de projet britannique *(Carrier Alliance)* et sa maîtrise d'ouvrage associée au pilotage du projet. Cette demande a été rejetée par les partenaires britanniques, qui estimaient que le montage du groupe de projet ne devait pas être alourdi[67]. Il est clair que les industriels britanniques ne souhaitaient en aucune manière partager la construction des porte-avions, ou même le pilotage de cette construction, avec la partie française.

L'annonce par le secrétaire d'État aux acquisitions de défense, fin décembre 2006, du lancement du programme CVF était subordonnée à la réorganisation de l'industrie navale britannique, avec la perspective de l'émergence d'un consortium BAE-VT : cette condition fermait également la possibilité d'un quelconque partage de la construction avec la France.

Le feu vert pour le démarrage de la construction du porte-avions *Queen Elizabeth* devait être donné[68] dès lors que serait constituée une société conjointe (*joint-venture*) entre BAE Systems et VT Group : c'est à cette fin qu'en juillet 2008 était créée BVT Surface Fleet.

La construction sera finalement partagée entre quatre sociétés (BAE Systems surface ships, Babcock Marine, A&P Group, Cammell Laird) et répartie sur sept sites du Royaume-Uni, dont un site d'assemblage de l'ensemble des blocs à Rosyth[69].

Dans ces conditions, la France n'avait d'autre choix que de renoncer à un partage de la construction industrielle avec les britanniques. Cette option de partage était pourtant la seule qui aurait permis de tirer profit de la coopération industrielle.

[67] Dossier de lancement de la réalisation (DLR) du programme de deuxième porte-avions.
[68] *Government gives go-ahead do two new aircraft carriers, AFP, 20 May 2008.*
[69] Rapport du National Audit Office (NAO), *Carrier Strike*, juillet 2011.

## B - Une dépense assumée en pure perte par la France

Le montant total des dépenses effectivement payées au titre du programme de second porte-avions français s'établit à 287,5 M€ (constants 2013)[70], dont 73 % au titre des deux années de coopération franco-britannique.

En effet, outre le « ticket d'entrée » permettant à l'équipe française l'accès aux études anglaises, deux marchés sont directement liés au processus de coopération.

Le marché d'études de définition du 2 décembre 2005 s'inscrit explicitement dans la perspective du mémorandum (MoU) dont la signature est alors imminente puisqu'il vise à produire les études permettant de démontrer la faisabilité d'une coopération fondée sur le CVF britannique.

Le marché d'études de définition du 25 septembre 2006 prolonge quant à lui le marché d'études de décembre 2005 et les travaux menés dans le cadre du MoU et vise à l'élaboration d'un dossier de définition d'ensemble présentant à la fois le tronc commun des *designs* des porte-avions français et britannique et les adaptations nécessaires aux spécificités françaises.

Le détail de ces dépenses est présenté dans le tableau ci-après.

[70] La France a engagé des dépenses concernant en particulier les études relatives à la propulsion nucléaire ou l'achat des installations d'aviation.

**Tableau : dépenses publiques de la France liées à la coopération franco-britannique**

| Marchés publics | Période | Montant TTC (en € courants) | Montant (en € constants 2013) |
|---|---|---|---|
| Marché du 2 décembre 2005 | 2005-2006 | 20,4 M€ | 22,5 M€ |
| « ticket d'entrée » MoU | 2006-2007 | 103 M€ (70 M£) | 112 M€ |
| Marché d'études de définition notifié le 25 septembre 2006 | 2006-2008 | 73 M€ | 80 M€ |
| **Dépenses liées à la coopération franco-britannique** | 2005-2008 | **196 M€** | **214 M€** |

*Source : Cour des comptes*

Au total, sur une période de deux années (2006 et 2007), la France a donc choisi, pour la construction de son deuxième porte-avions, de s'orienter vers l'achat d'études britanniques, alors même que l'analyse du contexte, ainsi que des positions exprimées publiquement et sans ambiguïté par le Royaume-Uni, laissaient clairement voir qu'elle ne pouvait ni s'appuyer sur un projet industriel conjoint, ni même, à défaut, voir ces études répondre techniquement à certains besoins français.

Dans la période qui a précédé la signature du *mémorandum* d'entente, une analyse de l'organisation industrielle ainsi que des choix affichés par le gouvernement britannique s'agissant des orientations techniques de la politique d'achats et de l'organisation industrielle, aurait dû permettre de bien mesurer l'impasse dans laquelle la France s'engageait vis-à-vis de son partenaire britannique.

Au cours de ces deux années, les dépenses assumées par la France se sont élevées à environ 214 M€ (euros constants), dont 112 M€ versés au Royaume-Uni à titre de « ticket d'entrée », et 102 M€ de contrats industriels liés à la coopération dont les résultats sont aujourd'hui inutilisables.

## *CONCLUSION*

*Sans méconnaître, de façon générale, l'intérêt qui s'attache à la coopération internationale dans les domaines de l'armement et de l'interopérabilité, il y a lieu de relever, dans le contexte dans lequel a été scellée la coopération franco-britannique en matière de porte-avions, son bilan coût-avantages, clairement négatif pour la France.*

*En termes techniques, l'objectif de la France était de « gagner » deux années de développement en acquérant et en adaptant le design britannique. En outre, l'arrimage du programme de second porte-avions français au programme britannique et l'engagement de crédits en découlant devaient permettre de rendre irréversible le lancement du programme français. C'est ainsi que furent justifiées pour partie les ouvertures de crédits consenties en 2007*[71].

*Toutefois, dès 2005, les chances d'y parvenir étaient très faibles. Rétrospectivement, la signature du mémorandum a eu pour seul effet d'engendrer un surcoût pour les finances publiques.*

*Pour ne retenir que les 103 M€ versés au Royaume-Uni comme ticket d'entrée (112 M€ constants 2013), ils constituent une pure contribution française au financement des porte-avions britanniques dans la phase de définition du programme.*

*Quant aux études acquises par la France en marge de la coopération franco-britannique pour un montant de 102 M€ (constants 2013), elles peuvent être considérées comme caduques, puisque le programme de second porte-avions français a été suspendu en 2008, avant d'être de facto abandonné en 2013.*

*La Cour ne méconnaît pas l'intérêt potentiel des coopérations en matière d'armements en période de restrictions budgétaires, dont la finalité est de partager les coûts de développement tout en garantissant aux États participants un juste partage industriel. S'agissant en particulier de la coopération franco-britannique, le programme*

[71] Cf. les propos tenus par la ministre de la défense en séance publique à l'Assemblée nationale lors de l'examen du projet de loi de finances pour 2007, le 8 novembre 2006, afin de justifier l'ouverture des crédits sur le programme 146 : « Nous pourrons ainsi commencer en 2007 la réalisation du second porte-avions. C'est un choix que je souhaite irréversible, car il correspond à la nécessité de la permanence à la mer, nécessité stratégique compte tenu de la multiplication des crises ».

*Epure/Teutatès*[72] *dans le domaine de la simulation nucléaire prouve qu'une telle coopération est possible.*

*La réussite de ces collaborations exige toutefois que plusieurs conditions soient au moins en grande partie réunies : des objectifs techniques suffisamment proches, des calendriers peu décalés et surtout l'acceptation par toutes les parties d'un partage effectif et rationnel de la charge des études et de la fabrication.*

[72] Dans le cadre du traité de défense franco-britannique signé à Londres, le Président de la République française et le Premier ministre britannique ont signé le 2 novembre 2010 le traité Teutatès-Epure relatif au partage d'installations de physique expérimentale.

Cour des comptes
Rapport public annuel 2014 – février 2014
13 rue Cambon 75100 PARIS CEDEX 01 - tel : 01 42 98 95 00 - www.ccomptes.fr

# Sommaire des réponses


| | |
|---|---|
| Réponse commune du ministre de l'économie et des finances et du ministre délégué auprès du ministre de l'économie et des finances, chargé du budget | 142 |
| Ministre de la défense | 143 |

### *RÉPONSE COMMUNE DU MINISTRE DE L'ÉCONOMIE ET DES FINANCES ET DU MINISTRE DÉLÉGUÉ AUPRÈS DU MINISTRE DE L'ÉCONOMIE ET DES FINANCES, CHARGÉ DU BUDGET*

*Ce rapport dresse un bilan de la coopération menée sur le programme de second porte-avions dans le cadre du mémorandum d'entente franco-britannique signé en mars 2006.*

*Comme vous le relevez, il apparaissait dès l'origine du projet que les conditions d'une coopération mutuellement utile seraient difficiles à atteindre, compte tenu de l'absence d'un besoin et d'un calendrier partagés d'une part, et de divergences de stratégie industrielle entre la France et le Royaume-Uni d'autre part. Vous évaluez ainsi à 196 millions d'euros courants le montant des dépenses effectuées jusqu'à la suspension du projet en 2008, puis son abandon à l'occasion de la publication du Livre blanc sur la défense et la sécurité nationale en 2013.*

*Nous souscrivons globalement à l'ensemble de vos conclusions, qui doivent nous amener à améliorer notre évaluation ex ante de l'intérêt réel des projets de coopération futurs, au regard notamment des risques qu'ils comportent et de leur impact sur les finances publiques, tout en s'inscrivant dans le cadre de la loi de programmation militaire en vigueur.*

## *RÉPONSE DU MINISTRE DE LA DÉFENSE*

*Les opportunités escomptées et les bénéfices obtenus pour cette opération doivent être analysés au regard des objectifs poursuivis par le ministère de la défense sur le programme de second porte-avions français.*

*En effet, la loi de programmation militaire 2003-2008 fixait comme objectif de rétablir au plus tôt la capacité permanente du groupe aéronaval en prévoyant l'acquisition d'un second porte-avions, le PA2, capable de mettre en œuvre le groupe aérien embarqué français. Les actions entreprises au cours de la période 2005-2008, tant sur le plan étatique qu'industriel, ont permis de lever en un temps limité les nombreux prérequis techniques et industriels nécessaires et de continuer à développer les compétences industrielles françaises pour réaliser ce type très spécifique de navire. Ces actions ont abouti en 2008 à la négociation d'un projet de marché de développement et réalisation d'un second porte-avions répondant à un besoin militaire précis, avec un engagement complet des industriels français sur les coûts, les délais et les performances.*

*La loi de programmation militaire 2003-2008 prévoyait, en outre, d'explorer les possibilités de coopération avec le Royaume-Uni, prolongeant en cela la volonté politique de renforcer la coopération en matière de sécurité et de défense avec ce pays. Celle-ci reposait sur des principes sains : des calendriers similaires des programmes d'acquisition, des besoins militaires voisins (les Britanniques ayant fait le choix de disposer de porte-avions permettant la projection de puissance), des choix techniques convergents (tels que le choix d'une propulsion classique par les deux pays) ou compatibles (choix des Britanniques d'opter pour une conception de porte-avions adaptable à différents types d'aéronefs et capable d'accueillir des catapultes, comme sur le porte-avions Charles de Gaulle).*

*La coopération s'est concrétisée par la signature d'un mémorandum d'entente, en mars 2006, qui comprenait, notamment, l'acquisition par la France des droits sur la définition des porte-avions britanniques, dans le but de concevoir et de construire son propre porte-avions. La politique industrielle britannique a certes limité les perspectives d'une construction partagée entre les deux pays, et les schémas d'organisation industrielle retenus pour la construction des navires ont été finalement bâtis sur une base essentiellement nationale des deux côtés de la Manche. Cependant, l'apport de la coopération pour le projet français ne doit pas être occulté : le projet de marché de développement et réalisation d'un second porte-avions par l'industrie française a, en effet, été élaboré en utilisant de manière très significative les éléments d'origine britannique acquis au titre du mémorandum d'entente. La signature de ce mémorandum aura donc permis d'élaborer un dossier de lancement de réalisation du PA2 deux ans plus tard, répondant en cela à l'objectif assigné par la loi de programmation militaire.*

*En 2008, les efforts réalisés en France et au Royaume-Uni placent les deux programmes nationaux dans une situation très symétrique : sur la base d'une définition de porte-avions commune, les deux pays disposent, avec leur industrie nationale, d'un projet de contrat de réalisation pour deux porte-avions au Royaume-Uni et un porte-avions en France. Le Royaume-Uni décide alors de lancer son programme, alors que la France suspend le sien.*

*Si le Livre blanc sur la défense et la sécurité nationale de 2013 souligne le rôle majeur du porte-avions et du groupe aéronaval, il ne comporte toutefois pas de prise de position sur le second porte-avions. La permanence de cette capacité militaire primordiale trouve cependant une contribution dans les réflexions opérationnelles conduites avec nos partenaires britanniques.*

*Enfin, comme le souligne la Cour, le déroulement du programme PA2 rend en grande partie caduques les droits sur la définition des porte-avions britanniques et les développements spécifiques réalisés en France. L'acquisition de ces éléments était cependant justifiée compte tenu des objectifs poursuivis par le ministère de la défense à cette époque.*

# 2
# Le transport spatial : une ambition stratégique, une priorité à la baisse des coûts

## *PRÉSENTATION*

*L'accès de l'Europe à l'espace, pour l'essentiel organisé dans le cadre de l'Agence spatiale européenne (ASE[73]), est majoritairement financé par la France, notamment à hauteur d'environ 80 % pour la prise en charge des coûts du port spatial de Guyane et de près de 60 % pour le soutien à l'exploitation du lanceur Ariane.*

*Ces contributions financières représentent entre le tiers et la moitié de l'effort budgétaire, actuellement d'environ 1,5 Md€ par an, que l'État consacre au Centre national d'études spatiales (CNES). Par ailleurs, la France y concourt aussi par les compétences technologiques et industrielles qu'elle a développées dans ce domaine.*

*Notamment à l'occasion de ses contrôles du CNES, la Cour apporte donc une attention particulière à la politique française de transport spatial. Cette politique est mise en œuvre dans un cadre où l'ASE est le « maître d'ouvrage » des lanceurs tirés depuis le Centre spatial guyanais (CSG), Astrium, filiale du groupe EADS, est le « maître d'œuvre » des lanceurs Ariane, avec le motoriste SAFRAN, et où Arianespace, dont le principal actionnaire est le CNES, est l'« exploitant » des lanceurs.*

*Les deux années 2013 et 2014 constituent une période charnière pour cette politique, en raison des décisions cruciales à prendre par l'ASE, fin 2014, sur l'avenir de la filière Ariane.*

*Après une première intervention, en janvier 2013, auprès du Premier ministre[74], la Cour a actualisé, fin 2013, ses observations sur trois exigences de première importance que ses travaux ont mis en évidence : la diminution du coût des lanceurs (I), l'allègement de la*

[73] L'agence spatiale européenne (ASE ou ESA en anglais) regroupe dix-huit États membres de l'Union européenne, ainsi que la Norvège et la Suisse.
[74] Référé du 28 janvier 2013 sur la politique de transport spatial de la France.

*charge pour les finances publiques du Centre spatial guyanais (II) et la stratégie industrielle nationale en matière de technologies critiques (III).*

*D'ores et déjà, en 2013, de nouvelles perspectives sont apparues, de nature à favoriser, à certaines conditions, une meilleure valorisation de l'effort financier élevé consenti par l'État.*

Le transport spatial européen répond à deux types différents de besoins :

– les uns dits « institutionnels » – les commanditaires étant principalement des États ou des agences publiques –, concernent des satellites – civils ou militaires – souvent à placer en orbite basse (à une altitude de quelques centaines de km), notamment pour l'observation de la Terre[75], mais parfois en orbite élevée (géolocalisation) ;

– les autres, dits « commerciaux » – les commanditaires étant généralement privés et les conditions proposées étant celles du marché –, concernent essentiellement les satellites de télécommunications à placer sur une orbite géostationnaire (à une altitude d'environ 36 000 km) [76] ;

Les lancements sont effectués depuis le Centre spatial guyanais (CSG), qui est mis à disposition de l'ASE, financeur et maître d'ouvrage des trois installations de lancement implantées sur le site, une par type de lanceur.

Trois lanceurs sont, en effet, aujourd'hui en exploitation :

– Ariane 5, lanceur lourd développé dans le cadre de l'ASE à l'initiative de la France, capable d'emporter soit une charge utile de 10 tonnes en orbite géostationnaire – c'est-à-dire, deux satellites commerciaux de

[75] Ces satellites sont alors placés sur des orbites dites héliosynchrones, passant approximativement par les pôles et survolant régulièrement chaque point du globe, toujours à un horaire bien précis (une heure en phase montante et une heure en phase descendante). Elles sont privilégiées pour l'observation de la terre, à des fins civiles ou militaires : il s'agit, dans la plupart des cas, de satellites « institutionnels », financés par des utilisateurs publics : défense, météorologie, agriculture, etc. (par opposition aux satellites commerciaux).

[76] Cette orbite permet à un satellite d'effectuer une trajectoire équatoriale circulaire de 36 000 km de rayon autour de la terre, en faisant le tour en exactement 24 heures. Si le satellite est tiré vers l'Est, sa position paraîtra immobile sur une longitude fixe (la latitude étant également fixe, dans tous les cas égale à 0°), ce qui est une condition idéale pour couvrir une zone déterminée par des télécommunications ou de la télévision directe. C'est l'orbite « commerciale » par excellence.

télécommunication en lancement double –, soit des charges utiles nettement plus lourdes en orbite basse (allant, mais de façon exceptionnelle, jusqu'à 20 tonnes pour le cargo ATV qui dessert la station spatiale internationale), ou encore d'assurer la réalisation des missions scientifiques les plus diverses ;

– Soyouz, lanceur moyen de fabrication russe, capable d'emporter soit une charge utile de 3 tonnes en orbite géostationnaire, soit une charge pouvant atteindre 5 tonnes en orbite basse, dont les tirs depuis Kourou sont réalisés dans le cadre de l'ASE en application d'un accord bilatéral franco-russe, et qui assure aujourd'hui une grande partie des besoins institutionnels européens de lancement ;

– Vega, petit lanceur, capable d'emporter une charge utile de 1,5 tonne en orbite basse, développé dans le cadre de l'ASE à l'initiative de l'Italie, avec une participation française de 24 %, qui peut également couvrir une partie des besoins institutionnels de l'Europe.

Ces activités européennes de transport spatial s'inscrivent dans un contexte stratégique et économique particulier, tenant à ce que la maîtrise – technologique, industrielle et opérationnelle – de l'accès à l'espace est à la fois un enjeu de souveraineté de quelques États, dont la France, qui y consacrent des financements publics, directs ou indirects, importants, et un marché mondial très concurrentiel.

La singularité de la présence européenne, via l'ASE, sous la forme d'une association d'États souverains, ajoute un degré de difficulté supplémentaire.

Dans ce cadre international et européen, la France occupe une place de premier rang, au prix d'une charge substantielle pour ses finances publiques : un tir d'Ariane 5 requiert, en moyenne, une contribution publique française de l'ordre d'une quinzaine de M€[77], ce soutien profitant à des lancements de satellites pour la plupart non européens, mais surtout aux industries européennes produisant les lanceurs Ariane.

Pour optimiser au mieux cette charge pour les finances publiques au regard de ses différentes contreparties, stratégiques, industrielles et économiques, les marges à exploiter portent aussi bien sur les lanceurs que sur le port spatial et l'organisation industrielle.

[77] Calcul établi, sur la base de 47 tirs d'Ariane 5 effectués entre 2005 et 2012, pour un soutien total de 1 273,9 M€, financé en moyenne à 56 % par la France.

# I - Développer un lanceur européen moins cher

La décision à prendre dans le cadre du prochain conseil ministériel de l'ASE, qui devrait se tenir à Luxembourg en décembre 2014, sur l'avenir du programme Ariane, revêt une grande importance. Elle a été préparée par la réunion qu'a tenue fin 2012 le conseil ministériel de l'ASE, mais les options alors évoquées ont été sensiblement précisées durant l'été 2013, au point d'en modifier l'économie générale.

Il s'agit de doter l'Europe d'un lanceur compétitif, c'est-à-dire ne nécessitant plus de soutien public à l'exploitation.

Fin 2012, lors du conseil de l'ASE, l'avenir d'Ariane 5 a fait l'objet de deux propositions concurrentes visant à rendre le lanceur européen compétitif en termes de coûts :

– l'une, qui avait la préférence de l'Allemagne, mais également le soutien de l'industriel franco-allemand Astrium (aujourd'hui Airbus Defense and Space), consistait à faire évoluer Ariane 5 « vers le haut » (option Ariane 5ME[78]), en augmentant la charge utile emportée, mais en cantonnant ce lanceur à une vocation principalement commerciale, sans s'affranchir de la nécessité d'avoir deux satellites à lancer simultanément à chaque tir[79] ;

– l'autre, proposée par la France, mais également soutenue par Astrium (maître d'œuvre de toutes les versions d'Ariane 5 et naturellement candidat pour la maîtrise d'œuvre d'Ariane 6), consistait à remplacer, dès le début de la prochaine décennie, Ariane 5 par un lanceur (Ariane 6) de capacité plus limitée, mais permettant de répondre de façon concurrentielle à la fois aux demandes du marché commercial (essentiellement les satellites de télécommunications, sans la contrainte d'emporter simultanément deux satellites) et aux demandes institutionnelles européennes : pour cela, une place prépondérante était donnée à la propulsion solide (poudre), moins coûteuse à

[78] ME – *Midlife Evolution*, c'est-à-dire évolution à mi-vie du lanceur.

[79] Ariane 5 avait été initialement conçue pour mettre en orbite l'avion spatial Hermes, équivalent européen de la navette américaine. En conséquence, l'Europe s'est dotée d'un lanceur lourd, *a priori* peu adapté au marché commercial : pour optimiser la recette de chaque tir, il est nécessaire d'« apparier » deux satellites, ce qui suppose de disposer simultanément de deux clients dont les satellites ne représentent pas une masse conjointe supérieure à dix tonnes. Pour la quasi-totalité des missions institutionnelles de l'Europe, Ariane 5 est également surdimensionnée, sauf pour le transport du cargo ATV de desserte de la station spatiale internationale.

performances équivalentes, seul l'étage supérieur continuant à recourir à la propulsion liquide[80].

Les deux projets nécessitaient le développement d'éléments communs pour l'étage supérieur, à propulsion liquide, tout comme l'étage supérieur actuel d'Ariane 5, mais d'une puissance accrue et offrant une possibilité de réallumage, deux caractéristiques de nature à augmenter l'attractivité commerciale du lanceur pour les tirs en orbite géostationnaire.

Parmi les trois plus gros contributeurs de l'ASE en matière de lanceurs[81], la France s'est engagée simultanément sur les deux projets (à plus de 50 % sur Ariane 5ME et à près de 80 % sur Ariane 6), tandis que l'Allemagne privilégiait l'évolution d'Ariane 5. De son côté, tout en concentrant ses efforts sur Vega, l'Italie marquait néanmoins un intérêt pour Ariane 6, compte tenu de la place prépondérante qu'y tient la propulsion solide, caractéristique commune à Ariane 6 et à Vega.

Néanmoins, fin 2012, la réflexion sur les caractéristiques d'Ariane 6 n'était pas achevée : le concept le plus avancé alors était celui d'un lanceur modulable, avec une configuration de capacité moyenne et une configuration de capacité forte, conformément aux conclusions d'un rapport établi en 2009 à la demande du Premier ministre par le délégué général pour l'armement, le président du Centre national d'études spatiales et l'administrateur général du Commissariat général à l'énergie atomique.

Or ce concept d'une Ariane 6 modulable a finalement été abandonné durant l'été 2013, à l'initiative du Centre national d'études spatiales s'appuyant sur un accord avec Astrium et Safran, au profit d'un projet de lanceur unique « classe 6 tonnes GTO[82] », accepté par l'ASE, dont le coût devrait être compétitif non seulement pour les satellites de 6 tonnes à placer en orbite géostationnaire, mais également pour les

[80] Actuellement, seule la propulsion liquide permet à l'étage supérieur d'atteindre les vitesses nécessaires à l'acquisition de l'orbite géostationnaire. L'Europe privilégie aujourd'hui la propulsion liquide cryogénique (oxygène et hydrogène liquide), très performante, mais coûteuse. La propulsion solide, plus simple, moins coûteuse et libérant plus rapidement l'énergie, est dans la plupart des cas utilisée exclusivement (Vega, Ariane 6, etc.) ou en appoint de la propulsion liquide (Ariane 5, Navette américaine, etc.), pour la partie basse des lanceurs, afin d'assurer l'accélération dans la phase initiale du vol, pendant laquelle la masse à accélérer est la plus élevée.

[81] La France, l'Allemagne et l'Italie représentent plus de 80 % du financement du développement des lanceurs Ariane et Vega.

[82] *Geostationary Transfer orbit* (orbite de transfert géostationnaire).

satellites commerciaux de masse inférieure et pour les missions institutionnelles (observation de la Terre, principalement)[83].

Cette clarification des options technico-économiques pour Ariane 6, fondée sur la recherche d'un lanceur résolument moins coûteux et plus compétitif, est objectivement bienvenue, même si elle n'enthousiasme pas certains opérateurs qui, indifférents au coût de revient pour l'exploitant (puisque seul le prix qui leur est facturé, commandé par le niveau de la concurrence, leur importe), auraient naturellement préféré un lanceur modulable, vendu à des conditions compétitives sur l'ensemble de la gamme des satellites.

Pour autant, c'est au prochain conseil ministériel de l'ASE, s'il veut conclure la démarche engagée lors du précédent conseil tenu à Naples en 2012, qu'il reviendra de décider, fin 2014, s'il convient de :

- poursuivre les deux programmes, selon un échéancier à préciser : cette option aurait naturellement la préférence des industriels et de l'exploitant, et supposerait une mise en service d'Ariane 5ME vers 2018, mais risquant de reporter Ariane 6 à une échéance plus lointaine – vers 2025 ;
- ou passer directement à Ariane 6 : cette option permettrait de limiter les coûts de développement à la charge des budgets des pays souscripteurs, et pourrait conduire à essayer d'avancer la qualification du lanceur, vers 2020.

Par ailleurs, la rationalité des choix opérés dans le cadre de la politique de transport spatial de la France et de ses partenaires devra, en tout état de cause, composer avec trois éléments externes qui continueront à s'imposer :

- la concurrence, de plus en plus pressante, des lanceurs du reste du monde, notamment américains avec Space X et russes avec Proton ou son successeur, mais également ukrainiens, chinois, indiens, voire japonais ou brésiliens ;
- l'évolution de la parité €/$ (le prix des lancements étant, dans la plupart des cas, libellé en dollars américains) ;
- en liaison plus ou moins étroite avec ces deux facteurs, la politique tarifaire des principaux concurrents de l'Europe spatiale ;

[83] La capacité de 6 tonnes correspond à une option privilégiant le coût le plus bas : la même architecture permettrait cependant de porter, si nécessaire, cette capacité à environ 8 tonnes.

– un quatrième élément continue à échapper à la maîtrise de l'ASE, mais à la différence des précédents, il relève de la volonté des partenaires européens eux-mêmes, à savoir l'absence d'engagement de l'Union européenne et des États-membres, à l'exception de la France, de recourir à des lanceurs ASE pour leurs propres besoins institutionnels, à la différence des clients institutionnels des autres puissances spatiales, qui sont tous totalement captifs pour leurs propres services nationaux de transport spatial.

## II - Mieux rentabiliser le port spatial de Kourou

Dans son référé du 28 janvier 2013 au Premier ministre, la Cour s'est inquiétée de la répartition des charges du Centre spatial guyanais entre les différentes parties prenantes et du coût finalement supporté par les finances publiques françaises.

À l'époque, il n'était pas exclu qu'à terme ne subsiste à Kourou qu'un seul lanceur, ce qui pouvait être de nature à dégrader la situation financière du Centre spatial.

En effet, outre l'éventualité de l'arrêt de l'exploitation de Soyouz lors de l'arrivée d'Ariane 6, l'avenir du petit lanceur Vega n'était pas garanti : l'Italie et l'ASE ne s'étaient engagés que pour une série maximale de dix lancements, nécessaires pour achever le développement de ce nouveau lanceur.

Comme l'a indiqué ensuite la lettre de mission adressée par le ministre de la recherche et le ministre de la défense, le 16 mai 2013, au président du Centre national d'études spatiales, il est nécessaire d'« exploiter de manière optimale les synergies entre les trois systèmes de lancement opérés depuis le Centre spatial guyanais », autrement dit entre les lanceurs Ariane, Vega et Soyouz.

Une telle optimisation des synergies suppose la présence durable des trois filières de lanceurs sur le site de Kourou.

### A - Une charge principalement supportée par les finances publiques françaises

La situation géographique exceptionnelle dont jouit la France, avec un port spatial idéalement placé en Guyane, pratiquement sur l'équateur,

et offrant les dégagements océaniques nécessaires, vers l'est pour les satellites géostationnaires et vers le nord pour les satellites placés sur orbites héliosynchrones, a joué un rôle déterminant pour rendre possible le développement indépendant d'une filière européenne de lanceurs.

Cependant, depuis la signature des « accords Kourou », dans les années 80, par lesquels, par le truchement de l'ASE, les partenaires de la France prennent en charge environ le cinquième des coûts fixes effectifs du port spatial européen, la répartition des retours économiques liés aux activités spatiales a évolué, avec la mise en place de nouveaux lanceurs, au bénéfice de nos principaux partenaires et, corrélativement, au détriment relatif de la France[84].

Dans le cadre de l'ASE, une partie du financement du Centre spatial guyanais repose sur un programme obligatoire, au financement duquel les pays membres de l'ASE participent en proportion de leur PIB, quel que soit le retour industriel obtenu directement ou indirectement de l'activité du centre. Une autre partie est financée strictement sur la base des retours industriels constatés lors de l'exploitation des lanceurs, selon le principe général appliqué par l'ASE pour les programmes facultatifs.

Dans les deux cas, l'assiette retenue pour fixer les contributions ne correspond qu'au tiers d'un périmètre de coûts fixes qui, lui-même, exclut de nombreuses charges liées à la maintenance du port spatial. Le solde du financement, tant du Centre spatial guyanais que des lanceurs, repose, de fait, sur la France, dont la part réelle excède ainsi nettement sa part « théorique »[85].

## B - Un progrès récent dans la cohérence des investissements français

L'implantation de Soyouz au Centre spatial guyanais, largement financée par le contribuable français, a représenté un investissement significatif qui permet aujourd'hui de lancer les missions institutionnelles européennes majeures (des satellites d'observation, de géolocalisation

[84] Le cas de la Russie, pour le programme Soyouz au Centre spatial guyanais, est particulier : la Russie n'est pas membre de l'ASE ; son accès au centre relève d'un accord franco-russe global, indépendant des « accords Kourou ». En revanche, comme pour les autres lanceurs, en qualité d'opérateur de Soyouz, Arianespace contribue au financement du centre en acquittant une redevance annuelle (4,6 M€ depuis 2009).

[85] C'est pourquoi, raisonnant sur un périmètre de charges plus restreint, l'ASE considère que la France ne supporte que 2/3 des charges du Centre spatial guyanais. L'Agence précise que « ce schéma est acquis jusqu'en 2020 ».

comme Galileo, de surveillance, comme Copernicus[86]) ou de diverses missions scientifiques, Soyouz jouant paradoxalement le rôle de lanceur institutionnel européen face à Ariane 5, davantage tournée vers le marché commercial extra-européen.

Dès lors, il convient de veiller à la cohérence des investissements effectués et prévus à Kourou, notamment dans l'hypothèse où Ariane 6 se substituerait à Soyouz pour les missions institutionnelles européennes avant que l'investissement consenti à 80 % par la France pour implanter Soyouz à Kourou ne soit amorti.

### 1 - Le risque initial d'incohérence entre les investissements successifs

La France a consacré près de 500 M€ à la réalisation des installations permettant le tir du lanceur Soyouz depuis Kourou, dans le cadre de l'accord bilatéral avec la Russie.

Pour assurer le financement de l'ensemble de lancement de Soyouz à Kourou, l'exploitant Arianespace a dû s'endetter, à hauteur de 121 M€, auprès de la Banque européenne d'investissement, avec la garantie de l'État français. L'entreprise a également pris à son compte de l'ordre de 50 M€ d'investissements supplémentaires, non financés par le programme de l'ASE.

L'analyse du programme d'exploitation de Soyouz au Centre spatial guyanais par Arianespace montre que, pour la part prise en charge par l'État, cet investissement ne serait jamais amorti, tandis que pour la part incombant à Arianespace, il ne le serait que vers 2031 (période d'amortissement sur les vingt premières années d'exploitation).

Or, dans le projet initial d'une Ariane 6 modulable, celle-ci devait remplacer Soyouz sur le pas de tir de Kourou dès 2023/2024, donc avant l'amortissement complet des investissements réalisés par Arianespace.

En effet, la configuration de capacité moyenne d'Ariane 6 était principalement conçue pour couvrir l'essentiel des missions institutionnelles européennes, pour lesquelles Soyouz est aujourd'hui utilisé depuis Kourou, tandis que la configuration de capacité forte visait à conserver la part du marché commercial acquise par Ariane 5.

[86] Galileo est le programme européen de géolocalisation par satellites, à l'instar du système américain GPS. Connu initialement sous la dénomination GMES (Global Monitoring for Environnement and Security), le projet Copernicus vise notamment à doter les États de l'Union européenne d'un dispositif commun d'observation de la Terre à des fins sécuritaires et environnementales.

### 2 - Une nouvelle donne plus équilibrée

La configuration unique d'Ariane 6 finalement retenue durant l'été 2013 conduit à considérer sous un jour nouveau l'articulation entre les investissements réalisés pour Soyouz et ceux engagés pour Ariane 6.

Certes, pour sa part, l'ASE continue à estimer qu'Ariane 6, dans la configuration finalement retenue (capacité d'emport de 6 tonnes, non modulable), succédera à la fois à Ariane 5 et à Soyouz à Kourou entre le début et le milieu de la prochaine décennie, couvrant une part importante du marché commercial mondial ainsi que la quasi-totalité du marché institutionnel européen, sauf pour les satellites les plus légers qui, dans la même vision, reviendraient à Vega.

Comme l'ASE, Astrium, pour sa part, après avoir soutenu l'implantation de Soyouz en Guyane, souhaiterait, qu'Ariane 6 puisse, à terme, traiter l'ensemble des besoins, institutionnels et commerciaux. Toutefois, cela supposerait, en l'absence de l'existence d'un marché institutionnel captif européen (hormis ceux de l'ASE et de la France), qu'Ariane 6 soit compétitive sur tous les segments, ce qui ne sera pas le cas dans les hypothèses actuelles du prix de revient espéré pour ce lanceur (70 M€).

De leur côté, le Centre national d'études spatiales (CNES) et Arianespace se rejoignent pour considérer que, dans la configuration finalement proposée par le CNES et retenue par l'ASE, Ariane 6 ne pourra probablement capter, outre une part plus ou moins importante du marché commercial, que la fraction « lourde » des lancements institutionnels de l'ASE.

Autrement dit, une prolongation durable de Soyouz à Kourou constitue désormais une opportunité à ne pas écarter : il est vraisemblable que, compte tenu de la définition finalement retenue pour Ariane 6 d'un lanceur de 6 tonnes en orbite géostationnaire, non modulable, Soyouz continue de jouer durablement un rôle complémentaire aux côtés du nouveau lanceur européen, dès lors que ce dernier se révèlerait surdimensionné pour des missions de taille intermédiaire et que les objectifs de cadence seraient atteints.

À l'appui de cette analyse, on peut effectivement constater qu'aucun lanceur actuel, pas même le russe Proton, ne permet de couvrir dans des conditions économiquement équilibrées l'ensemble de l'éventail des missions institutionnelles et commerciales.

Ariane 6 pourrait ainsi se révéler avant tout adaptée aux lancements de satellites lourds, donc essentiellement commerciaux, tandis

que Soyouz continuerait durablement de jouer, à partir du Centre spatial guyanais, un rôle aux côtés d'Ariane 6, principalement pour le lancement de satellites institutionnels.

### 3 - La perspective d'une consolidation de trois filières complémentaires de lanceurs

De son côté, l'Agence spatiale italienne a récemment affirmé officiellement sa volonté de soutenir financièrement l'exploitation de la filière Vega au-delà des cinq lancements garantis et des cinq lancements optionnels déjà décidés par l'ASE. Ceci permet d'envisager une pérennité de cette filière exploitée à partir de Kourou, avec les recettes qui s'ensuivront pour le port spatial de Guyane.

Si l'option Ariane 6 est confirmée fin 2014, les conditions d'une consolidation de la présence de trois filières complémentaires de lanceurs au Centre spatial guyanais pourraient ainsi être réunies, avec un lanceur relativement lourd « de souveraineté »[87], Ariane 6, un lanceur moyen, Soyouz, et un petit lanceur, Vega, les deux premiers ne nécessitant pas de soutien public à l'exploitation.

La présence simultanée et durable de trois systèmes de lancement permettrait des gains de productivité au Centre spatial guyanais, et donc d'optimiser les investissements publics, très majoritairement français, qui y sont consentis.

## C - Deux incertitudes

Si ces perspectives apparaissent favorables, elles comportent aussi des incertitudes à prendre en compte.

### 1 - La fragilité du modèle d'exploitation de Vega et Soyouz

Vega et Soyouz sont des systèmes dont le modèle d'exploitation est fondé sur des cadences plus réduites qu'Ariane pour couvrir les

[87] Ariane 6 (tout comme Ariane 5) est le seul lanceur totalement européen, puisque l'étage supérieur de Vega est ukrainien. Comme Ariane 5, Ariane 6 serait capable de couvrir très largement l'éventail de missions commerciales et institutionnelles, ce qui n'est le cas ni de Soyouz, ni de Vega.

besoins de clients institutionnels, tout particulièrement l'Union européenne (programmes Galileo et Copernicus). En conséquence, c'est la robustesse même du modèle d'exploitation de ces lanceurs qui peut être en cause, avec une faible tolérance aux aléas de disponibilité des charges utiles.

Une manière d'atténuer le risque d'une telle déstabilisation, tout en garantissant la disponibilité requise pour les programmes stratégiques européens, serait une contribution de l'Union européenne à la prise en charge d'une partie des coûts fixes liés aux lanceurs Soyouz et Vega utilisés pour ses propres programmes, notamment par une participation au financement des infrastructures du Centre spatial guyanais.

### 2 - Les intentions de la Russie concernant Soyouz au Centre spatial guyanais

L'équilibre financier de l'exploitation de Soyouz au Centre spatial guyanais paraît de plus en plus fragile. Le montant des coûts fixes est important (près de 30 % du coût de lancement), alors que la cadence de lancements (deux ou trois lancements par an), est faible, augurant d'une forte sensibilité à la variation d'activité. L'équilibre n'est obtenu qu'à partir de trois lancements annuels.

De ce fait, une incertitude supplémentaire tient aux conditions dans lesquelles la Russie souhaite poursuivre les lancements à partir de Kourou, dans la mesure où elle a progressivement augmenté le coût des lanceurs livrés à Arianespace.

En proposant de céder aujourd'hui ses lanceurs au prix auquel ils sont approvisionnés pour les missions gouvernementales, la Russie semble banaliser un programme initialement conçu et développé comme un axe particulier et inédit de la coopération avec l'Europe.

Il reste, toutefois, que, si, fin 2014, le lancement du développement d'Ariane 6 est confirmé, la dépendance à Soyouz pour les missions institutionnelles européennes sera moindre qu'actuellement. En effet, au cas où Soyouz ne serait plus disponible, le recours à Ariane 6 demeurerait envisageable, pour un surcoût moindre que si la mission institutionnelle devait être assurée par Ariane 5. Le cas s'est déjà présenté pour le lancement du satellite d'observation militaire français Helios, pour lequel il a été jugé préférable, malgré un fort surcoût, d'utiliser Ariane 5 plutôt que Soyouz (à l'époque, les tirs de Soyouz ne pouvaient être effectués qu'à partir de Baïkonour).

# III - Rationaliser l'organisation industrielle

L'organisation de l'industrie européenne des lanceurs doit satisfaire au mieux deux exigences, dans certains cas, difficilement conciliables :

- un objectif économique : rendre le dispositif industriel européen plus compétitif en matière de coût des lanceurs face à la concurrence mondiale ;
- un objectif stratégique : maintenir au sein de l'industrie nationale les compétences technologiques et industrielles critiques nécessaires à la garantie d'un accès souverain à l'espace.

## A - La recherche d'une plus grande compétitivité

### 1 - Les effets négatifs de la règle du « retour industriel » telle que pratiquée jusqu'à récemment au sein de l'ASE

L'Agence spatiale européenne (ASE) passe les commandes de développement auprès des industries des États participants au prorata de leurs contributions, selon la règle dite du « retour industriel ».

De ce fait, l'intermédiation de l'ASE pour le développement et la production des lanceurs Ariane s'est traduite par une multiplicité de petits contributeurs, qui voyaient, grâce cette règle, un moyen commode de hisser leurs entreprises nationales à un niveau technologique d'excellence.

Le revers de cette opportunité a été, progressivement, de morceler à l'excès le dispositif industriel du développement et de la production des lanceurs spatiaux européens entre des industriels de second rang ou de sous-traitants multiples, renchérissant sensiblement le coût de la filière Ariane.

Ce renchérissement constitue un obstacle reconnu à la compétitivité de la filière Ariane par rapport à ses principaux concurrents non européens, qui n'ont pas à supporter cette contrainte.

### 2 - La voie alternative explorée par l'ASE

L'Agence spatiale européenne (ASE), sensible aux inconvénients résultant de l'application de la règle du retour industriel, considère désormais qu'une simplification industrielle pourrait être obtenue en procédant, à partir d'une configuration de lanceur donnée, et avant même de demander aux États membres de souscrire à un nouveau programme de lanceurs, à un appel d'offres ouvert aux industriels de ses États membres, afin d'obtenir la proposition industrielle la plus performante.

Compte tenu des niveaux de compétence acquis par les entreprises européennes du secteur des lanceurs, l'agence européenne estime que, selon toute probabilité, les offres les plus performantes proviendront des industriels des quelques pays européens technologiquement et industriellement actuellement incontournables en matière de lanceurs spatiaux, au premier rang desquels figure la France. Une fois les meilleures offres sélectionnées, les pays concernés seraient alors invités à contribuer financièrement au programme à hauteur des lots respectivement obtenus par leurs entreprises, selon un principe de « juste contribution »[88].

Pour Ariane 6, l'ASE a commencé à explorer concrètement cette voie, depuis l'été 2013, lorsqu'elle a annoncé le choix de la configuration de référence d'Ariane 6, en s'appuyant sur les travaux menés en commun par les principaux partenaires du secteur européen des lanceurs.

Une première consultation a été lancée en juillet 2013, et l'ASE a reçu en septembre 160 propositions concurrentes. Une deuxième consultation, plus précise, était prévue pour la fin de 2013.

La réussite d'une telle démarche suppose que la répartition géographique des meilleures offres des industriels coïncide approximativement avec la volonté politique contributive de chacun des États concernés : dans la mesure où le dispositif repose sur des propositions libres et spontanées des industriels, une telle coïncidence n'est pas garantie d'avance.

Au cas où l'adéquation entre la contribution publique et le retour industriel d'un pays européen « *leader* » en matière de lanceurs nécessiterait de s'écarter des offres les plus compétitives et les plus crédibles techniquement, pour tout ou partie des lots, des arbitrages devraient être effectués, qui aboutiraient mécaniquement à

[88] L'ASE tente depuis plusieurs années de promouvoir ce modèle, baptisé, par analogie avec le principe du « juste retour », le principe de la « juste contribution », mais jusqu'à aujourd'hui, il n'a pas connu d'application dans le domaine des lanceurs.

« désoptimiser » les offres industrielles spontanées et à renchérir le coût final du lanceur. Néanmoins, le problème de la multiplicité des sous-traitants, lié à l'obligation de passer des commandes auprès des industries des petits contributeurs, et de la sous-performance du dispositif industriel qui en résulte, pourrait s'en trouver sensiblement atténué.

On peut également noter, sur ce point, que la configuration d'Ariane 6 finalement proposée par le CNES et entérinée par l'ASE, réduit de façon considérable le nombre de produits (deux types de moteurs seulement) et donc le nombre de fournisseurs. L'utilisation, sur un même lanceur, de quatre moteurs à propulsion solide identiques est également un facteur de réduction de coût important.

## B - Le maintien des compétences technologiques et industrielles critiques

Les lanceurs spatiaux européens sont propulsés à la fois par des moteurs à propulsion solide (poudre) et par des moteurs à propulsion liquide.

Les accords conclus, fin 2012, lors de la réunion du conseil ministériel de l'Agence spatiale européenne (ASE), pouvaient laisser craindre un progressif désengagement de l'industrie française de la filière de la propulsion liquide, du fait de la montée en puissance de l'Allemagne dans le financement du développement d'une nouvelle technologie de moteurs à propulsion liquide ré-allumables[89].

Compte tenu du rôle déterminant de cette filière technologique pour garantir un accès souverain à l'espace, notamment pour l'orbite géostationnaire[90], la Cour s'est inquiétée de cette possible évolution, même si la propulsion liquide, et donc les moteurs cryogéniques développés depuis les années 70 par la France, pourraient ne plus être

[89] Reposant sur le développement d'un nouveau moteur cryogénique (Vinci), et permettant de bâtir un étage supérieur présentant de fortes « communalités » entre une évolution d'Ariane 5 (« ME ») et le développement d'Ariane 6, le choix entre ces deux évolutions de la filière Ariane devrait en principe être effectué par la réunion ministérielle de l'ASE de fin 2014. De son côté, l'ASE rappelle que c'est la France elle-même qui a préconisé le développement d'un nouveau lanceur, Ariane 6, principalement basé sur la propulsion solide.

[90] Ce sont précisément les restrictions imposées par les Américains à l'utilisation des satellites Symphonie, qu'ils étaient à l'époque les seuls à pouvoir placer en orbite géostationnaire, qui ont été à l'origine de la décision de la France, au début des années 1970, de jouer un rôle prépondérant dans la filière Ariane.

considérés comme une compétence stratégique à maintenir de façon pérenne sur le sol national.

Le Premier ministre, dans sa réponse au référé précité de la Cour, a partagé cette préoccupation touchant à « la nécessité pour la France de conserver l'ensemble des compétences industrielles critiques nécessaires au maintien dans la durée d'un accès garanti à l'espace ».

Cette ligne d'action a été confirmée dans la lettre de mission adressée au président du Centre national d'études spatiales (CNES), l'invitant à faire « en sorte que soit assurée au mieux la préservation des compétences industrielles françaises critiques ».

Ni Ariane 5 ni Ariane 6, à la différence des missiles stratégiques, ne peuvent se passer de propulsion liquide, cette dernière constituant de ce fait, tout autant que la propulsion solide, une compétence « critique » pour pérenniser l'accès autonome de l'Europe à l'espace.

Le problème sera, dans le cadre des appels d'offres ouverts actuels, de s'assurer que cette condition est bien remplie : notamment, une difficulté inhérente au concept retenu pour Ariane 6 est la cohérence de la répartition industrielle, avec le maintien en France des compétences critiques au niveau de la maîtrise du système lanceur, de la propulsion liquide et de la propulsion solide, des moyens sol, tout en ne finançant le programme qu'à hauteur de 50 %.

## *CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS*

*Les évolutions intervenues en 2013 dans le cadre de l'ASE, notamment l'accord sur la configuration d'Ariane 6 et la recherche d'une offre industrielle européenne plus compétitive vont dans le sens d'une meilleure valorisation de l'important effort financier public que la France consacre au transport spatial, ainsi que, dans une certaine mesure, d'une meilleure répartition des charges avec ses partenaires européens.*

*Il devrait en résulter une clarification de l'avenir de la filière Ariane, d'une part, et, plus généralement, une plus grande cohérence des investissements financés par la France dans le domaine des lanceurs.*

*Pour autant, cette avancée reste subordonnée au bon aboutissement des décisions que prendra le prochain conseil ministériel de l'ASE, fin 2014, notamment quant au sort réservé à l'option Ariane 5ME.*

*La Cour formule en conséquence les deux recommandations suivantes :*

1. *donner la priorité à la réduction des coûts dans la réflexion commune sur l'avenir de la filière Ariane et son adaptation aux besoins institutionnels et commerciaux ;*
2. *dans la mesure où l'Union européenne est devenue un utilisateur institutionnel important de Soyouz et de Vega, s'attacher à obtenir de l'Union une participation accrue au financement des infrastructures correspondantes.*

Cour des comptes
Rapport public annuel 2014 – février 2014
13 rue Cambon 75100 PARIS CEDEX 01 - tel : 01 42 98 95 00 - www.ccomptes.fr

# Sommaire des réponses


| | |
|---|---|
| Réponse commune du ministre de l'économie et des finances et ministre délégué auprès du ministre de l'économie et des finances, chargé du budget | 164 |
| Ministre du redressement productif | 165 |
| Ministre de la défense | 166 |
| Ministre de l'enseignement supérieur et de la recherche | 167 |
| Président du Centre national d'études spatiales (CNES) | 168 |
| Président-directeur général d'Arianespace | 169 |
| Président d'Astrium | 173 |

### *RÉPONSE COMMUNE DU MINISTRE DE L'ÉCONOMIE ET DES FINANCES ET DU MINISTRE DÉLÉGUÉ AUPRÈS DU MINISTRE DE L'ÉCONOMIE ET DES FINANCES, CHARGÉ DU BUDGET*

*Ce projet constitue une synthèse tout à fait exhaustive et pertinente des problématiques liées à cette politique, en particulier en ce qui concerne les enjeux stratégiques et budgétaires.*

*Nous partageons notamment le souci de la Cour de veiller à une maîtrise des coûts du transport spatial ainsi qu'à une meilleure répartition de ceux-ci entre pays membres de l'Agence spatiale européenne (ASE) et de 1'Union européenne (UE). Ce souci est d'autant plus prégnant que la concurrence internationale en matière de lancements commerciaux s'accroît.*

*A cette aune, comme le relève la Cour, le programme Ariane 6 constitue une perspective décisive de maîtrise des coûts. Nos services s'attacheront notamment à veiller à ce que cet effort demeure au centre de la conférence ministérielle qui se tiendra en 2014 à Luxembourg et qui aura à se prononcer sur l'avenir du lanceur Ariane.*

*La question de la place de l'UE en matière de politique spatiale doit également être approfondie. La redéfinition des relations entre l'ASE et l'UE constitue ainsi un chantier d'actualité qui pourra notamment s'appuyer sur la proposition de la Cour d'une participation accrue de l'UE aux coûts fixes engendrés par la présence des lanceurs Vega et Soyouz au centre spatial guyanais.*

### *RÉPONSE DU MINISTRE DU REDRESSEMENT PRODUCTIF*

*Dans son ensemble, ce rapport me semble pertinent par son analyse et par ses recommandations. L'ambition stratégique, nationale et européenne, de maintenir un accès autonome à l'espace suppose en effet un effort public important, dont il convient en outre de s'assurer qu'il produit les retombées industrielles escomptées pour le territoire.*

*L'activité de lancement, sur laquelle la France occupe une place prépondérante à l'échelle européenne et significative à l'échelle mondiale, dépend fortement, pour sa pérennité, de sa compétitivité sur les marchés commerciaux. Ce besoin de compétitivité devrait en outre s'accentuer avec la montée en puissance d'offres concurrentes de services de lancement à faible prix. Comme le projet d'insertion le suggère, il semble important de rechercher une optimisation des coûts des services de lancement, au travers d'une plus grande efficacité industrielle et, par ailleurs, de la recherche de synergie entre les trois systèmes de lancement opérés à Kourou. Il convient toutefois que la performance, la fiabilité et la flexibilité des services d'Arianespace, qui constituent le "socle" de son excellence et de sa compétitivité, demeurent également parmi les priorités de ces programmes.*

*Je me félicite que le rapport souligne l'importance pour le secteur manufacturier français de maintenir les compétences technologiques et industrielles critiques vis-à-vis du transport spatial, en particulier les moteurs cryogéniques. Je considère qu'il s'agit là d'une compétence stratégique qui mérite donc une attention particulière.*

### *RÉPONSE DU MINISTRE DE LA DÉFENSE*

*Ce rapport n'appelle pas de remarque particulière de ma part.*

### *RÉPONSE DE LA MINISTRE DE L'ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR ET DE LA RECHERCHE*

*Je partage, d'une manière générale, les observations développées par ce rapport, qui a retenu toute mon attention.*

*Son intitulé (« une ambition stratégique, une priorité à la baisse des coûts ») est particulièrement approprié pour caractériser la politique que poursuit la France dans le domaine du transport spatial.*

*En effet, l'ambition stratégique d'un accès autonome, performant et compétitif, à l'espace constitue depuis cinquante ans le socle de notre politique spatiale.*

*Les systèmes spatiaux constituent le plus souvent de véritables clés de voûte de missions publiques plus vastes dans des domaines aussi variés que la défense, la recherche scientifique, les transports ou encore l'environnement, et ce phénomène s'accentue. Dès lors, la dépendance forte et toujours croissante de notre société et de notre économie à ces systèmes nous oblige plus que jamais à préserver notre autonomie pour notre accès à l'espace : celle-ci est de plus en plus une condition nécessaire à notre capacité de décision et d'action.*

*Pour autant, cet accès à l'espace doit s'effectuer à coût maîtrisé. La puissance publique doit réaliser ses missions dans un cadre budgétaire contraint et sa politique spatiale doit être équilibrée : l'accès à l'espace ne saurait se réaliser au détriment budgétaire des systèmes spatiaux eux-mêmes.*

*Par ailleurs, les missions spatiales institutionnelles ne sont pas assez nombreuses en Europe pour soutenir la cadence de lancements nécessaire à la fiabilité technique et à l'amortissement des frais fixes : une présence forte sur le marché commercial est indispensable aux lanceurs européens, ce qui impose de proposer un prix compétitif.*

*Les décisions prises par les ministres lors du conseil de l'Agence spatiale européenne de novembre 2012 vont dans ce sens, puisqu'elles portaient en particulier sur des activités de développement pour la succession du lanceur actuel, Ariane 5, notamment pour faire face à une concurrence internationale accrue et vigoureuse.*

*Le prochain Conseil ministériel de l'Agence spatiale européenne, programmé en décembre 2014 à Luxembourg, devra lancer l'étape finale des travaux correspondants et engager ainsi durablement l'Europe dans la voie d'un système de lancement adapté à de nouveaux contextes technologique, industriel et commercial.*

*La France s'y prépare avec détermination.*

### *RÉPONSE DU PRÉSIDENT DU CENTRE NATIONAL D'ÉTUDES SPATIALES*

*Le CNES n'a pas de remarque particulière à formuler sur ce document.*

*Je tiens à souligner à la fois la qualité des analyses conduites par la mission d'audit et l'excellence du climat de travail entre cette dernière et les collaborateurs du CNES.*

## *RÉPONSE DU PRÉSIDENT DIRECTEUR GÉNÉRAL D'ARIANESPACE*

*1. Diminution du coût des lanceurs*

*Comme cela est mentionné dans le document de la Cour, l'exploitation d'Ariane 5 bénéficie d'un soutien financier des Etats Membres du programme Ariane de l'ESA.*

*Plusieurs précisions peuvent être apportées à ce sujet :*

- *ce soutien profite au lancement de missions européennes et institutionnelles de manière directe, qu'il s'agisse du cargo ATV vers la station spatiale, des satellites Galileo ou encore de satellites de télécommunications militaires ; et indirecte en l'absence d'une demande suffisante de lancements gouvernementaux, l'exploitation sur le marché commercial entretenant la disponibilité à moindre coût du système de lancement européen au profit des missions institutionnelles ;*
- *le besoin de soutien financier pour équilibrer l'exploitation d'Ariane 5 a diminué depuis 2005 : de 200 M€ par an, il a été progressivement réduit de moitié du fait des gains de compétitivité acquis par la filière :*
  - *réduction des coûts de production à l'instar des 18 lanceurs commandés par Arianespace en décembre dernier avec une nouvelle réduction de 5 % et des efforts de flexibilité,*
  - *augmentation des prix de vente récompensant la qualité, la fiabilité et la disponibilité des services de lancement Ariane 5 comparativement à ses concurrents,*
  - *chiffre d'affaires converti en euros optimisé grâce à des couvertures de change fondées sur le cours historique de signature du contrat ;*
- *toutefois l'évolution du contexte concurrentiel et de la parité euro/dollar imposent une réduction des coûts de lancements, non pas à seulement l'aune de la nouvelle génération de lanceur Ariane 6, mais dès à présent dans le cadre de l'exploitation d'Ariane 5 :*
  - *la tendance à la dépréciation du dollar par rapport à l'euro pénalise la valorisation d'un chiffre d'affaires établi à 80 % en dollars : une variation de 10 cents du dollar à un impact de l'ordre de 10 M€ sur la valorisation en euros d'un contrat, soit de 60 M€ si l'on prend l'hypothèse de 6 Ariane 5 par an ;*

- *l'arrivée du nouveau concurrent américain Space X, dont le lanceur Falcon 9, après avoir pris des commandes commerciales dès 2011, a réussi son premier lancement vers l'orbite GTO en 2013, déstabilise les prix du marché en offrant des services de lancement pour les petits satellites à bas prix tout en bénéficiant d'un contrat de 1,6 milliards de dollars avec la NASA pour desservir la station spatiale internationale.*

*Un nouvel effort de réduction des coûts de lancements de la filière Ariane doit permettre à Arianespace de maintenir sa compétitivité sur le marché. Il doit être accompli avec l'ensemble des acteurs de la filière et sur l'ensemble de son périmètre. Dans le contexte de la faiblesse durable du dollar et de l'avantage compétitif qu'offrent à notre principal concurrent américain des lancements institutionnels payés au moins le double des missions commerciales, il n'est pas exclu que cet effort de compétitivité doive s'accompagner d'un soutien accru à l'exploitation d'Ariane 5. La possibilité devra en être examinée lors de la conférence ministérielle de l'ESA à Luxembourg, en décembre 2014.*

*2. Développer un lanceur européen moins cher*

*Confirmer le développement d'un lanceur orienté vers la compétitivité coût est hautement souhaitable. Pour Arianespace, le débat n'est toutefois pas d'opposer Ariane 6 à Ariane 5 ME, mais d'être en mesure de répondre à la nécessité d'une compétitivité accrue de façon continue de la filière Ariane.*

*A cette fin, la disponibilité du lanceur Ariane 5 ME dès 2018 offrira des opportunités de lancements supplémentaires par l'accroissement de la capacité d'emport du lanceur européen, la présence du moteur rallumable Vinci sur l'étage supérieur et davantage de volume disponible sous la coiffe.*

*L'évolution de la demande de lancements, tenant compte notamment de la capacité d'emport à venir du Falcon 9 et de nouveaux modes de propulsion des satellites, met en effet en lumière le développement d'une nouvelle classe de satellites de 3,5 – 5 tonnes pour lesquels Ariane 5 ECA est mal adaptée en lancement double.*

*Ainsi en 2013, si Arianespace a été en mesure de remporter 60 % des contrats de lancements pour des satellites de la classe des 5 – 6 tonnes et 100 % de la classe des 3 tonnes, aucun des satellites moyens de la classe 4 tonnes n'a pu être remporté. Ariane 5 ME donnera la possibilité à l'Europe d'être présente sur ce segment du marché.*

*Au-delà de son développement, la question essentielle à traiter concernant Ariane 5 ME est son introduction en exploitation dans le cadre d'une phase de transition réussie avec Ariane 5 ECA sur les ensembles de lancement dédiés à ce lanceur. L'ESA, le maître d'œuvre industriel Airbus Defence and Space et Arianespace doivent détailler conjointement ce*

*scénario pour qu'il soit pris en compte dans le cadre de la préparation des décisions du Conseil de l'ESA au niveau ministériel convoqué fin 2014.*

*3. Ariane 6 et la gamme de lanceurs*

*Au cours de la prochaine décennie, l'enjeu reste de disposer d'une nouvelle génération de lanceur, Ariane 6, à même d'assurer la continuité d'accès de l'Europe à l'espace et de réussir sur le marché commercial.*

*L'évolution de la définition d'Ariane 6 (depuis une configuration modulable à une configuration unique « classe 6 tonnes GTO ») pose la question de sa polyvalence pour répondre aux besoins de la totalité du marché institutionnel et commercial à l'exclusion des petits satellites adaptés à Vega. A ce stade de sa spécification économique, Ariane 6 est plus compétitive pour les gros satellites que pour les petits satellites, pour lesquels son prix visé de 70 millions d'euros serait supérieur à celui offert actuellement par Ariane 5 ECA pour ce segment de satellites. Envisager une possibilité de lancement double des petits satellites de la classe Ariane 5 sur Ariane 6 pourrait constituer une réponse opportune à cette difficulté, qui serait d'autant plus importante si le succès de la propulsion électrique favorisait un recours accru des opérateurs à de satellites petits et moyens. En outre, parvenir à une compétitivité coût accrue du futur lanceur européen ne peut se concevoir sans une profonde réforme de la gouvernance et des responsabilités au sein de l'ensemble de la filière.*

*S'agissant de Soyuz en Guyane, qui a déjà donné lieu à 6 lancements parfaitement réussis, Arianespace rappelle son attachement à ce projet, pivot de la coopération spatiale entre la France, l'Europe et la Russie, et pour lequel elle a investi 170 M€ aux côtés des Etats européens. Dans cette perspective, Arianespace discute actuellement avec ses partenaires russes de l'agence Roscosmos d'un nouveau lot de lanceurs pour des lancements au-delà de 2016.*

*4. Elargissement du cercle des parties prenantes au financement du CSG*

*La Cour identifie la charge que représentent, pour les finances publiques françaises, l'entretien et le maintien en disponibilité de la base de lancement du Centre Spatial Guyanais.*

*Il faut rappeler que cette charge est également importante pour Arianespace :*

- *la société a à sa charge le maintien en conditions opérationnelles des ensembles de lancements Ariane, Soyuz et Vega, avec une contribution de l'ESA en ce qui concerne les installations Ariane et Vega, là où la situation qui prévaut pour les autres puissances spatiales est le plus souvent une prise en charge de l'exhaustivité du coût de possession des infrastructures de lancement par la puissance publique ;*

- *elle verse à l'ESA une contribution au fonctionnement du CSG au titre de l'exploitation de Soyuz ;*
- *eu égard à l'importance des investissements réalisés par Arianespace en Guyane, et des coûts fixes demeurant à la charge de l'opérateur, la sensibilité est extrêmement forte à la variation du modèle d'exploitation de lanceurs tels que Soyuz ou Vega dont la cadence de lancement est faible.*

*S'il est important de mutualiser davantage la charge de maintien du CSG et d'en alléger le poids pour les finances publiques françaises, il est également souhaitable que ce redéploiement bénéficie d'un même mouvement à Arianespace au profit de la robustesse d'exploitation des trois filières de lanceurs et de leur compétitivité. La préconisation d'une implication de l'Union européenne et l'élargissement du cercle des parties prenantes au financement du CSG est par conséquent bienvenue.*

*En outre, cette implication aurait pour vertu de sensibiliser davantage l'ensemble des acteurs européens à l'utilisation du port spatial européen, et donc de contribuer à assurer un manifeste d'exploitation équilibré pour les trois lanceurs d'Arianespace par une politique privilégiant le recours à chacun de ces lanceurs pour les missions institutionnelles européennes ou des Etats européens, à l'instar de ce que les autres puissances spatiales ont le plus souvent inscrit de manière normative dans leur législation.*

### *RÉPONSE DU PRÉSIDENT D'ASTRIUM*

*Je vous remercie d'avoir consulté ASTRIUM au sujet de rapport public sur le transport spatial, et je vous transmets ci-après mes commentaires*

*Il pourrait être précisé que le transport spatial européen répond également aux besoins « institutionnels » :*

- *de systèmes de navigation : Galileo, nécessitant des mises en orbite circulaire à très haute altitude, exigeant le ré-allumage de l'étage supérieur du lanceur ;*
- *de missions d'explorations, scientifiques y compris la contribution à la Station Spatiale Internationale, nécessitant des trajectoires spécifiques et un lanceur « lourd » de la classe Ariane 5.*

*L'affirmation sur les gains de productivité par la présence durable de trois systèmes de lancement est discutable. Ces trois systèmes nécessiteraient des moyens sols importants, dédiés à chacun d'eux, avec leurs coûts de maintenance, et pour un rythme d'utilisation assez faible. Il parait plus efficace d'avoir seulement 2 systèmes, Ariane et Vega, et de maximiser leur taux d'emploi avec des équipes industrielles communes, européennes (les moyens Soyouz sont opérés par des équipes russes).*

Cour des comptes
Rapport public annuel 2014 – février 2014
13 rue Cambon 75100 PARIS CEDEX 01 - tel : 01 42 98 95 00 - www.ccomptes.fr

# Chapitre III

# Éducation et jeunesse

1. Des internats d'excellence à ceux de la réussite : la conduite chaotique d'une politique éducative et sociale

2. Le service civique : une ambition forte, une montée en charge à maîtriser

Cour des comptes
Rapport public annuel 2014 – février 2014
13 rue Cambon 75100 PARIS CEDEX 01 - tel : 01 42 98 95 00 - www.ccomptes.fr

# 1
# Des internats d'excellence à ceux de la réussite : la conduite chaotique d'une politique éducative et sociale

## *PRÉSENTATION*

*Depuis plus de quarante ans, la part des élèves internes décline dans le second degré du secteur public, passant de 11 % en 1970 à 3 % aujourd'hui, ce qui représente 169 000 places d'internat occupées sur un parc existant de 215 000 places. Les raisons de ce déclin sont multiples et connues : amélioration du maillage territorial en établissements scolaires et des services de transports scolaires, image ternie de l'internat et du mode de scolarisation qu'il représente, modifications des relations entre les parents et les enfants.*

*Dès les années 90, les gouvernements successifs tentent de revitaliser l'internat, constatant que ce mode de scolarisation conserve des atouts, notamment pour aider des élèves en difficulté scolaire ou ceux dont l'environnement social et familial est peu propice à leur réussite scolaire.*

*En février 2008, le Président de la République annonce la création des « internats d'excellence » dans le volet « éducation » du plan « Espoirs Banlieues ». Les internats d'excellence s'inscrivent ainsi, dès l'origine, dans une vision large qui englobe les préoccupations d'insertion et de promotion sociales, en lien avec la politique de la ville.*

*Cette politique, présentée comme expérimentale avec la création de deux lycées d'État, est suivie, dès 2010, d'un plan ambitieux de 20 000 places en internats d'excellence (12 000 places dans des établissements spécifiques créés à cet effet et 8 000 places labellisées dans des internats existants). Ce plan est doté d'un budget de 300 M€, porté rapidement à 400 M€, financé par le programme des investissements d'avenir (PIA) sous l'autorité du commissaire général à l'investissement (GGI) et géré par l'Agence nationale pour la rénovation urbaine (ANRU). À ce jour, les contributions des collectivités territoriales ont porté le montant du plan initial à plus de 600 M€ (la maquette financière initiale fondée sur la parité avec les collectivités prévoyait 800 M€).*

*La circulaire ministérielle de préparation de la rentrée scolaire 2013, parue en mai 2013, modifie l'orientation de cette politique en indiquant que tous les internats ont vocation à proposer l'excellence scolaire et éducative aux élèves accueillis.*

*En juillet 2013, le nouveau programme des investissements d'avenir prévoit la création de 6 000 places d'internats appelés désormais « internats de la réussite ». Doté d'une enveloppe supplémentaire de 150 M€, il pourrait être porté à 300 M€ avec l'apport des collectivités territoriales.*

*L'enquête de la Cour a examiné la conduite par l'État de la politique de relance de l'internat public. Elle n'avait pas pour objet d'analyser ni encore moins d'évaluer ses résultats scolaires, éducatifs et sociaux. L'enquête a reposé sur des investigations menées auprès des administrations concernées et des 44 internats d'excellence ouverts à la rentrée 2012, soit la totalité à cette date.*

# I - Une conception initiale défectueuse

Dès l'origine, ni les publics visés ni les résultats scolaires attendus n'ont été définis de façon lisible et homogène entre les décideurs publics. Les expérimentations, sous forme d'établissements publics nationaux, ont été conçues sur des bases peu reproductibles. Les conditions ultérieures de déploiement des internats d'excellence n'ont pas clarifié ces carences originelles, la confusion atteignant un sommet avec les places recyclées ou labellisées dans des internats existants.

## A - Une finalité confuse

La volonté politique de promouvoir les internats d'excellence n'a pas donné lieu à un cadrage précis de leurs cibles sociales et pédagogiques. Le risque avéré qui en résultait, était de brouiller le sens de cette politique et d'en compromettre l'évaluation.

### 1 - Des objectifs politiques jamais arbitrés

Dès l'origine, la politique des internats d'excellence n'a pas été l'objet d'un arbitrage clair entre un instrument à vocation pédagogique,

destiné à modifier l'offre scolaire et porté par le seul ministère de l'éducation nationale, et un outil au service d'une ambition plus large englobant les politiques de la ville, de la jeunesse et de lutte contre les exclusions et relevant d'un cadre interministériel. La notion « d'excellence » n'a jamais non plus été précisée. Il n'a pas été indiqué si elle devait s'appliquer aux publics scolaires sélectionnés, aux parcours pédagogiques proposés, quel que soit le niveau des internes, ou aux résultats scolaires attendus.

Dans son discours du 8 février 2008 centré sur la nouvelle politique en faveur des banlieues, le Président de la République visait un public défini selon des critères très généraux, portant sur l'origine sociale des internes, qualifiée de défavorisée, et leur « potentiel scolaire » ou « leur caractère méritant ».

Les différents textes de référence (circulaires, documents budgétaires, conventions de réalisation des investissements scolaires) donneront, par la suite, des définitions « à géométrie variable » du public concerné. Entre 2008 et 2012, aucun arbitrage interministériel n'a ainsi permis de trancher pour le mode de sélection des élèves entre des critères d'ordre pédagogique ou social, ou liés à la politique de la ville.

Il en est résulté une dispersion des critères de sélection et des finalités pédagogiques et sociales selon chaque projet d'établissement d'accueil. Aussi, sur cette période, la politique des internats d'excellence voulue par l'État reste-t-elle éclatée entre deux approches de l'internat, l'une comme lieu de scolarisation et de socialisation pour des élèves en difficulté sociale mais motivés (quel que soit leur niveau), l'autre comme lieu de renforcement des apports pédagogiques pour élèves « à potentiel ».

### 2 - Des modes de sélection des internes sans cohérence nationale

L'imprécision du ciblage des publics concernés a laissé aux autorités académiques et aux chefs d'établissement une grande latitude de recrutement. Si celle-ci a permis une adaptation à des besoins locaux, elle a entraîné une grande hétérogénéité des publics accueillis pour des motifs le plus souvent liés à des contingences matérielles (lieux d'implantation en fonction de disponibilités immobilières) et budgétaires, afin d'obtenir des financements additionnels, délivrés au titre d'autres politiques (politique de la ville, de l'insertion sociale, de la jeunesse) ou accordés par les collectivités territoriales.

Le lancement d'un programme national de 20 000 places, doté de 400 M€ à des fins d'investissement, aurait dû s'accompagner d'un cadrage interministériel resserré des modes de financement courant. En son absence, les subventions des partenaires de l'éducation nationale, obéissant à leur propre logique, ont orienté le recrutement de certains internes dans le sens de leurs objectifs. Tel a été le cas de l'Agence nationale pour la cohésion sociale et l'égalité des chances (Acsé) qui a réservé ses financements à l'accueil des seuls élèves issus des quartiers de la politique de la ville. Certains établissements, en mal de ressources de fonctionnement, ont recruté uniquement des élèves originaires de ces quartiers, alors que la mixité sociale était recommandée dans les instructions du ministre de l'éducation nationale.

L'analyse du profil des internes accueillis lors de la rentrée 2012 montre un taux moyen de 51 % d'internes dont les parents appartiennent à la catégorie « CSP- »[91], de 61 % de boursiers et de 31 % d'élèves relevant de la politique de la ville. L'amplitude des taux entre établissements est considérable : de 12 % à 100 % pour les « CSP- », de 9 % à 100 % pour les boursiers, de 0 % à 100 % pour les internes issus de quartiers relevant de la politique de la ville.

Pour la cohérence d'une politique nationale, il aurait été préférable que des priorités de recrutement fussent clairement indiquées dès l'origine, sans exclure des adaptations locales qui seraient de toute manière restées marginales.

## B - L'absence de modèles de référence

La création unilatérale par l'État de premiers internats très onéreux, dans le champ d'une compétence décentralisée, ne pouvait pas servir de modèle. Aussi cette politique s'est-elle déployée dans une diversité de formes d'établissements qui a nui à la lisibilité nationale du programme d'investissements.

### 1 - De premières expériences peu reproductibles

Les premiers établissements, implantés par le ministère de l'éducation nationale à Sourdun (Seine-et-Marne), puis à Montpellier,

[91] Dans la nomenclature des catégories socioprofessionnelles conçue par l'INSEE, le groupe « CSP- » correspond aux ouvriers et inactifs.

sont des créations *ex nihilo* qui intègrent scolarisation et hébergement sur un site unique, censé favoriser l'unité des projets pédagogiques et éducatifs. Ces deux premiers internats ont été créés sous le statut d'établissement public national (EPN), cadre juridique exorbitant du droit commun. Depuis les premières lois de décentralisation, en effet, les établissements du second degré sont des établissements publics locaux (EPL) d'enseignement relevant des régions (lycées) et des départements (collèges) pour leur construction et leur fonctionnement non pédagogique.

Dans le même temps, le ministère a créé un établissement d'un genre singulier : l'internat d'excellence de Marly (Yvelines), qui est un établissement public local d'enseignement, mais seulement chargé de l'hébergement (bien qu'il doive avoir un projet pédagogique), ses internes étant scolarisés dans cinq lycées et un collège. L'opportunité de disposer de grands locaux sans affectation (l'ancien siège et site d'hébergement de l'Institut national de la jeunesse) a été le critère déterminant de cette expérience.

Ces établissements (deux établissements publics nationaux et un établissement public local) ont été particulièrement onéreux en investissement : 61,25 M€ pour Montpellier (510 places prévues), 48,5 M€ pour Sourdun (550 places prévues) et 33 M€ pour Marly (300 places prévues). Le coût de création d'une place dépasse ainsi 100 000 € à Montpellier comme à Marly. Ces internats sont privés, du fait de leur statut, des crédits et des personnels des collectivités territoriales pour assurer l'entretien et le fonctionnement courant.

Ces créations n'ont donc jamais été considérées comme des modèles reproductibles, tant en raison de leur statut que de leur coût, ce qui a gêné l'adhésion des régions et des départements à cette politique.

Il a fallu attendre la négociation par l'Agence nationale pour la rénovation urbaine (ANRU), opérateur désigné au titre du programme des investissements d'avenir, de schémas régionaux prévoyant la création d'établissements publics locaux, pour revenir à des pratiques moins dérogatoires aux lois de décentralisation.

### 2 - Des internats d'excellence disparates

Sans modèles types *a priori*, les internats d'excellence ont pris des formes disparates, rendant l'élaboration d'une typologie *a posteriori* particulièrement complexe.

Vingt-sept d'entre eux sont liés à un seul établissement scolaire qui accueille aussi des élèves externes. Seuls trois d'entre eux sont réservés exclusivement aux internes (Sourdun, Montpellier et Douai).

Treize établissements accueillent les élèves de plusieurs établissements qui peuvent être aussi bien des collégiens que des lycéens de l'enseignement général et technologique ou de l'enseignement professionnel. Malgré les efforts des communautés éducatives, il est difficile, lorsque la dispersion des internes est trop forte, d'élaborer un projet pédagogique et de conserver une unité justifiant l'appellation d'internat d'excellence à des structures qui *in fine* sont centrées sur l'hébergement. La dimension d'intégration sociale peut alors prendre le pas sur les objectifs de remédiation et de réussite scolaire.

**L'internat d'excellence de plein exercice (IEPE) de Châtel-Saint-Germain (Moselle)** accueille des élèves de 12 établissements scolaires de l'académie de Nancy-Metz. Afin d'assurer au mieux le suivi des internes, un conseiller principal d'éducation (CPE) par établissement du réseau est désigné pour être l'interlocuteur unique de l'internat. Un système d'information permet la consultation, de manière instantanée, des informations individuelles sur les élèves. Enfin, en accord avec les chefs d'établissement, l'objectif est de regrouper autant que possible les internes dans les mêmes classes pour réduire le nombre d'interlocuteurs.

**L'IEPE Jean-Zay à Paris** (16ème arrondissement) (et ses annexes de Coubertin et de Lourcine) accueille des élèves de 24 lycées parisiens, en classes préparatoires pour la plupart. L'équipe dirigeante de l'internat, consciente des enjeux de cette configuration extrême, essaie, depuis la rentrée 2012, de mettre en place des échanges réguliers avec les conseillers principaux d'éducation des lycées de scolarisation.

Il existe, en outre, des situations d'enchevêtrement entre internats classiques et internats d'excellence.

Ainsi, cinq établissements partagent les infrastructures et l'implantation d'internats de droit commun de façon très imbriquée. Il devient alors délicat d'élaborer un projet distinct pour l'internat d'excellence et quasiment impossible de réserver à quelques internes le bénéfice d'actions éducatives ou pédagogiques spécifiques, sous peine de créer une discrimination inacceptable.

**L'internat d'excellence de Bordeaux** accueille des élèves de six lycées sur le site d'un lycée qui lui-même dispose d'un internat de droit commun et d'un internat pour classe aéronautique.

De même, dix internats d'excellence ne sont en fait que des places désignées au sein d'internats de droit commun qui existaient avant 2008. Ils en forment un sous-ensemble sans existence juridique et administrative distincte. Là aussi cohabitent des internes, en principe de statuts différents, mais en pratique traités de façon indifférenciée.

Ce recyclage de places existantes améliore le taux de réalisation du programme. Il permet aussi aux établissements de bénéficier de crédits d'investissement auxquels ils n'auraient pas pu prétendre pour moderniser des places de droit commun.

**L'internat du lycée de Caen**, datant des années 50, avait besoin d'une rénovation importante que le conseil régional et le rectorat ont pu financer avec le dispositif des internats d'excellence en obtenant 2 M€ de l'ANRU pour un projet estimé à 4 M€. L'internat a commencé par labelliser des places, puis a obtenu le statut d'internat d'excellence en septembre 2012 pour une partie seulement de ses internes (35 sur 430). La capacité d'accueil n'a donc pas été accrue mais doit être modernisée pour partie. En octobre 2013, les travaux n'avaient toujours pas commencé.

**L'internat du lycée de Joigny (Yonne)** accueille plus de 200 internes. Un internat d'excellence y a été ouvert à la rentrée 2012 pour 30 places dont 80 % ont été occupées par des élèves déjà internes dans l'établissement. Cette création est intervenue après l'échec de la reconversion d'un site militaire voisin.

La pluralité des modes d'organisation, qui, si elle avait été ordonnée, aurait eu un sens, induit une grande confusion. De surcroît, certains montages ne correspondent pas à des augmentations réelles de capacités d'accueil et n'induisent pas forcément un traitement différencié des internes scolarisés dans ce dispositif. L'effet d'affichage a pris le pas sur la cohérence d'ensemble.

### 3 - Les places labellisées : un contenu flou

La politique des internats d'excellence est mise en œuvre selon deux modalités théoriquement distinctes : la création d'internats d'excellence de plein exercice pour 12 000 places et la labellisation « excellence » de places existantes dans des internats de droit commun pour 8 000 places.

Cette labellisation n'entraîne pas le versement de crédits supplémentaires du ministère de l'éducation nationale aux établissements.

Elle leur permet, en revanche, de bénéficier de ceux de l'ACSé (aides aux familles, prises en charge des coûts d'internat, petits équipements sous forme d'un forfait annuel par place), qui a, conformément à sa mission, subordonné leur obtention au recrutement d'internes issus des quartiers de la politique de la ville. Ce public est donc très ciblé, à la différence de celui des internats de plein exercice.

Les places labellisées, au nombre de 8 028[92], sont éparpillées entre 679 internats. Cependant, ce chiffre ne correspond pas à une occupation effective entraînant la constatation du respect de l'objectif national, comme l'illustre l'exemple du Lycée Fénelon de Cambrai (Nord). Cet établissement s'est vu accorder, en 2009, six places labellisées, puis 14. Or à ce jour, aucun interne d'excellence n'y a été accueilli. Au total, les places labellisées effectivement occupées en septembre 2013 ne seraient que de 5 406, soit les deux tiers de l'objectif fixé.

Certains internats n'offrent que quelques places, elles-mêmes disséminées au sein de l'établissement. Cette dispersion altère la finalité d'un dispositif censé proposer aux élèves concernés un projet pédagogique et éducatif car il est impossible de forger de tels projets pour quelques internes seulement. Ces constats ont conduit l'ACSé à limiter son forfait par place (2 000 €, puis 1 000 € ) et à n'octroyer d'aides aux projets pédagogiques (poste d'éducateur-coordinateur) que lorsque le nombre d'internes était supérieur à 12. En 2013, cette agence a stoppé ce type de soutien et limité son forfait à 600 €.

Le recyclage de places existantes n'est pas absent de ce volet de la politique des internats d'excellence, les recrutements se faisant souvent parmi les internes déjà accueillis dans l'établissement et, seulement à la marge, par un recrutement extérieur. Ainsi les financements accordés par l'ACSé n'ont pas entraîné systématiquement une politique de recrutement spécifique, mais parfois seulement, de façon opportuniste, la sélection d'internes dont l'origine géographique permettait de bénéficier de son soutien financier.

[92] Données du ministère de l'éducation nationale, direction générale de l'enseignement scolaire.

Les critiques sur le dispositif de places labellisées n'ont pas manqué. Un rapport des deux inspections générales de l'éducation nationale (IGEN) et de l'administration de l'éducation nationale et de la recherche (IGAENR) de 2011[93] s'interroge sur sa pertinence pédagogique et éducative. Le ministère de l'éducation nationale n'en a pas pour autant tiré les conséquences en donnant plus de substance à ce concept, alors qu'il contribue à hauteur de 40 % à la réalisation de l'objectif quantitatif affiché.

Au total, la confusion régnant sur les publics comme sur les formes d'internat, outre qu'elle rend difficile toute forme d'évaluation, a pour effet d'entretenir une certaine opacité vis-à-vis des élèves, de leurs familles et de la communauté éducative. La détermination de repères aurait dû accompagner l'exécution d'un programme de 20 000 places, doté de 400 M€.

## II - Une généralisation précipitée

La politique des internats d'excellence est fondée, d'une part, sur la construction ou la rénovation de bâtiments, volet développé par l'Agence nationale pour la rénovation urbaine (ANRU) sur financement des investissements d'avenir, d'autre part et surtout, sur les projets pédagogiques et éducatifs des internats pour lesquels la mise en place de moyens adaptés apparaît, au vu des investigations de la Cour, particulièrement fragile. Le processus d'évaluation de cette politique, conçu pourtant dès l'origine, a été éclaté et a eu un impact faible sur le processus de décision.

### A - Une programmation immobilière mal corrélée aux besoins

Si l'opérateur de l'État qu'est l'ANRU a incontestablement rationalisé la conduite des opérations immobilières, le pilotage d'ensemble, partagé avec le ministère de l'éducation nationale, est

[93] Inspection générale de l'éducation nationale (IGEN)-Inspection générale de l'administration de l'éducation nationale et de la recherche (IGAENR), Rapport n° 2011-057 – *Le suivi de la mise en place des premiers internats d'excellence*, juin 2011.

demeuré insatisfaisant : le degré de réalisation et les critères de localisation appellent des clarifications.

### 1 - Une procédure recadrée par l'ANRU

L'Agence nationale pour la rénovation urbaine (ANRU) a reçu en 2010 la responsabilité de la programmation des investissements d'avenir consacrés aux internats d'excellence. Elle a engagé un processus de planification visant à déterminer pour chaque région un objectif de places et une estimation de la participation de l'État dans des schémas régionaux négociés avec les collectivités territoriales en faisant appel à divers critères : pédagogiques, sociaux, démographiques, places déjà existantes en internat et taux d'occupation de ces internats.

Ce cadre national a été notifié, à la fin de l'année 2010, aux préfets de région et aux recteurs d'académie par l'ANRU, afin de servir de base aux travaux d'élaboration des schémas régionaux soumis pour validation au Premier ministre. Après la signature de ces schémas, des conventions pluriannuelles devaient être conclues pour chaque opération d'internat d'excellence.

Chaque projet de création est soumis à plusieurs instances nationales : l'instruction est assurée par l'ANRU, la validation par un comité de pilotage présidé par le représentant du ministre de l'éducation nationale, le directeur général de l'enseignement scolaire ; la décision est ensuite prise par le Premier ministre.

### 2 - Un défaut de suivi

En mars 2013, lors de la remise en cause de la politique des internats d'excellence par le ministère de l'éducation nationale, sur les 27 régions françaises concernées, 17 faisaient l'objet d'un schéma régional validé par le Premier ministre, les dernières validations étant intervenues le 21 mars 2013 (Île-de-France notamment). Cinq autres régions (Aquitaine, Guyane, Languedoc-Roussillon, Limousin, Provence-Alpes-Côte d'Azur) sont concernées par la création de places en internats d'excellence mais hors schéma régional. Les cinq dernières (Auvergne, Bretagne, Midi-Pyrénées, Poitou-Charentes, La Réunion) répondent aux objectifs de création de places en internats d'excellence en recourant exclusivement à la labellisation de places.

Cette programmation représente 109 opérations immobilières, dont seulement 39 avaient fait l'objet en mars 2013 de conventions signées pour 34 établissements concernés (pour certains établissements, les travaux sont divisés en tranches compte tenu de leur importance). Sur ces 39 opérations, 10 n'ont pas encore démarré.

Pour l'ANRU, qui considère que les engagements de l'État sont l'agrégation des projets recensés dans les schémas régionaux et des opérations hors schémas validées par le Premier ministre, les montants engagés par l'État s'élèvent à 400,5 M€, dont 40 % sont consommés. Ces engagements portent sur 11 330 places : la cible des 12 000 places semble ainsi presque atteinte en programmation.

Les données de l'éducation nationale sont très différentes. Fondées sur les places ouvertes, elles aboutissent à un recensement de 4 100. Le ministère a diligenté, en avril 2013, sa propre estimation des engagements de l'État par une enquête demandée aux recteurs sur le degré de réalisation probable de chaque opération, mais le résultat de cette enquête, activée à la fin de l'année, n'a pas encore donné lieu à des décisions opérationnelles.

Or le comité de pilotage, qui associe le ministère et l'ANRU, n'a jamais produit un document unique visant à établir un bilan partagé des engagements et des réalisations de l'État au titre de ce programme et déclinant les opérations réalisées, en cours, engagées juridiquement ou seulement contenues dans les schémas régionaux. De l'absence d'une approche commune découlent des visions différentes sur les marges de réalisation du programme et la teneur des accords avec les collectivités territoriales.

La comptabilisation des places labellisées est également discordante : 6 200 pour l'ANRU, 8 030 pour l'administration de l'éducation nationale.

### 3 - Des coûts d'investissement très dispersés

Le coût d'investissement moyen par place programmée (État et collectivités territoriales) est de 51 400 €. Le coût pour le seul programme des investissements d'avenir est de 35 000 €. Pour les opérations programmées les plus récentes, ce coût s'abaisse à 23 000 € en raison de contributions plus importantes des collectivités territoriales. Ces moyennes s'inscrivent dans une échelle très large : allant de 1 582 € pour Ambérieu-en-Bugey (Ain) ou 3 800 € pour Mondoubleau (Loir-et-Cher), jusqu'à 152 500 € pour Douai (Nord).

Cette grande variété des coûts tient tout d'abord aux problématiques foncières. Sur les 44 internats, 10 sont installés dans de grands ensembles immobiliers affectés à d'autres ministères que l'éducation nationale, notamment au ministère de la défense. Leur réaménagement est plus onéreux que la construction de nouveaux bâtiments standardisés et d'emblée conformes aux normes, ce qui ne concerne que 12 opérations. En outre, la mise à disposition de ces ensembles n'est pas gratuite : 12,9 M€ pour l'emprise de Montpellier, remboursée par le programme des investissements d'avenir au ministère de l'éducation nationale qui avait déboursé cette somme pour acquérir ce bien du ministère de la défense.

Elle tient aussi et surtout au statut des internats (d'État ou local) et au niveau très inégal d'implication des collectivités territoriales. Leur contribution, nulle pour neuf internats (qui sont pourtant pour certains d'entre eux des établissements publics locaux, comme Douai ou Marly-le-Roi (Yvelines)), s'inscrit dans une échelle très ample.

L'apport des collectivités territoriales au programme, à hauteur de 200 M€, pour un objectif capacitaire identique de 12 000 places, n'en a pas moins permis de réduire le coût moyen pour l'État.

### 4 - Des implantations parfois opportunistes

Sur les 44 internats d'excellence, 24 existaient déjà en tant qu'internats avant 2008 et, pour 21 d'entre eux, leur changement d'appellation ne s'est pas accompagné de la création de places *ex nihilo*, même si l'augmentation de leur capacité d'accueil est prévue à terme.

**L'internat de Barcelonnette (Alpes-de-Haute-Provence)** existe depuis plus de quarante ans. Il accueille des sportifs. Le départ du régiment de chasseurs alpins a rendu nécessaire de mener une réflexion globale sur la redynamisation de la vallée de l'Ubaye. La création de l'internat d'excellence permet de contribuer à cet objectif, tout en réutilisant des infrastructures militaires existantes. Deux internats coexistent aujourd'hui sur le même site.

Ainsi, des places d'internat existantes ont été incorporées dans les schémas régionaux (et modernisées) pour des raisons éloignées des objectifs pédagogiques et sociaux qui auraient dû fonder la décision : redynamisation générale de l'offre d'internat dans une académie disposant d'une seule option immobilière, optimisation d'infrastructures publiques sous-employées, obtention de financements d'État pour des projets de collectivités territoriales déjà décidés au titre de leur propre programmation.

Dans d'autres cas, l'État n'a fait qu'inclure dans sa propre programmation des établissements déjà créés.

**L'exemple du département des Hauts-de-Seine**

Le conseil général des Hauts-de-Seine a décidé, en 2005, d'ouvrir des internats de la réussite pour des collégiens ; d'abord à Asnières, puis à La-Garenne-Colombes en 2009, enfin à Nanterre et Boulogne-Billancourt en 2010 et Bourg-la-Reine en 2011. La construction de ces cinq internats a été entièrement financée par la collectivité territoriale selon un modèle commun permettant d'accueillir 30 internes (15 filles et 15 garçons), nombre jugé optimal pour une bonne insertion dans l'établissement scolaire correspondant. Lors de la généralisation de la politique des internats d'excellence, ceux des Hauts-de-Seine ont été intégrés dans la comptabilisation des places labellisées, puis reconnus comme internats de plein exercice à la rentrée 2012. Aucun moyen spécifique (en investissement comme en fonctionnement) n'a été mis à leur disposition par le ministère de l'éducation nationale ou l'ANRU.

Alors que la procédure nationale d'examen des projets était censée offrir une garantie de cohérence, la programmation a été en fait prédéterminée par la disponibilité des sites et les planifications antérieures des collectivités locales.

### 5 - Une carte nationale peu corrélée aux besoins

Le volume de création de 12 000 places en internat d'excellence n'a pas été fondé sur une étude préalable des besoins au regard de places existantes inoccupées de la politique de la ville ou des zones d'éducation prioritaire.

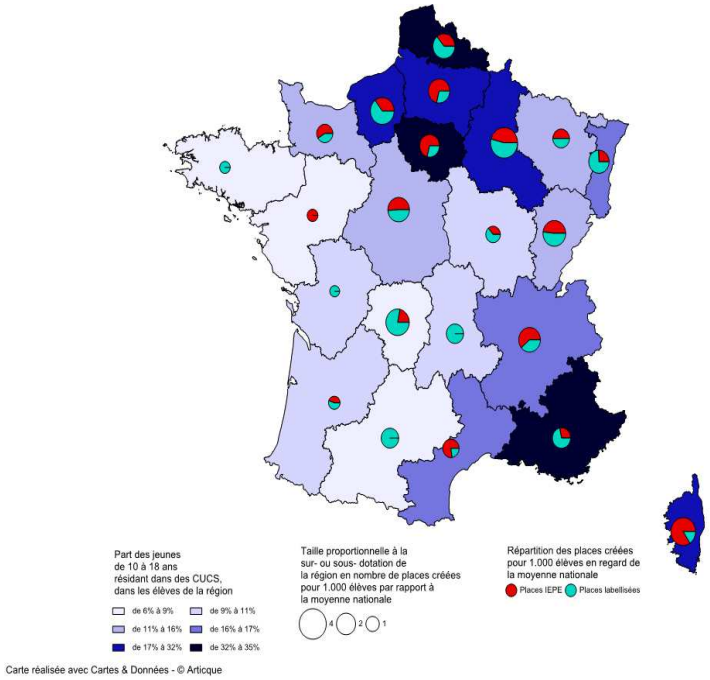
Préalablement à la création des internats d'excellence, il existait par région des taux d'occupation de places d'internat très divers, parfois faibles, par exemple seulement 65 % en Île-de-France ou 60 % en Nord-Pas-de-Calais. Il n'en a pas été tenu compte dans une approche qui aurait recherché une mise en cohérence globale des capacités d'accueil en internats publics.

En outre, l'adéquation entre les territoires de la politique de la ville et la carte des implantations est imparfaite.

**Carte régionale des places « d'excellence » au regard de la politique de la ville**

Plus la couleur d'une région est sombre, plus la part de ses jeunes de 10 à 18 ans résidant dans les zones prioritaires de contrats urbains de cohésion sociale est importante.

Plus la taille d'un cercle est grande, plus la région est sur-dotée en places d'internats d'excellence par rapport à la moyenne nationale.




*Sources : ministère de l'éducation nationale pour les élèves, observatoire national des zones urbaines sensibles pour les populations des contrats urbains et de cohésion sociale et l'Agence nationale pour la rénovation urbaine pour les places créées en 2013, calculs Cour des Comptes*

Cette carte fait ressortir les défauts de corrélation avec les besoins potentiels en Provence-Alpes-Côte d'Azur, Nord-Pas-de-Calais ou Île-de-France.

## B - Des moyens pédagogiques et éducatifs aléatoires

Le coût de fonctionnement des internats d'excellence se compose, d'une part, des charges traditionnelles d'hébergement, de restauration et d'entretien courant propres à tout internat, d'autre part, des charges afférentes tant au soutien pédagogique innovant qui demande des ressources supplémentaires en personnel enseignant qu'aux actions éducatives (culture, sport, visites, etc.) qui nécessitent des moyens financiers spécifiques.

Seuls ces moyens pédagogiques et éducatifs permettent de donner corps aux dénominations « d'excellence » ou de « réussite » et singularisent ces établissements. Leur défaut fait au contraire perdre aux projets leur finalité ou les ramène à une simple opération immobilière. C'est donc en priorité à leur bénéfice que l'effort public doit être consacré.

### 1 - Les personnels de l'éducation nationale : des effectifs mal connus

Les systèmes d'information du ministère de l'éducation nationale ne permettent pas de connaître les moyens enseignants mis à disposition des internats et *a fortiori* des internats d'excellence, ce qui limite l'estimation du surcoût de « l'excellence ». En conséquence, le rapprochement entre les résultats scolaires obtenus et les coûts des internats de droit commun et d'excellence, moyen de mesurer l'efficacité et l'efficience du dispositif, n'est pas directement possible.

Il ressort des données directement recueillies par la Cour auprès des établissements, une grande disparité dans les moyens pédagogiques, dont la seule justification correspond aux marges différentes dont les rectorats disposent pour allouer des ressources aux internats. Il n'existe aucune corrélation nationale entre le nombre d'internes accueillis et les moyens supplémentaires accordés, par exemple, pour les assistants d'éducation qui sont un rouage essentiel du projet éducatif. Ces écarts sont aussi la conséquence de la diversité des modes d'organisation et démontrent l'absence de cadrage national par le ministère des besoins issus de cette nouvelle offre pédagogique.

En conséquence, la concrétisation d'un soutien pédagogique efficace a souvent été le fruit de montages locaux fragiles, fondés sur de forts engagements personnels des membres de la communauté éducative. Ce constat corrobore celui fait par la Cour dans son référé au ministre de

l'éducation nationale du 11 juillet 2012 sur l'égalité des chances et la répartition des moyens dans l'enseignement scolaire[94].

### 2 - Des financements divers aux critères peu harmonisés

Dans maints sites, la part des financements hors éducation nationale est déterminante pour mettre en œuvre et crédibiliser les projets pédagogiques et surtout éducatifs qui justifient pour ces internats la classification « d'excellence ».

L'implication des collectivités territoriales est très variable selon leur degré d'adhésion à une politique qui, dans leur champ de compétences, n'a pas été concertée avec elles. Elle est également désordonnée. Certaines municipalités contribuent au financement courant des internats qui sont implantés sur leur territoire mais qui accueillent des collégiens et lycéens relevant des compétences des départements et régions, alors que ceux-ci n'accordent à ces établissements aucun moyen (personnels TOS [techniciens, ouvriers et de service], par exemple).

#### *a) Le ministère de l'éducation nationale*

Les crédits de fonctionnement, financés par le programme budgétaire 230 « Vie de l'élève » de la mission interministérielle *Enseignement scolaire*, ont représenté, entre 2009 et 2013, 13,1 M€. Ils sont concentrés sur les établissements nationaux (4,2 M€ sur 6,2 M€ en 2012), les autres internats ayant reçu 1,45 M€ et les établissements avec places labellisées 0,58 M€.

Si on rapporte le montant 2012 aux places ouvertes, on obtient un financement moyen par place de 4 912 € pour les établissements publics nationaux, de 546 € pour les établissements publics locaux et de 72 € pour les internats d'excellence proposant des places labellisées (IEPL).

[94] Cour des comptes, *Référé, L'égalité des chances et la répartition des moyens dans l'enseignement scolaire*. 11 juillet 2012, 9 p., disponible sur www.ccomptes.fr

### *b) L'Agence nationale pour la cohésion sociale et l'égalité des chances (l'Acsé)*

Comme elle l'avait fait entre 2007 et 2010 pour les internats de réussite éducative, l'ACSé, sans se substituer aux financements de droit commun, a contribué au financement des internats d'excellence et des places labellisées en fonction des élèves accueillis issus des quartiers prioritaires de la politique de la ville.

Entre 2009 et 2013, le montant total délégué par l'ACSé aux établissements s'élève à 18,6 M€ dont 5,1 M€ pour l'année scolaire 2012-2013. Ce montant se répartit entre 3,7 M€ pour les internats de plein exercice et 14,9 M€ pour les places labellisées. La réduction des soutiens accordés par cette agence à cette politique dès l'année scolaire 2013-2014 pourrait entraîner des augmentations de tarifs d'internat ou des pertes d'aides difficiles à surmonter pour certaines familles.

### *c) Le fonds d'expérimentation pour la jeunesse*

Ce fonds, qui a pour objet de favoriser des actions innovantes en faveur de la jeunesse, a été doté d'un budget de 150 M€ et bénéficie d'apports privés sous forme de mécénat.

Entre les financements accordés à l'internat de Sourdun (Seine-et-Marne) avant 2010 et ceux octroyés à 26 établissements à partir de 2010, ce fonds aura dépensé 10,1 M€ pour l'expérimentation des internats d'excellence, dont 2,72 M€ pour l'année 2012-2013. Il contribue également à l'évaluation des actions.

Ses subventions ont pris un caractère si récurrent pour certains internats qu'elles s'apparentent à une aide annuelle, parfois la seule, au fonctionnement de leurs activités éducatives. Elles représentent des montants importants (de l'ordre de 700 000 € pour Montpellier en 2012). Lors de son conseil de gestion du 5 novembre 2012, le fonds d'expérimentation pour la jeunesse (FEJ) a pris la décision d'arrêter le financement des internats d'excellence en juin 2013.

Au total, les interventions conjuguées de l'ACSé et du FEJ ont représenté la part majeure du financement des volets sociaux et éducatifs. Leur réduction programmée dès 2014 privera les internats d'excellence des moyens nécessaires à la réalisation de leur projet éducatif, qui les distingue pourtant des structures de droit commun.

Si l'expérimentation peut s'accompagner à ses débuts de financements non pérennes, il est indispensable, dans une phase de consolidation, d'assurer de façon régulière et normalisée des moyens de fonctionnement adaptés. L'inscription de cette politique dans le programme des investissements d'avenir aurait dû, selon les règles de ces programmes, apporter cette garantie. Il n'en a rien été.

### 3 - Une impasse budgétaire prévisible

Les volets sociaux et éducatifs du fonctionnement des internats d'excellence, hors charges de personnel, ont coûté 41,8 M€ dont 14,1 M€ pour l'année 2012-2013. Ce coût ne représente pas la charge totale pour les finances publiques : les dépenses du fonds d'expérimentation pour la jeunesse (FEJ) ont été, à hauteur de 8 M€, supportées par le mécénat, générateur, par ailleurs, de dépense fiscale, et les apports des collectivités territoriales ne sont pas connus.

Pour l'année scolaire 2012-2013 et pour les seuls internats (hors places labellisées), le montant des subventions de l'État a atteint 9,6 M€. Sur la base de 4 100 places ouvertes dans les 44 internats[95], le coût moyen des activités pédagogiques et éducatives spécifiques et des soutiens sociaux d'un interne d'excellence peut être estimé à 2 400 €[96]. La charge prévisible annuelle pour une cible atteinte de 12 000 places serait de 28 M€ (hors personnel pédagogique et technique). Or dès 2013-2014, un risque d'impasse de 7 à 8 M€ existe en raison des moindres financements de l'ACSé et du FEJ.

La seule réponse, à ce stade, est la sollicitation d'un engagement accru des collectivités territoriales. Cette perspective n'apporte aucune garantie durable et homogène aux établissements, notamment pour ceux qui ont été créés sans l'accord des autorités locales compétentes.

*In fine*, la fragilité des modes de financement de l'accompagnement pédagogique et éducatif des internats d'excellence pose le problème de la crédibilité même de la politique conduite.

[95] Chiffres du ministère de l'éducation nationale/direction générale de l'enseignement scolaire pour cette rentrée scolaire.

[96] Il s'agit d'une estimation avec deux biais : quelques internats d'excellence de plein exercice ne reçoivent pas de financements du fonds d'expérimentation pour la jeunesse ou de l'ACSé ; les établissements publics nationaux reçoivent plus que les autres internats du même type.

## C - Des évaluations déconnectées de la décision publique

Le caractère expérimental d'une politique commande un processus d'évaluation dont les résultats ont pour objet d'éclairer la décision publique pour la suite de l'action. Ce principe n'a été que partiellement mis en œuvre.

### 1 - L'étonnante carence du ministère de l'éducation nationale

Le ministère de l'éducation nationale n'a pris aucune disposition pour assurer une évaluation, soit des premiers établissements qui étaient nationaux, soit de la politique elle-même lors de son déploiement. Bien que les indicateurs de performance du programme budgétaire aient été abandonnés en raison du changement de portage financier, il n'en demeurait pas moins souhaitable et possible d'accompagner la montée en puissance des internats d'excellence par la création d'un appareil d'évaluation dont les principes auraient dû émaner de la direction de l'évaluation, de la prospective et de la performance du ministère dont c'est la mission.

À défaut, le ministère s'est privé de sa propre capacité d'analyse, alors que des évaluations se mettaient en place sous l'égide du fonds d'expérimentation pour la jeunesse et de l'ANRU. Sans doute a-t-il été associé techniquement à certains d'entre eux mais il n'en a jamais été le pilote.

De surcroît, le ministère n'a pas été l'initiateur de la coordination des différents travaux d'évaluation alors que les internats d'excellence constituaient pour lui un projet majeur sur lequel sa légitimité était évidente. C'est sous l'impulsion de l'ANRU que des efforts tardifs de coordination ont été entrepris.

### 2 - Le rôle central du fonds d'expérimentation pour la jeunesse

Le fonds d'expérimentation pour la jeunesse associe systématiquement un processus évaluatif aux subventions qu'il accorde à des projets. Aussi les internats qui bénéficient de son soutien ont-ils mis en place des évaluations externes, le plus souvent avec des équipes universitaires. Les résultats de la plupart d'entre elles ont été synthétisés

dans un rapport de l'Institut français de l'éducation, à l'initiative d'une de ses équipes de recherche.

Constatant l'engagement croissant et récurrent du fonds, son conseil scientifique a souhaité, en 2012, approfondir un processus évaluatif qui lui paraissait insatisfaisant. Une évaluation de rang national portant sur les innovations pédagogiques a été décidée pour un montant de 170 000 €. Elle sera reprise par la suite dans l'enveloppe gérée par l'ANRU.

Le fonds d'expérimentation pour la jeunesse a apporté une aide importante au fonctionnement du premier internat d'excellence, celui de Sourdun (Seine-et-Marne), (2,1 M€ de 2009 à 2011 pour 1,75 M€ consommés fin 2012) en sus des subventions à des projets expérimentaux (0,93 M€). Une évaluation dite quantitative − comparaison sur trois ans des résultats de deux cohortes d'élèves, l'une sélectionnée pour l'internat d'excellence, l'autre non retenue et scolarisée dans des établissements de droit commun − a été décidée et confiée à l'École d'économie de Paris avec une enveloppe de 725 000 € que le fonds a financée (540 000 € ont été consommés à fin juillet 2013)[97].

Les modalités de la commande publique ont été particulières, sans mise en concurrence sur la base d'un cahier des charges et sans qu'une étude préalable ne fonde la décision de s'abstenir d'une consultation en raison, par exemple, du savoir-faire particulier du prestataire choisi. Les règles usuelles de prise de décision du fonds d'expérimentation pour la jeunesse n'ont pas été non plus respectées.

Cette étude, qui devait être rendue à l'automne 2012, ne l'a été qu'en mai 2013. Elle a nourri l'argumentaire ministériel de remise en cause de la politique conduite en s'interrogeant sur « le choix de concentrer des ressources importantes sur des élèves motivés et de niveau médian », tout en concluant qu'il s'agissait « d'un dispositif efficace qui laisse ouverte la question des actions à plus grande échelle ». Or la généralisation avait déjà été décidée et entreprise dès 2010.

### 3 - Le cadre évaluatif global préparé par l'ANRU

L'évaluation des actions portées par le programme des investissements d'avenir est une obligation (2 % des budgets, soit une

[97] Cette évaluation dont la méthodologie est très intéressante n'est pas reproductible au regard du mode de sélection des internes d'excellence et de son coût pour un échantillon représentatif de 12 000 internes.

enveloppe disponible de 800 000 € pour les internats d'excellence), que l'Agence nationale pour la rénovation urbaine (ANRU) a respectée en mandatant en mars 2011 un cabinet pour assurer le suivi du programme et définir son dispositif évaluatif (le coût de la prestation a été de 113 000 €).

Un référentiel évaluatif très complet (cinq axes de travail) a été conçu ainsi que des recommandations pour rationaliser l'approche évaluative d'ensemble. Cela a abouti, en 2013, à diminuer la dispersion des initiatives grâce à une convention négociée entre la direction de la jeunesse, de l'éducation populaire et de lavie associative, au titre du fonds d'expérimentation pour la jeunesse, et l'ANRU pour l'emploi de l'enveloppe consacrée à l'évaluation du programme des investissements d'avenir.

Ce travail ouvre la voie à une approche stabilisée et cohérente de l'évaluation de la politique des internats d'excellence. Sauf à perdre le bénéfice des travaux préparatoires et des crédits déjà engagés, ce dispositif doit se poursuivre ; il serait logique que le ministère de l'éducation nationale soit pleinement associé à son pilotage.

En dépit de disponibilités budgétaires et de dépenses déjà engagées conséquentes, maintes décisions ont été prises sans attendre les résultats de ces évaluations, qu'il s'agisse de la création de nouveaux établissements à la seule initiative de l'État, de la généralisation de l'expérimentation ou de la poursuite des engagements du fonds d'expérimentation pour la jeunesse. *A fortiori* aucun partage des résultats n'a été recherché entre les acteurs publics concernés lorsque cette politique a été remise en cause.

En définitive, c'est bien la capacité de l'État à intégrer dans ses décisions de politique publique les résultats d'évaluations documentées qui a été mise en défaut.

### 4 - Les premiers résultats : une tonalité plutôt positive

Sans en faire l'exégèse, il apparaît cependant que les travaux d'évaluation cités mettent en évidence des effets positifs tant scolaires qu'éducatifs et sociaux sur les internes et leur famille. L'évaluation sur trois ans des résultats de l'internat d'excellence de Sourdun (Seine-et-Marne) conclut : « Les résultats de Sourdun (Seine-et-Marne) montrent qu'il est possible, par un dispositif ciblé, d'accroître significativement les compétences et l'ambition scolaires d'élèves d'origine modeste, battant ainsi en brèche l'image selon laquelle les politiques scolaires seraient

impuissantes face aux inégalités ». Les échanges avec les chefs d'établissement lors de l'enquête de la Cour confortent cette tonalité globalement positive.

De même, les évaluations par établissement, synthétisées par l'Institut français de l'éducation, relèvent de très nombreuses innovations pédagogiques qui permettront d'enrichir l'offre de scolarisation en internat. Par exemple, l'internat d'excellence de Guebwiller (Haut-Rhin) a mis au point un suivi innovant des résultats des aides aux devoirs et des études surveillées, qui permet un tutorat interactif entre élèves et professeurs grâce à un espace numérique partagé appelé « e-portfolio ».

Par ailleurs, la politique des internats d'excellence aura permis de moderniser une partie du parc public existant. Enfin, elle aura marqué un retour de l'intérêt des différents acteurs (communauté éducative, collectivités locales, travailleurs sociaux) pour l'internat comme instrument d'insertion de la jeunesse en difficulté.

Au total, le processus d'évaluation de cette politique qui n'a pas pu, à ce stade, jouer son rôle d'éclairage des décisions majeures, doit être poursuivi.

## III - Une nouvelle étape à maîtriser : les internats de la réussite

La poursuite de la politique de revitalisation de l'offre d'internats publics a été confirmée dans le projet de loi de finances pour 2014 au titre du programme budgétaire 408 de la mission interministérielle *Enseignement scolaire*, à la suite de l'annonce par le Premier ministre de l'ouverture d'un second programme des investissements d'avenir, sous le vocable des « internats de la réussite ». Ce second programme doit également conduire « au développement de l'excellence dans tous les internats ». Une grande attention devra être portée à l'articulation entre les deux programmes qui coexisteront à partir de 2014.

Sur un plan budgétaire, la dotation de 150 M€ du programme 408 qui apparaît dans le budget 2014 sera mise à disposition de l'ANRU, opérateur chargé de l'exécution du programme des investissements d'avenir. Celui-ci procèdera ensuite aux décaissements extra-budgétaires au fur et à mesure de la réalisation des travaux, comme dans le premier programme.

## A - Une articulation à préciser entre les deux programmes

Au titre du premier programme des investissements d'avenir, qui court pour sa réalisation effective jusqu'en 2020, 8 000 places restent à ouvrir en internats d'excellence sur un objectif de 12 000 et seulement 39 opérations immobilières ont fait l'objet de conventions signées sur un total programmé de 109. Le second programme qui débute en 2014, pour 6 000 places supplémentaires, devra tenir compte de cet état d'engagement provisoire et adapter en conséquence sa propre programmation.

Une revue des opérations programmées est entreprise depuis octobre 2013 sous l'égide de l'ANRU, avec le ministère de l'éducation nationale, afin de déterminer, pour chacun des schémas régionaux, leur état d'avancement. Les résultats de ce bilan, enfin conjoint, auraient dû être disponibles avant la fixation d'une nouvelle cible de 6 000 places.

Par ailleurs, une charte de l'internat, en cours d'élaboration de façon concertée avec les collectivités territoriales, détaillera les paramètres de sélection des projets : contenus pédagogique et éducatif, moyens de fonctionnement (personnels et financements) mis en place par l'État et les collectivités territoriales, conditions de recrutement des élèves et de leur suivi en lien avec les familles, évaluation du dispositif. Cette charte pourrait ainsi garantir une cohérence nationale qui fait aujourd'hui défaut. De même, un cadrage spécifique des nouvelles opérations permettra de répondre à des objectifs de rééquilibrage de l'offre d'internats : filles/garçons, collèges/lycées, critères géographiques.

Aussi celles des opérations du premier programme qui ne sont pas encore validées à ce jour devront-elles s'inscrire dans ce nouveau cadre. Même si les enveloppes régionales négociées avec les collectivités territoriales sont respectées, d'importantes remises en cause, opération par opération, ne sauraient être exclues au sein du premier programme, concomitamment au lancement d'une programmation nouvelle dotée de 150 M€. Interférences et chevauchements devront alors être évités.

La cohérence de la conduite de la politique publique aurait gagné à disposer d'un degré d'avancement accru du premier programme pour décider de l'ampleur du second, voire à subordonner le début d'exécution du second à l'achèvement du premier.

## B - Une confusion des compétences à dissiper

Que l'État ait besoin, pour conduire des expérimentations, d'intervenir dans des champs de compétence décentralisés, peut se concevoir. Cette intervention doit être alors restreinte à la durée de cette expérience. En revanche, la récurrence de budgets d'investissements substantiels dans des domaines qui relèvent d'autres personnes publiques et qui n'ont jamais été partagés depuis les premières lois de décentralisation, suscite de nombreuses interrogations de principe.

Or, la politique des internats d'excellence, puis de la réussite, entraînera l'engagement de 550 M€ de crédits d'État pour la construction ou la modernisation d'équipements immobiliers destinés au cycle secondaire de scolarité, qui sont sous la responsabilité des régions et des départements, et pour des établissements qui sont leur propriété.

Le programme en cours a déjà donné lieu à une dispersion des opérations, non exempte de recyclage de projets déjà décidés par les collectivités compétentes et dès lors inscrites dans la programmation de l'État. Ce constat incite à maintenir la plus grande sélectivité possible au regard de la qualité des projets retenus. Un risque de dilution des crédits d'État dans des opérations de droit commun existe, au bénéfice d'un patrimoine dont il n'a pas la maîtrise.

En outre, l'État, qui est à l'origine de la relance de cette politique publique, doit assumer les obligations qui sont les siennes en mettant à disposition des structures scolaires ouvertes les moyens pédagogiques adaptés. Cette question n'est pas résolue, à l'heure actuelle, de façon stable pour les 4 000 places ouvertes. L'accroissement du nombre de places prévues demandera un effort budgétaire accru qu'il convient d'anticiper.

De surcroît, l'objectif final est de s'appuyer sur la dynamique créée par les « internats d'excellence et de la réussite » pour développer l'excellence dans tous les internats. Il serait vain d'espérer atteindre cet objectif sans des moyens spécifiques, financiers et en ressources humaines, pour assurer les volets pédagogiques et éducatifs des projets d'établissement que tous les internats devront établir. Cela suppose de dégager des marges de manœuvre au sein du budget de l'enseignement scolaire. La Cour a proposé, dans son rapport public thématique de mai 2013, *Gérer les enseignants autrement*[98], des pistes pour y parvenir.

[98] Cour des comptes, *Rapport public thématique : Gérer les enseignants autrement.* La Documentation française, mai 2013, 211 p., disponible sur www.ccomptes.fr

## CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

*Inspirée d'une préoccupation ancienne de revalorisation de l'offre d'internat public, la politique des internats d'excellence, impulsée au plus haut niveau politique, s'est caractérisée par la création d'établissements selon des modalités exorbitantes des règles de compétence, qui ont entraîné des coûts élevés et ont provoqué de fortes réticences et des doutes sur la reproductibilité de ces expériences. Elle s'est déployée rapidement avec une cible en volume non motivée, des concepts flous et une absence de réflexion sur les moyens de fonctionnement nécessaires à la mise en place des projets pédagogiques et éducatifs propres à chaque établissement.*

*Les carences de pilotage d'ensemble conduisent à un état des lieux peu convaincant. Une réorientation de cette politique est intervenue au début de 2013. Elle n'a pas été précédée d'un constat partagé entre les acteurs publics de l'état de réalisation du programme et des conséquences à tirer des évaluations et des expériences de terrain.*

*Malgré ces défaillances, et en dépit du peu de recul dont on dispose sur les effets de cette politique, des résultats perceptibles existent, soulignés par les acteurs de terrain dont il conviendrait de valoriser l'expérience.*

*La décision du Premier ministre, en juillet 2013, de créer un programme destiné à « stimuler la réalisation d'internats de la réussite dans les territoires pour renforcer les chances de chacun à l'école » ouvre une nouvelle séquence de cette politique, offrant, à certaines conditions, l'occasion d'une mise en cohérence qui fait aujourd'hui encore défaut. Celle-ci devra associer les collectivités territoriales dans tous les champs de leurs compétences.*

*En conséquence, la Cour formule les recommandations suivantes :*

1. *transformer le statut des deux établissements publics nationaux de Sourdun et de Montpellier en établissements publics locaux d'enseignement ;*
2. *densifier les capacités d'accueil des principaux établissements à investissements constants ;*
3. *renforcer l'implication du ministère de l'éducation nationale dans les procédures d'évaluation du programme des investissements d'avenir ;*
4. *développer le partage des expériences et innovations pédagogiques et éducatives entre les acteurs de terrain ;*

5. *pour les investissements à venir, dans la charte en cours d'élaboration, sélectionner quelques formats types d'internat et préciser les critères de recrutement ;*
6. *abandonner le concept de places labellisées ;*
7. *rendre rapidement les arbitrages budgétaires liés à la réduction des concours du fonds d'expérimentation pour la jeunesse et de l'Agence nationale pour la cohésion sociale et l'égalité des chances ;*
8. *normer et arbitrer en conséquence les dotations en moyens pédagogiques et éducatifs des internats, correspondant à l'objectif final de 18 000 places supplémentaires en internats d'excellence et de la réussite.*

## Sommaire des réponses


| | |
|---|---|
| Ministre de l'éducation nationale | 204 |
| Réponse commune du ministre de l'économie et des finances et du ministre délégué auprès du ministre de l'économie et des finances, chargé du budget | 207 |
| Directrice générale de l'Agence nationale pour la cohésion sociale et l'égalité des chances (ACSé) | 208 |


## Destinataires n'ayant pas répondu

| |
|---|
| Premier Ministre |
| Ministre des affaires sociales et de la santé |
| Ministre de l'égalité des territoires et du logement |
| Directeur général de l'Agence nationale pour la rénovation urbaine (ANRU) |

### *RÉPONSE DU MINISTRE DE L'ÉDUCATION NATIONALE*

*Ce rapport dresse un bilan contrasté des internats d'excellence qui me semble valider en grande partie la réorientation de cette politique engagée en 2013.*

*A cet égard, je précise que la plupart des observations et recommandations faites par la Cour ont d'ores et déjà été prises en compte par le Gouvernement à l'occasion de cette réorientation.*

*A côté d'« effets positifs tant scolaires qu'éducatifs et sociaux sur les internes et leurs familles », la Cour pointe à juste titre la « conception initiale défectueuse » des internats d'excellence, avec en particulier un mode de sélection des internes sans cohérence nationale et des statuts disparates (exemple des établissements publics nationaux de Sourdun et de Montpellier).*

*Elle considère également que cette expérience a été « menée de manière unilatérale par l'Etat », sans qu'ait été engagé un travail suffisant « d'évaluation des premiers établissements ou de la politique elle-même lors de son déploiement », aboutissant à « une carte nationale peu corrélée aux besoins ».*

*La Cour précise cependant que la mise en place des internats de la réussite « offre l'occasion d'une mise en cohérence » de la politique de l'internat.*

*C'est précisément dans cette logique de redéfinition de la politique des internats dans son ensemble que j'ai souhaité inscrire le programme des internats de la réussite.*

*L'objectif premier des internats de la réussite est de passer d'une action partielle, au bénéfice de quelques-uns, à une action publique au bénéfice de la réussite scolaire et éducative de tous les élèves accueillis en internat.*

*Pour parvenir à ce résultat, l'offre actuelle de scolarisation en internat doit être améliorée : en effet, elle n'est équilibrée ni sur l'ensemble du territoire national, ni au sein des différents niveaux d'enseignement, puisque les internats destinés aux collégiens sont très minoritaires au sein de l'offre de places d'internat.*

*De plus, une réflexion doit être menée afin de veiller à ce que la politique de recrutement des internats réponde réellement aux besoins des élèves, qu'ils vivent dans des conditions peu favorables à la réussite de leurs études ou qu'ils souhaitent poursuivre leur scolarité dans des établissements éloignés de leur domicile.*

*La recherche d'une bonne adéquation entre places disponibles et besoins des élèves et de leurs familles est donc au cœur du programme des*

*internats de la réussite, qui seront financés dès 2015 grâce aux investissements d'avenir. C'est la condition pour arriver, comme le recommande la Cour, à densifier les capacités d'accueil des internats.*

*Afin de parvenir à ce premier objectif, une Charte de l'internat est en cours d'élaboration : concertée avec les collectivités territoriales, elle détaillera les paramètres de sélection des projets : contenus pédagogiques et éducatifs, conditions de recrutement des élèves, moyens de fonctionnement mis en place par l'Etat et les collectivités territoriales, dispositif d'évaluation… Un référentiel, qui lui sera annexé, comprendra des préconisations plus prescriptives et pourra servir de base à une évaluation déclinée à différents niveaux (national, académique et local).*

*Cette charte a non seulement vocation à préciser les caractéristiques des futurs internats de la réussite, mais, plus généralement, elle définira des principes généraux, permettant à terme de faire de chaque internat, un internat de la réussite.*

*Dans l'attente de la finalisation de cette charte, qui fait actuellement l'objet d'échanges entre les services de l'État et les collectivités compétentes, les recteurs d'académie ont été destinataires d'une note le 9 décembre 2013 (Renouveau de la politique des internats : l'internat de la réussite pour tous) qui définit les grandes lignes de cette nouvelle politique des internats, et précise ses objectifs généraux et ses priorités de recrutement. Chaque académie est invitée à développer l'offre de places en internats de la réussite avec les collectivités territoriales, dans le cadre d'un schéma directeur régional en adéquation avec les besoins locaux.*

*Par ailleurs, la Cour a pointé le déficit de gouvernance et d'évaluation de cette politique publique.*

*A l'occasion de la rédaction de la nouvelle convention relative aux internats de la réussite, il est prévu de réaffirmer le rôle central du ministère de l'Education nationale dans le pilotage de ce programme. L'ANRU reste de son côté l'opérateur de cette action financée par les investissements d'avenir, afin de capitaliser sur les améliorations qui ont été apportées progressivement depuis le lancement des internats d'excellence.*

*En outre, un dispositif d'évaluation portant sur la scolarisation en internat sera mis en place par le ministère de l'Education nationale. Il sera fait appel au système d'information SIECLE pour assurer un suivi des résultats des élèves scolarisés en internat.*

*Enfin, s'agissant des établissements publics nationaux de Sourdun et de Montpellier, leur transformation, que vous préconisez, en établissements publics locaux d'enseignement nécessite une disposition législative. Je souhaite à ce titre engager un examen approfondi avec les collectivités territoriales concernées afin de parvenir à une normalisation de la situation de ces deux établissements.*

*Le renouveau de la politique de l'internat est en cours. Les internats de la réussite permettront non seulement de développer la réussite d'élèves motivés, mais auront également un effet d'entraînement sur tous les internats existants afin qu'ils améliorent leurs pratiques éducatives et pédagogiques pour tous les élèves qu'ils accueillent.*

## *RÉPONSE COMMUNE DU MINISTRE DE L'ÉCONOMIE ET DES FINANCES ET DU MINISTRE DÉLÉGUÉ AUPRÈS DU MINISTRE DE L'ÉCONOMIE ET DES FINANCES, CHARGÉ DU BUDGET*

*La création des internats de la réussite a été annoncée par le Premier ministre à l'occasion du second programme des investissements d'avenir. Nous partageons pleinement l'analyse de la Cour quant à la nécessité de mettre en cohérence ce programme avec celui des internats d'excellence, dont la réalisation effective court jusqu'en 2020, et d'associer pleinement les collectivités territoriales à cette mise en cohérence, dans tous les champs de leurs compétences.*

*L'accumulation des défaillances dans la mise en œuvre du programme des internats d'excellence impose de corriger ces défauts majeurs au profit des internats de la réussite. Ainsi, l'élaboration d'une charte de l'internat doit permettre de mieux définir la politique mise en œuvre, tout en garantissant une cohérence nationale, s'agissant des modes de sélection des internes, des contenus pédagogiques et éducatifs, comme des moyens de fonctionnement des internats. Deux mesures participeraient de cet effort d'harmonisation : la suppression de la notion de « places labellisées », .qui n'est plus pertinente dès lors qu'il a été décidé de « développer l'excellence dans tous les internats », et la transformation des établissements publics nationaux de Sourdun et de Montpellier en établissements publics locaux d'enseignement, puisque rien ne justifie que ces internats continuent à être régis selon des règles exorbitantes du droit commun.*

*La préparation de la nouvelle convention entre l'État et l'Agence nationale pour la rénovation urbaine (ANRU) offre l'opportunité d'améliorer la gouvernance du programme et de prévoir les modalités de suivi et d'évaluation de la politique des internats de la réussite. Avant de valider chaque projet, il conviendrait en effet d'apprécier le coût complet de chaque opération, au-delà des seules dépenses d'investissement, de s'assurer de l'implication des collectivités territoriales compétentes en matière de fonctionnement matériel, et de prévoir le financement du fonctionnement pédagogique des internats dans le budget de l'enseignement scolaire.*

*Enfin, comme la Cour le relève, une attention particulière doit être portée aux modalités de suivi et d'évaluation du programme, ce qui doit conduire la direction générale de l'enseignement scolaire et la direction de l'évaluation, de la prospective et de la performance du ministère de l'éducation nationale à se doter des outils de suivi qui permettront d'évaluer les effets des projets pédagogiques et éducatifs mis en œuvre dans les internats de la réussite sur les résultats des élèves accueillis.*

## *RÉPONSE DE LA DIRECTRICE GÉNÉRALE DE L'AGENCE NATIONALE POUR LA COHÉSION SOCIALE ET L'ÉGALITÉ DES CHANCES*

*Je souhaite faire une observation sur le rôle central du fonds d'expérimentation pour la jeunesse.*

*La recherche présentée par l'Ifé cofinancée par l'Éducation nationale et l'Acsé n'était pas inscrite dans le processus évaluatif des subventions du FEJ. Ce sont Patrick Rayou, professeur en sciences de l'éducation à Paris VIII et Dominique Glasman, professeur émérite de sociologie de l'Université de Savoie qui en ont pris l'initiative et coordonné une équipe d'enseignants chercheurs durant deux années pour suivre le développement de cette nouvelle structure qu'est l'internat d'excellence proposé aux jeunes issus des milieux populaires. Cette recherche a eu aussi pour objectif d'accompagner les équipes éducatives des internats.*

# 2
# Le service civique : une ambition forte, une montée en charge à maîtriser

***PRÉSENTATION***

*Instauré par la loi du 10 mars 2010 en remplacement du service civil volontaire, avec l'objectif de renforcer la cohésion nationale et d'offrir à toute personne volontaire l'opportunité de s'engager en faveur d'un projet collectif d'intérêt général, le service civique s'est rapidement développé depuis son lancement.*

*L'engagement et le volontariat de service civique sont gérés par l'Agence du service civique, créée par la même loi sous le statut d'un groupement d'intérêt public (GIP), constitué entre l'État, l'Agence nationale pour la cohésion sociale et l'égalité des chances (ACSé), l'Institut national de la jeunesse et de l'éducation populaire (INJEP) et l'association France Volontaires. Le service civique comprend aussi d'autres formes de volontariat qui préexistaient, le service volontaire européen (SVE), le volontariat de solidarité internationale (VSI), le volontariat international en entreprise (VIE) et en administration (VIA), dont les modes de gestion sont différents.*

*La Cour a conduit une enquête centrée sur l'engagement de service civique, forme largement dominante du service civique, qui s'adresse aux jeunes de seize à vingt-cinq ans. Cet engagement ouvre droit à une indemnisation prise en charge par l'État pour un coût, frais de gestion inclus, de 133 M€ en 2012.*

*L'extension du dispositif a été rapide depuis sa création, passant de 6 000 jeunes engagés en 2010 à près de 20 000 en 2012. En 2013, une décélération est enregistrée avec près de 19 000 entrées attendues, mais l'objectif réaffirmé par le Président de la République, et figurant dans la loi de programmation des finances publiques du 31 décembre 2012, est de parvenir à 100 000 jeunes engagés en 2017.*

*L'enquête de la Cour fait apparaître qu'après une période de démarrage où des résultats encourageants ont été obtenus par l'agence, la poursuite de la montée en charge doit être progressive pour garantir la qualité des missions proposées et l'adéquation entre les objectifs et les moyens budgétaires.*

# I - Un démarrage encourageant

Le service civique a été créé en mars 2010 pour développer l'engagement des jeunes.

## A - Un outil tourné vers l'engagement des jeunes et la cohésion nationale

Conçu pour donner une nouvelle dynamique aux volontariats civils, le service civique présente des caractéristiques spécifiques, qui le distinguent d'autres modèles européens.

### 1 - Un héritage de la conscription

Avant comme après la réforme du service national en 1997, de nombreuses formes de volontariat civil[99] ont été développées. L'objectif affiché était de créer une dynamique d'intégration des jeunes dans la société et de renforcer leur adhésion aux valeurs de la République.

La « crise des banlieues » en novembre 2005 a relancé la réflexion sur un service civil unifié et visible, favorisant l'engagement des jeunes, en particulier pour ceux qui sont le plus en difficulté.

La loi du 31 mars 2006 pour l'égalité des chances a ainsi créé le service civil volontaire (SCV). L'Agence nationale pour la cohésion sociale et l'égalité des chances (ACSé) a été chargée de sa mise en œuvre, notamment en délivrant un agrément aux organismes proposant d'accueillir, pour des missions d'intérêt général, des jeunes âgés de seize à vingt-cinq ans.

Alors même que l'objectif était d'accueillir 50 000 jeunes, en moyenne annuelle, environ 3 000 volontaires seulement sont entrés dans le dispositif entre 2006 et 2009, en particulier faute de moyens consacrés à son développement.

[99] Contrats de volontariat associatif, volontariat civil de cohésion sociale et de solidarité, volontariat civil à l'aide technique, volontariat de prévention, sécurité et défense civile, volontariat international en administration, volontariat de solidarité internationale, etc.

Une proposition de loi sénatoriale a été à l'origine de la loi n° 2010-241 du 10 mars 2010 qui a instauré le service civique comme une composante du service national universel. Celui-ci se substitue au service civil volontaire, rassemble les principaux volontariats sous un statut homogène, rationalise le fonctionnement administratif et technique du volontariat, et accentue sa valorisation afin d'y insérer davantage de jeunes.

L'Agence du service civique, nouvellement créée, est notamment chargée de définir les orientations stratégiques, d'assurer la gestion des agréments et des engagements, de promouvoir et de valoriser le service civique, de contrôler et d'évaluer sa mise en œuvre. Elle s'appuie sur les représentants de l'État dans les régions et les départements ainsi que sur le réseau des correspondants à l'étranger de l'association France Volontaires.

### 2 - Un volontariat au service de l'intérêt général

#### *a) Des missions d'intérêt général à valeur ajoutée*

L'engagement de service civique est la forme principale du service civique[100] géré par l'agence. Il s'adresse aux jeunes de seize à vingt-cinq ans, sous condition d'être français ou résidant en France ou citoyen d'un autre État de l'Espace économique européen.

Les missions d'intérêt général que les volontaires peuvent effectuer sont à caractère philanthropique, éducatif, environnemental, scientifique, social, humanitaire, sportif, familial ou culturel.

Elles concourent à la défense et à la sécurité civile, à la prévention, à la promotion de la francophonie et de la langue française ou à la prise de conscience de la citoyenneté française et européenne.

La mission est effectuée auprès de personnes morales agréées, organismes sans but lucratif ou personnes morales de droit public. Une

[100] L'agence a aussi pour mission de gérer le volontariat de service civique, qui est une forme du service civique d'ampleur plus limitée que l'engagement (2 416 volontaires depuis 2010) et s'adresse, sauf exceptions, aux personnes de plus de vingt-six ans. L'indemnité n'est pas prise en charge par l'État mais par l'organisme agréé. Ce dispositif, en régression, est très peu suivi par l'Agence. Il répond, toutefois, à une demande spécifique, en particulier pour des missions à l'étranger, et à des modalités particulières en outre-mer (il est ouvert aux services de l'État, établissements publics et fondations) où il a pris la suite du volontariat civil à l'aide technique.

association cultuelle, politique, une congrégation, une fondation d'entreprise ou un comité d'entreprise ne peuvent recevoir d'agrément. Certains grands réseaux associatifs agréés (Unis-Cité, Ligue de l'enseignement, Union nationale des missions locales, etc.) choisissent de mettre à disposition de personnes morales tierces non agréées une partie de leurs volontaires dans le cadre d'une procédure dite d'intermédiation.

La mission doit concourir « au bien public, à la satisfaction d'un besoin garanti par la Constitution ou la loi »[101]. Par ailleurs, le volontaire intervient en complément des salariés ou des bénévoles de l'organisme d'accueil sans s'y substituer.

L'objet du service civique est, en effet, d'apporter une valeur ajoutée d'intérêt général aux activités des organismes d'accueil (par exemple, développer des activités d'animation culturelle dans un centre d'hébergement pour personnes sans domicile fixe) et non d'assumer les missions courantes de la structure. L'agence et les services déconcentrés qui délivrent des agréments doivent veiller à l'effectivité de cette valeur ajoutée qui permet d'éviter au service civique de se substituer à un emploi salarié.

Si le service civique contribue à de grandes politiques publiques, l'agence ne définit pas de priorités pour la délivrance des agréments. Elle a toutefois retenu deux grands chantiers nationaux sur lesquels elle se mobilise : la lutte contre le décrochage scolaire et la promotion de l'égalité entre les hommes et les femmes. Dans le premier cas, l'objectif est qu'un jeune volontaire sur dix soit un « décrocheur[102] », dans le second cas l'objectif est de mobiliser 1 000 jeunes en trois ans sur ces missions[103].

[101] Instruction de l'agence aux services déconcentrés du 24 juin 2010.

[102] Soit 3 000 « décrocheurs » pour un objectif de 30 000 engagés en 2013. Du 1er janvier au 17 décembre 2013, 3 349 jeunes sans diplôme se sont engagés en mission de service civique, mais seulement 115 étaient des « décrocheurs » identifiés par les plateformes d'appui et de suivi des décrocheurs. On estime à environ 140 000 le nombre de jeunes qui sortent chaque année sans diplôme de niveau V– c'est-à-dire avec au plus un brevet des collèges – du système éducatif.

[103] Lors d'un discours prononcé le 11 octobre 2013, le Président de la République a, par ailleurs, souhaité que le service civique soit adapté aux réalités des sapeurs-pompiers, constatant que seulement 471 services civiques avaient été réalisés dans les services départementaux d'incendie et de secours depuis 2010.

### *b) Des durées modulables*

L'engagement de service civique est d'une durée comprise entre six et douze mois. Dans les faits, la durée moyenne s'établit à 7,2 mois en 2012[104] avec des variations suivant les missions et les associations.

Sauf dérogation, l'accomplissement des missions de service civique représente au moins vingt-quatre heures et au maximum quarante-huit heures hebdomadaires, réparties au maximum sur six jours. Cette flexibilité permet de répondre au souhait des jeunes et des structures. En effet, il n'est pas interdit à un volontaire d'être simultanément étudiant ou même salarié, sauf dans son propre organisme d'accueil.

### *c) Une indemnisation versée directement au volontaire*

Le service civique est formalisé par un contrat entre le volontaire et l'organisme d'accueil, qui organise une collaboration exclusive de tout lien de subordination. Le contrat de service civique ne relève donc pas du code du travail.

Le volontaire perçoit une indemnité mensuelle qui n'est pas soumise à l'impôt sur le revenu des personnes physiques. Son montant n'est, par ailleurs, pas pris en compte dans le versement de certaines prestations sociales.

L'indemnité versée au volontaire s'élève, en 2013, à un montant mensuel brut de 507,20 € et, après déduction de la contribution sociale généralisée (CSG) et de la contribution au remboursement de la dette sociale (CRDS), à un montant net de 467,34 €. Il s'y ajoute une éventuelle majoration de l'indemnité, sur critères sociaux, pour un montant net de 106,38 €, soit une indemnité avec majoration de 573,72 € nette, pour 9,5 % des volontaires.

Par ailleurs, les personnes morales agréées pour accueillir ou mettre à disposition des volontaires servent également à chaque volontaire une prestation dont le montant minimal mensuel est fixé à 106,31 €. Cette prestation nécessaire à la subsistance, à l'équipement, au logement et au transport du volontaire peut être servie en nature ou en espèces. Elle n'est pas assujettie aux cotisations sociales.

[104] En prenant en compte les ruptures anticipées. La durée moyenne initiale des contrats est de 8,04 mois en 2012.

Au total, le volontaire perçoit au minimum entre 573,65 € et 680,03 € par mois lorsque la prestation de l'organisme d'accueil est versée en espèces par la structure d'accueil.

*d) Des droits mal connus des organismes sociaux*

Les volontaires bénéficient de la couverture des risques maladie, maternité, invalidité et accident du travail. Les cotisations correspondantes sont prises en charge par l'État. De plus, celui-ci acquitte une contribution supplémentaire au titre de l'assurance vieillesse, de sorte que l'ensemble des trimestres de service civique effectués puissent être validés.

Les jeunes engagés conservent également certains droits sociaux : le versement du revenu de solidarité active (RSA) est suspendu, mais reprend au terme de la mission. Il en est de même si le volontaire a acquis des droits à indemnisation au titre du chômage antérieurement à son service civique. Les droits des jeunes en service civique restent néanmoins peu connus des organismes sociaux si bien que les volontaires rencontrent parfois des difficultés à les faire valoir.

*e) Une ouverture internationale marginale*

Le cadre légal du service civique effectué à l'étranger est le même que pour celui effectué en France avec quelques aménagements. La souscription d'une assurance par les organismes au profit de leurs volontaires est obligatoire. Une formation particulière est prévue durant les journées de préparation au service civique international. Membre du groupement d'intérêt public, l'association France Volontaires a pour mission de renforcer le suivi des volontaires, en particulier l'accompagnement des structures.

À la fin de l'année 2012 cependant, seuls 1,7 % des jeunes engagés effectuaient des missions à l'étranger. Ces volontaires sont un peu plus âgés que les jeunes accomplissant leur service civique en France (22,5 ans en moyenne contre 21 ans pour les engagés en général), 62 % sont des femmes, et ils sont plutôt diplômés (73 % ont un niveau supérieur au baccalauréat).

L'agence n'a pas conduit de réflexion sur la place de l'engagement de service civique à l'étranger, aujourd'hui marginale, même au regard des autres formes de volontariat international. Au-delà de l'engagement

de service civique, une concertation interministérielle apparaît nécessaire pour donner cohérence au champ du volontariat international et s'assurer que besoins et moyens sont en adéquation.

### 3 - Les exemples étrangers : des choix différents

D'autres États membres de l'Union européenne ont institué des formes de service civique. Mises en place dans un souci de cohésion nationale et, parfois, de mixité sociale, elles répondent à des caractéristiques sensiblement différentes du système français.

**Le volontariat en Allemagne**

L'Allemagne compte, en 2012, 47 000 volontaires de seize à vingt-six ans accomplissant l'année de volontariat social (*Freiwilliges Soziales Jahr* - FSJ) ou écologique (*Freiwilliges Ökologisches Jahr - FÖJ*) et 38 000 volontaires pour le service volontaire fédéral (*Bundesfreiwilligendienst – BFD*), sans limite d'âge.

L'État fédéral consacre 350 M€ à ces volontariats qui couvrent un champ très vaste, y inclus le secteur social et la santé, où s'accomplissait le service national civil alternatif jusqu'en 2011, mais aussi la culture, le sport ou encore la protection civile.

Les trois volontariats s'exercent à plein temps, pour une durée de six à vingt-quatre mois, mais le plus souvent de douze mois. L'année de volontariat est considérée comme une année d'orientation et de formation pour les jeunes et est construite pour répondre directement aux besoins des structures d'accueil.

L'indemnité est variable selon les champs d'activité et les régions, mais s'élève, dans l'ensemble, à moins de 300 €. Le coût unitaire pour l'État d'un mois-jeune est limité à 200 € pour le FSJ et le FÖJ (pour la formation et le tutorat) et à 550 € pour le BFD (dont 200 € pour la formation et le tutorat). 100 € par mois supplémentaires sont prévus pour l'encadrement des volontaires les plus fragiles.

La gestion du dispositif repose essentiellement sur les grands réseaux associatifs ou *Träger* qui reçoivent les subventions de l'État, sélectionnent les projets proposés par les structures qui leur sont affiliées ainsi que les volontaires et versent aux jeunes leur indemnité.

**Le service civil national italien**

Mis en place par une loi datant du 6 mars 2001, le service civil national italien s'adresse exclusivement aux Italiens âgés de dix-huit à vingt-huit ans. La durée de l'engagement est fixe (douze mois non renouvelables pour trente heures hebdomadaires).

Le modèle italien présente des similitudes avec le service civique français, mais sa gestion est plus rigide. Les structures d'accueil de volontaires peuvent solliciter un agrément national, régional ou provincial sans limitation de durée. Elles présentent ensuite des projets qui sont publiés à l'automne pour des missions qui commencent en général en janvier. Chaque jeune ne peut se porter candidat qu'à un seul projet. Il est ensuite sélectionné par le ministère de la jeunesse et du service civil national.

Les volontaires reçoivent une indemnité de 430,80 € par mois (doublée à l'étranger) et financée intégralement par l'État. Le logement et la restauration des volontaires sont à la charge de la structure d'accueil. En 2012, les volontaires étaient pour plus des deux tiers (77,6 %) de jeunes femmes et, dans leur grande majorité, de jeunes diplômés (91 %) de niveau baccalauréat (65,6 %) ou plus.

Le service civil italien est en déclin depuis 2006, année où 46 000 volontaires étaient financés. Le budget avait été ramené, en 2012, à 97,5 M€. Les difficultés financières que rencontre l'Italie ont conduit à la suspension du dispositif en 2013, mais la nouvelle ministre chargée de la jeunesse a annoncé que le gouvernement financerait 15 000 nouveaux projets pour 2014.

## B - Des résultats à consolider

Par rapport aux objectifs assignés par la loi, les premiers résultats obtenus par le service civique sont encourageants mais doivent être consolidés.

### 1 - Une appréciation positive par des jeunes engagés et des associations

L'Agence du service civique a fait réaliser une série d'enquêtes en 2011 et en 2012 qui montrent que la très grande majorité des anciens volontaires sont satisfaits (46 %) ou très satisfaits (43 %) de leur expérience et que presque tous recommanderaient à d'autres jeunes de réaliser un service civique (95 %). Le contenu des missions semble

satisfaire très largement les bénéficiaires qui jugent qu'elles leur ont permis de faire quelque chose d'utile socialement (91 %) et d'acquérir des compétences bénéfiques pour leur projet professionnel (86 %).

L'efficacité du dispositif en matière de cohésion nationale n'est pas mesurée, mais l'enquête permet d'approcher cette notion. Elle montre que les anciens volontaires sont sensiblement plus confiants à l'égard des autres que les jeunes de l'échantillon-miroir.

### 2 - Un objectif de mixité sociale partiellement atteint

Le contrat d'objectifs et de moyens (COM) conclu entre l'État et l'agence pour la période 2012-2014 fixe des objectifs non chiffrés[105] en termes de mixité sociale et les accompagne des quatre indicateurs suivants : la part des jeunes engagés pas ou peu diplômés, la part des volontaires bénéficiaires d'une bourse sur critères sociaux, la part des volontaires issus des quartiers de la politique de la ville et la part des volontaires handicapés.

Les résultats obtenus à ce jour ne sont pas encore satisfaisants.

En termes de niveau de formation, moins de 25 % des engagés ont un niveau inférieur au baccalauréat, ce qui est loin du taux de 35 % fixé comme cible pour 2013 dans le projet annuel de performances (PAP) 2012[106].

La part des volontaires issus des quartiers de la politique de la ville était de 17,7 % selon une étude datant de septembre 2011 (cette donnée n'a pas été actualisée depuis). Ce taux est supérieur à la proportion de jeunes français de 15 à 24 ans résidant dans ces mêmes quartiers (16,6 %). L'objectif de 25 %, fixé à l'agence en 2013[107], est donc ambitieux et nécessitera une démarche volontariste de recrutement.

Le taux de volontaires bénéficiant d'une bourse sur critères sociaux est en augmentation sensible depuis la mise en place du dispositif, passant de 7,6 % en 2010 à 9,5 % en 2012. Cependant, aucun objectif précis n'a été fixé dans ce domaine.

La part des personnes handicapées parmi les volontaires n'est que de 0,4 % en 2012, alors que le contrat d'objectifs et de moyens prévoyait un taux de 6 %.

[105] Ils le sont cependant dans les projets annuels de performances (PAP).
[106] Dans le projet annuel de performances (PAP) 2014, la cible pour 2015 est de 30 %.
[107] Objectif fixé lors du comité interministériel des villes (CIV) de février 2013.

La mixité sociale passe également par la possibilité offerte aux volontaires de côtoyer des personnes issues de milieux sociaux différents au sein de la structure qui les accueille, et dans le cadre des activités que celle-ci conduit. Or en 2012, 47 % des organismes ayant recruté des volontaires n'en ont accueilli qu'un seul.

Par ailleurs, l'examen du profil des volontaires engagés montre la difficulté à maintenir un équilibre entre les hommes et les femmes. Si la surreprésentation des femmes reste limitée[108], elle a tendance à croître légèrement, avec plus de 58 % de femmes en 2012.

En outre, le service civique peine à recruter des mineurs (2,5 % des engagés en 2012). Cela peut s'expliquer par le fait que les associations sont souvent réticentes à les accueillir, en particulier lorsqu'ils sont déscolarisés. Les formats spécifiques imaginés pour recruter « les décrocheurs » répondent, en partie, à cet écueil et devront être évalués.

Au total, les objectifs en termes de mixité sociale ne sont que partiellement atteints. Ce constat appelle la mise en œuvre d'une politique plus incitative, qui pourrait passer par la fixation d'objectifs précis adressés aux services déconcentrés ainsi qu'aux structures accueillant un grand nombre de volontaires.

### 3 - Une fonction d'insertion discutée

Les dispositions de la loi du 10 mars 2010 précisent que le service civique a pour objet « de renforcer la cohésion nationale et la mixité sociale » et d'offrir aux volontaires « l'opportunité de servir les valeurs de la République et de s'engager en faveur d'un projet collectif en effectuant une mission d'intérêt général ». Cependant, le contexte actuel de crise économique, qui voit le chômage des jeunes atteindre 24,6 % à la mi-2013, fait évoluer la perception du service civique par ses principaux bénéficiaires qui l'assimilent à un outil d'insertion, au risque de brouiller ses objectifs.

#### *a) Une offre d'activité parmi d'autres possibilités*

Pour les jeunes sans qualification, le service civique peut être perçu comme une offre parmi d'autres, à côté de dispositifs de formation ou d'insertion, qu'il s'agisse des stages, des contrats d'alternance, des

[108] En Italie, les jeunes femmes représentaient 67 % des volontaires en 2012.

différents mécanismes d'accompagnement vers l'emploi (dont la toute récente garantie-jeunes ) ou d'aide au premier emploi tels que les emplois d'avenir ou encore les contrats de génération.

Les différents services déconcentrés qui accueillent les jeunes ou gèrent ces dispositifs, ainsi que les rectorats pour les plates-formes de lutte contre le décrochage scolaire, devraient être incités à une coordination efficace pour améliorer la pertinence des réponses données aux jeunes selon leurs aspirations. Par ailleurs, de nombreux jeunes, notamment parmi les diplômés, s'engagent dans un service civique avec l'idée d'acquérir une expérience valorisable ou de découvrir un champ d'activité dans une perspective de recherche d'emploi.

La question se pose de la qualité des missions de service civique pour qu'elles ne puissent pas se substituer à l'emploi. En effet, deux missions quasiment identiques sont parfois proposées, pour l'une, sous la forme d'un emploi d'avenir, et, pour l'autre, sous la forme d'un engagement de service civique. Au-delà des principes guidant l'action de l'agence en la matière, un cadrage précis du type de mission susceptible de faire l'objet d'un service civique est nécessaire dans le respect de l'esprit de la loi.

### *b) Des résultats à relativiser*

Le tableau ci-après, extrait du rapport d'activité de l'agence, compare un échantillon de volontaires à un échantillon miroir sociologiquement équivalent.

**Tableau n° 1 : insertion des volontaires en service civique**

| | Les anciens volontaires | | | L'échantillon-miroir | | |
|---|---|---|---|---|---|---|
| | Sur 100 volontaires... | | | Sur 100 personnes... | | |
| | ...avant le Service Civique | ...aujourd'hui | *Evolution* | ...il y a un an | ...aujourd'hui | *Evolution* |
| Etudes ou une formation | 45 | 35 | *-23%* | 34 | 27 | *-20%* |
| En stage | 8 | 11 | *+38%* | 17 | 5 | *-70%* |
| Travaille | 10 | 29 | *+190%* | 35 | 57 | *+63%* |
| Sans activité | 37 | 20 | *-46%* | 14 | 10 | *-28%* |
| Autres situations | 0 | 5 | - | 0 | 1 | |
| Total | 100 | 100 | | 100 | 100 | |

*Source : Agence du service civique - rapport d'activité 2012*

Six mois après la fin du service civique, 75 % des anciens volontaires étudient, travaillent ou sont en stage contre 63 % avant cette expérience. Les jeunes de l'échantillon miroir[109] étaient dans une situation plus favorable initialement – 86 % étaient en activité – et le demeurent un an plus tard avec 89 % de jeunes en activité dont 57 % qui travaillent.

En définitive, les éléments fournis permettent de constater que le service civique attire une proportion de jeunes sans activité supérieure à celle de la classe d'âge considérée (37 % contre 14 %). Au-delà de la démarche d'engagement, pour certains d'entre eux, le service civique est aussi une alternative à l'inactivité.

## C - Deux points d'attention : la formation et l'offre de missions

Dans le contexte d'une montée en charge programmée du service civique, une attention particulière doit être portée aux enjeux de qualité des missions et d'accompagnement des jeunes engagés.

### 1 - Les faiblesses du tutorat et de la formation

#### *a) Un nombre insuffisant de tuteurs formés*

La personne morale agréée pour une mission de service civique doit assurer au volontaire, notamment par la désignation d'un tuteur, une préparation et un accompagnement pour les missions qui lui sont confiées.

Une aide au tutorat de 100 € par mois est versée mensuellement à tous les organismes sans but lucratif accueillant des volontaires. L'Agence a également élaboré un guide à l'usage des tuteurs et finance leur formation dans le cadre d'un marché national qui a été remporté par un groupement constitué par Unis-Cité et la Ligue de l'enseignement.

Sur le terrain, il apparaît que la formation des tuteurs se développe mais reste encore inégale selon les régions. Le nombre de tuteurs

[109] L'échantillon-miroir est composé de 500 jeunes au profil sociologique similaire à celui des volontaires interrogés.

effectivement formés (près de 2 000) doit encore progresser au regard de la montée en charge prévisible du service civique.

Certaines associations estiment ne pas avoir besoin de formation au tutorat, dans la mesure où elles le pratiquent pour d'autres dispositifs de contrats aidés ou pour leurs salariés. Or la formation a pour objet de faire comprendre les caractéristiques propres du dispositif, d'aider à l'accompagnement du jeune et de prévenir les difficultés (mission ne correspondant pas aux attentes du jeune, risques de substitution à l'emploi notamment) qui peuvent conduire à des ruptures de contrats.

Plus généralement, il convient de mieux faire connaître, non seulement aux tuteurs, mais aussi aux responsables des associations, les spécificités du service civique afin d'en permettre une mise en œuvre satisfaisante sur le terrain.

### *b) Une formation des volontaires peu encadrée*

La personne morale agréée doit assurer au volontaire une formation civique et citoyenne, dans l'esprit de la loi qui lie le service civique au respect des valeurs de la République. Cette formation s'appuie sur un référentiel défini par l'agence autour de trois grands thèmes : les valeurs qui fondent la République, l'organisation de la cité et les questions internationales.

Dans les premiers temps de création du service civique, aucune disposition n'avait été prise afin de s'assurer que cette formation était réellement mise en œuvre. Le décret du 6 mars 2012 a ensuite permis d'attribuer une aide de 100 € aux associations, lorsque la formation « prévention et secours civiques de niveau 1 » est prise en charge par l'Agence du service civique[110], à 150 € dans les autres cas.

La formation aux premiers secours (PSC1), qui n'a été dispensée qu'à 8 000 volontaires, est tout à fait normée, mais la formation civique et citoyenne n'est pas assurée dans des conditions homogènes pour l'ensemble des volontaires : parfois limitée à une journée d'accueil, à un stage de découverte de l'association ou de la collectivité territoriale, ou plus développée et organisée dans le cas des grands réseaux, l'obligation de formation est réduite à un choix dans un référentiel de thèmes sans durée ou format imposés.

[110] En 2013, la formation de *prévention et secours civiques de niveau 1* (PSC1) a été confiée à la Fédération nationale des sapeurs-pompiers de France (FNSPF) et à la Croix-Rouge.

Les modèles allemand ou italien de service civique comprennent des obligations de formation substantiellement plus importantes (25 jours de formation obligatoire en groupe en Allemagne, 30 heures de formation générale et 50 heures de formation spécifique pour le service civil en Italie).

Au-delà de la faiblesse de ce cadrage et de l'absence de sanction, le contrôle de la réalisation effective de la formation, pourtant subventionnée, est particulièrement faible. Une procédure permettant la remontée de la certification du service fait devrait être mise en place en 2014. Cette première étape ne dispense pas l'agence d'organiser des contrôles adaptés.

### 2 - Les risques associés à la multiplication des missions

Dans la perspective d'une montée en puissance du service civique, la question de la capacité à faire émerger 100 000 missions de qualité, chaque année, se pose.

Les gisements de missions nouvelles se trouvent dans des secteurs (la santé et le sport) et dans des catégories de structures (petites associations et collectivités territoriales) où les risques de substitution à l'emploi sont plus importants que dans d'autres types de secteurs et de structures.

#### *a) Des gisements dans certains secteurs*

La répartition des missions par catégorie montre la prééminence de certains secteurs tels que celui de la solidarité (27 % des missions) au détriment d'autres secteurs tels que la santé (4 %) ou le sport (11 %).

S'agissant du secteur de la santé, la situation française contraste avec celle de l'Allemagne. Cela s'explique, en partie, par la difficulté à concevoir des missions de service civique qui ne soient pas assimilables à des emplois et qui ne requièrent pas de savoir-faire particulier. En effet, les missions exercées par les volontaires allemands dans le secteur de la santé s'assimilent souvent à des emplois d'aide-soignant. De telles fonctions ne pourraient pas correspondre à des missions de service civique en France. Pour autant, les nombreux organismes publics ou associatifs intervenant dans le secteur de la santé pourraient proposer des missions de service civique de qualité.

S'agissant du sport, la proportion de missions de service civique dans le secteur est faible au regard du nombre d'associations sportives qui

existent en France (180 000) et de leurs effectifs de bénévoles (2,5 millions). Cela s'explique, en partie, par le fait que les besoins des clubs concernent notamment l'animation, l'encadrement et la gestion qui ne se prêtent pas toujours à des missions de service civique, pour lesquelles aucune qualification préalable ne doit être requise.

Le gisement de missions dans les secteurs de la santé et du sport est donc réel et devra être exploité pour atteindre les objectifs quantitatifs fixés, mais l'augmentation du nombre de volontaires dans ces domaines devra être conduite avec vigilance pour s'assurer que les missions qui leur sont confiées soient de qualité.

*b) Une faible mobilisation des collectivités territoriales*

L'examen de la répartition des organismes agréés et des volontaires recrutés par type de structure fait apparaître que les collectivités territoriales n'accueillaient en 2012 que 7 % des volontaires.

Le secteur des collectivités territoriales pourrait être un axe important de développement des missions de service civique. Cependant, il faut surmonter certains obstacles. En effet, ce dispositif semble mal connu. En outre, les collectivités territoriales pourraient être enclines à confier à ces jeunes volontaires de simples missions d'accueil ou des tâches administratives, ce qui ne correspondrait pas à l'esprit du service civique. Un partage des bonnes pratiques observées dans des collectivités qui ont su concevoir des missions de service civique de qualité est une condition préalable à l'augmentation du nombre de contrats de service civique dans ce secteur.

Ces constats conduisent à recommander la plus grande vigilance dans la mobilisation de nouveaux partenaires, dans l'instruction des dossiers et le contrôle des projets relevant de nouvelles missions et par voie de conséquence à adopter un rythme de montée en charge moins rapide à l'avenir.

## II - Un développement à maîtriser

L'agence doit améliorer le pilotage du service civique, par une meilleure animation territoriale et la mise en œuvre d'une réelle stratégie de contrôle. Les enjeux de soutenabilité budgétaire appellent par ailleurs une maîtrise des coûts.

## A - Un pilotage d'ensemble à améliorer

L'agence s'appuie principalement sur les grands réseaux associatifs et sur les services déconcentrés de l'État. Elle doit veiller à mieux encadrer le recours à l'intermédiation et faire évoluer sa stratégie de contrôle dans la perspective de la poursuite de la montée en charge du service civique.

### 1 - Le groupement d'intérêt public, une structure non pérenne

Aux termes de l'article L. 120-2 du code du service national, l'agence est un groupement d'intérêt public (GIP). Le caractère pérenne du service civique devrait conduire à une évolution du statut juridique de l'agence, les GIP étant conçus pour des actions à durée limitée. Un statut d'établissement public serait donc plus adapté à condition que les principales parties prenantes continuent à être associées à sa gouvernance. Il le serait d'autant plus que l'État ne recherche pas d'autres financeurs publics ou privés du service civique.

La ministre chargée de la jeunesse souhaite redéfinir le positionnement et l'articulation entre l'administration centrale, les opérateurs et les différentes politiques au service de la jeunesse. Ces travaux pourraient conduire à une transformation du GIP en un établissement public, éventuellement dans le cadre de la création d'un opérateur jeunesse unique qui reprendrait également une partie des compétences de l'Institut national de la jeunesse et de l'éducation populaire (INJEP), notamment en sa qualité d'Agence française du programme européen jeunesse en action (AFPEJA)[111].

### 2 - Une animation davantage nationale que territoriale

Pour la mobilisation des organismes d'accueil, deux canaux distincts coexistent : des agréments nationaux délivrés par l'agence, en général à de grands réseaux associatifs, et des agréments locaux attribués aux associations et aux collectivités territoriales dont la demande est instruite par les services déconcentrés.

[111] Cette activité couvre notamment le service volontaire européen (SVE).

*a) Des réseaux associatifs nationaux fortement mobilisés*

L'Agence du service civique s'appuie sur de grands réseaux nationaux pour proposer des missions aux volontaires et promouvoir le service civique auprès des jeunes, notamment la Ligue de l'enseignement, Unis-Cité, l'Union nationale des missions locales (UNML) et l'Union nationale de l'information jeunesse (UNIJ). Ces organismes ont la possibilité de mettre leurs volontaires à disposition de personnes morales tierces. L'intermédiation a été une voie privilégiée par l'agence pour permettre un développement rapide du dispositif. Ce mode de placement et d'encadrement particulier concernait, en 2012, 30 % des volontaires.

Cette pratique présente des avantages. Elle permet notamment à des organismes peu structurés d'accueillir des volontaires. Elle est toutefois porteuse de risques.

En premier lieu, dans le cadre de la procédure d'intermédiation, l'agence délègue à des acteurs privés le pouvoir d'appréciation de la qualité d'un projet. Or le contrôle par l'agence de l'un de ces réseaux a permis de relever que certains organismes d'accueil n'avaient pas compris « l'état d'esprit du dispositif ».

En second lieu, certains réseaux facturent aux organismes d'accueil les frais de gestion liés à la mise à disposition. Or dans la mesure où ils ne sont pas toujours dotés d'une comptabilité analytique permettant d'établir un coût fiable par volontaire, un risque de surfacturation existe.

Enfin, les mises à disposition de jeunes dans les collectivités territoriales par la voie de l'intermédiation posent un problème particulier. En effet, celles qui accueillent des volontaires ne sont pas éligibles à l'aide de l'État de 100 € par mois et par volontaire pour le tutorat. Or ce complément financier est versé systématiquement aux associations pratiquant l'intermédiation, y compris lorsqu'elles placent des volontaires en collectivité territoriale : ce versement indu est évalué par l'agence à environ 611 000 €[112].

La pratique de l'intermédiation doit donc être mieux encadrée, faire l'objet d'un plan de contrôle spécifique et d'une remontée d'information précise sur les aspects financiers et sur ceux relatifs à la qualité des missions.

[112] Le calcul est fondé sur la proportion de jeunes placés dans le cadre de l'intermédiation dans une collectivité territoriale en faisant l'hypothèse d'une durée moyenne de huit mois.

*b) Une montée en charge plus laborieuse des agréments locaux*

Selon les termes de l'instruction du 24 juin 2010, la délivrance des agréments de service civique devait être, « dans une large mesure, déconcentrée ». Dans les faits, dès 2010, l'agence a décidé de s'appuyer prioritairement sur le levier des agréments nationaux pour atteindre les objectifs qui lui avaient été fixés. Cette situation peine à être corrigée puisqu'en 2012, 44,8 % seulement des postes agréés relevaient du niveau local.

En outre, la coexistence dans les territoires de volontaires dont les missions relèvent d'agréments locaux et de volontaires dont les missions relèvent d'agréments nationaux pose des difficultés pour les services déconcentrés qui n'ont pas, jusqu'à récemment, disposé d'une vision précise du nombre et de l'identité des volontaires en service civique dans leur circonscription. La création de l'extranet ELISA[113] a contribué cependant à améliorer la situation.

Dans ce contexte, une augmentation de la part des agréments locaux devrait être encouragée de même qu'un meilleur échange d'informations entre l'agence, les grands réseaux et les services déconcentrés.

### 3 - Un contrôle insuffisamment développé

Le pôle de contrôle de l'Agence du service civique n'est composé que d'un seul agent qui coordonne le programme de contrôle dans ses deux volets, national et régional, et participe aux contrôles des organismes bénéficiant d'agréments nationaux.

Pour le volet national, seuls neuf contrôles engagés par l'agence avec l'appui des services déconcentrés ont été réalisés. La plupart de ces contrôles sont intervenus après signalement d'une difficulté et non en application d'une stratégie de contrôle fondée sur une analyse de risques. Un tel fonctionnement permet difficilement d'identifier les cas de substitution à l'emploi qui peuvent convenir à la structure d'accueil comme au volontaire.

Pour le volet régional, le taux moyen d'organismes effectivement contrôlés par les services déconcentrés en 2012 a été légèrement inférieur

[113] Cet outil de gestion et de pilotage du service civique a pour objet de dématérialiser partiellement les procédures de paiement des volontaires et des structures d'accueil.

à l'objectif fixé (18 % pour un objectif de 20 %). Le volume de contrôles est très inégal sur le territoire national, les taux de contrôle allant de 4 % à 45 % selon les régions. Un suivi plus régulier de l'état d'avancement du programme de contrôle est donc nécessaire.

Dans la perspective de la poursuite de la montée en charge du service civique, le dispositif de contrôle n'apparaît pas adapté aux enjeux, et la capacité de mobilisation des services déconcentrés est insuffisante. Dans un contexte de réduction des effectifs de l'État, l'élaboration de stratégies de contrôle permettant d'optimiser l'utilisation du temps des agents semble nécessaire ainsi qu'une réflexion sur d'autres modalités d'exercice des contrôles impliquant davantage les acteurs associatifs.

## B - Des arbitrages indispensables

Selon le document de politique transversale annexé au projet de loi de finances pour 2014, 46 programmes inscrits dans 21 missions du budget de l'État contribuent à la politique en faveur de la jeunesse, pour un montant total de 80,5 Md€ en crédits de paiement en 2012.

Le service civique est un des éléments concourant à cette politique dont le coût pour l'État est allé en s'accroissant ces trois dernières années, en raison de l'augmentation du nombre de jeunes engagés.

### 1 - Une charge financière essentiellement supportée par l'État

Les dépenses consacrées au service civique (engagement et volontariat de service civique) au sein du programme 163 – Jeunesse et vie associative se sont élevées à 33,7 M€ en 2010, à 89,7 M€ en 2011, et à 123,9 M€ en 2012 pour un programme dont les crédits représentaient 200 M€ en 2012. Cette montée en charge qui accompagne l'augmentation du nombre de jeunes entrant dans le dispositif pèse de manière croissante sur le programme et donc sur les autres actions de l'État en faveur de la jeunesse et de la vie associative.

En prenant en compte les contributions des membres du groupement d'intérêt public (GIP), certaines dépenses hors programme 163 et l'utilisation de l'essentiel du fonds de roulement de l'Agence, le coût du service civique peut être estimé à 133,23 M€ en 2012 dont 20,23 M€ de frais de compensation à l'Agence centrale des organismes de sécurité sociale (ACOSS). 125,93 M€ sont consacrés à la prise en charge des jeunes et à leur formation (94,5 %) et 7,3 M€ aux frais de

gestion (5,5 %). Le coût par engagé s'élève à un peu plus de 1 000 € par mois.

Cette estimation ne prend pas en compte la dépense salariale au titre des personnels des services déconcentrés qui œuvrent pour la mise en place, le suivi et le contrôle du dispositif sur le terrain[114]. Elle ne comprend pas non plus les aides des collectivités territoriales[115] destinées aux volontaires ou à leurs structures d'accueil.

La participation financière obligatoire des associations se limite à l'octroi de la prestation nécessaire à la subsistance, à l'équipement et au logement du jeune volontaire à hauteur de 106,31 € par mois. Certaines font cependant davantage, en sollicitant le cas échéant des partenaires : Unis-Cité, dont l'objet même est relatif au service civique, propose ainsi des « journées de solidarité entreprise » (JSE) ayant pour objet un contact entre les volontaires et le monde de l'entreprise, journées dont le financement ouvre droit à une déduction fiscale pour les entreprises dans le cadre du mécénat. Pourtant, le partenariat avec des entreprises pose question dans le cadre du service civique et doit, en tout état de cause, être exclu lorsque l'activité des entreprises pourrait être en contradiction avec l'intérêt des jeunes ou les valeurs du service civique.

### 2 - Une programmation budgétaire défaillante

L'Agence du service civique délègue à l'Agence de services et de paiement (ASP) le versement des indemnités aux volontaires et des subventions aux associations[116]. L'écart entre ses moyens budgétaires et les versements à réaliser *via* l'ASP est à l'origine des difficultés de

[114] L'enquête-temps 2011 avait ainsi estimé à 79,63 équivalents temps plein travaillé (ETPT) les personnels affectés à la promotion du service civique et à l'instruction des dossiers d'agrément sur le terrain.

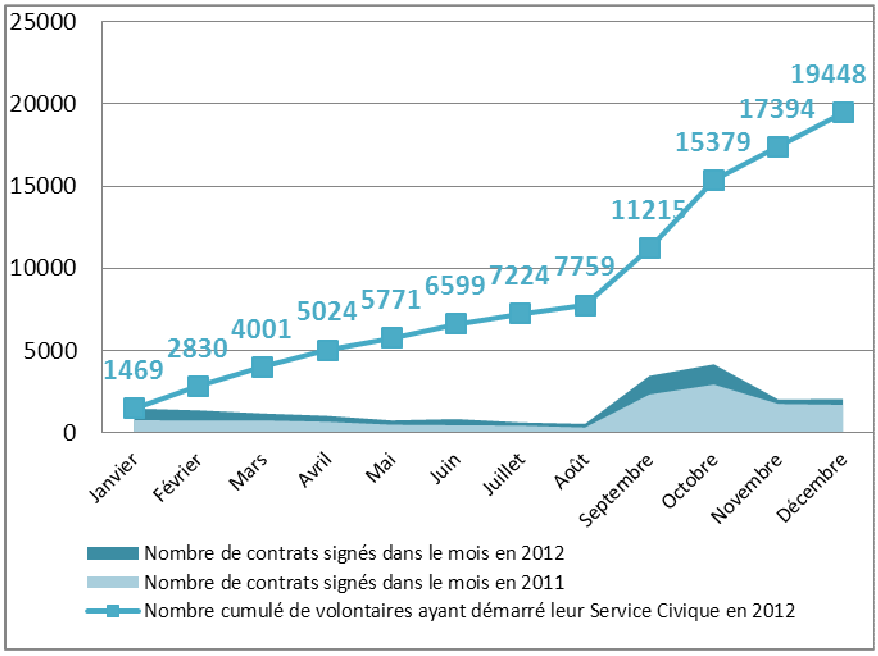
[115] Fin 2012, onze collectivités ont signé des accords offrant des avantages aux volontaires ou aux structures d'accueil des volontaires (aides à la mobilité, aide financière, etc.). Il n'est pas possible de chiffrer le montant total de ces avantages, qui sont encore très dispersés.

[116] Les indemnités versées aux volontaires, les cotisations sociales et les subventions aux associations font l'objet d'une procédure de versement par l'Agence de services et de paiement (ASP). Après des débuts difficiles, la mise en place d'un logiciel extranet ELISA a permis d'améliorer la fiabilité de cette procédure grâce à sa dématérialisation partielle, et d'assurer un meilleur suivi statistique des agréments nationaux et locaux. Pour autant, certaines prestations de l'ASP, comme l'assistance téléphonique aux utilisateurs du logiciel, ne sont pas évaluées. Une réflexion devrait être engagée pour que les services fournis à l'agence correspondent à ses besoins.

trésorerie fin 2012 qui ont mis en lumière les défauts de pilotage du dispositif.

Ces difficultés tiennent, en premier lieu, à la proportion importante des entrées en fin d'année dans le dispositif, comme cela ressort du graphique ci-après, qui conduisent à faire porter sur l'année N+1 la majeure partie du coût de nombreuses missions.

**Graphique : recrutements effectifs en 2011 et 2012**




*Source : rapports d'activité 2011 et 2012 de l'Agence du service civique*

Elles tiennent également, en 2013, à une budgétisation construite sur une hypothèse de missions de six mois alors que la durée moyenne était en 2012 de 7,16 mois. En 2013, la conséquence de cette sous-estimation a été une réduction du nombre de nouveaux contrats à 19 000, bien en dessous de l'objectif fixé, qui était de 30 000 nouveaux engagés. Pour 2014, la budgétisation du service civique repose sur une durée moyenne des missions plus réaliste de 7,2 mois.

Cette situation appelle une gestion plus prudente des enveloppes d'agrément, consistant en particulier à ne pas pratiquer de sur-programmation[117]. Elle appelle surtout, par une simulation élémentaire, à relier rythme des recrutements et besoins financiers annuels.

### 3 - Une montée en charge incompatible avec les dotations budgétaires actuelles

Le projet annuel de performances de la mission *Sport, jeunesse et vie associative*, annexé au projet de loi de finances pour 2014, précise que 31 000 jeunes devraient bénéficier du service civique en 2014. Cependant, ces chiffres se rapportent désormais au nombre de jeunes effectuant en tout ou partie leur volontariat sur l'année, et non plus aux nouveaux entrants dans le dispositif. Ainsi, en 2013, avec cette nouvelle présentation, 30 000 jeunes auront effectué leur service civique dans l'année, mais environ 19 000 nouveaux contrats auront été conclus.

Ce nouveau mode de décompte qui consiste à réviser les objectifs de montée en charge sans afficher une baisse du nombre de volontaires est critiquable dans la mesure où il conduit à compter deux fois un jeune effectuant un service civique dès lors que son engagement se poursuit d'une année sur l'autre. Il n'apporte pas une information satisfaisante au Parlement et au citoyen et conduit, comme le montre le tableau ci-après, à une révision non transparente des objectifs. Cette nouvelle présentation permet, de manière artificielle, de présenter une montée en charge conforme aux engagements du gouvernement.

[117] La sur-programmation a été constante depuis la création de l'agence : l'enveloppe attribuée aux services déconcentrés en 2013 était, par exemple, calculée sur les crédits votés en loi de finances « majorés de 15 % pour tenir compte du taux effectif de réalisation des agréments et développer ainsi une offre de mission plus diversifiée ».

**Tableau n° 2 : nombre de jeunes entrants en service civique programmation et réalisation**

| | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 |
|---|---|---|---|---|---|
| Objectif (nombre d'entrées) | 10 000 | 15 000 | 25 000 | 30 000 | |
| Réalisation (nombre d'entrées) | 6 000 | 13 400 | 19 400 | 18 700* | |
| Objectif (nombre d'engagés sur l'année) | - | - | - | - | 35 000** |
| Réalisation (nombre d'engagés sur l'année) | | | | 32 400 ** | |

*Source : Cour des comptes d'après loi de programmation des finances publiques et projet annuel de performances*
**Au 17 décembre 2013*
*** Prévisions. Réponse de la ministre des sports, de la jeunesse, de l'éducation populaire et de la vie associative du 3 janvier 2014*

Compte tenu du coût mensuel d'un jeune engagé pour l'État (un peu plus de 1 000 €) et de la durée actuelle moyenne des contrats (7,2 mois), 100 000 contrats représenteraient, avec les frais de gestion, un coût pour le budget de l'État de l'ordre de 750 M€. Ce coût pourrait être réduit de l'ordre de 20 % compte tenu d'un transfert de charge à la sécurité sociale[118].

Des arbitrages devront donc en tout état de cause être réalisés, à la fois sur le rythme de montée en charge et sur les moyens budgétaires alloués au service civique puisqu'il s'inscrit dans une mission budgétaire dont les crédits de paiement ne s'élèvent qu'à 460 M€ pour 2014.

[118] L'article 20 de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2014 prend en compte les nouvelles dispositions du projet de loi portant réforme des retraites qui autorisent à valider un trimestre de retraite dès 150 heures de cotisations au SMIC au lieu de 200 heures. Cette réforme permet d'aligner les assiettes de cotisations pour les jeunes en service civique sur le droit commun et de supprimer en conséquence la compensation versée par l'État à l'Agence centrale des organismes de sécurité sociale (ACOSS). La compensation versée à l'ACOSS par l'État représente aujourd'hui un coût d'environ 200 € par mois et par engagé.

## C - Une réduction du coût unitaire à rechercher

L'Agence du service civique est une structure d'une vingtaine d'agents, qui s'appuie, pour son action sur le terrain, sur les services déconcentrés du ministère chargé de la jeunesse et sur de grands réseaux associatifs. Ses frais de fonctionnement sont donc limités, même si des marges de manœuvre existent, notamment en ce qui concerne ses charges salariales[119] et ses dépenses de communication[120].

La réduction du coût du service civique passe donc d'abord par une réflexion sur les caractéristiques du dispositif lui-même, et notamment la durée des contrats, les indemnités versées aux volontaires, et les modalités de prise en charge financière du service civique.

Envisagée comme moyen de réduire le coût unitaire du service civique, la réduction de la durée des missions à six mois n'est pas souhaitable dans la mesure où elle conduirait notamment à exclure les volontaires les moins qualifiés pour lesquels le temps d'adaptation aux missions est plus long.

Une modulation de l'indemnité en fonction de la durée hebdomadaire de l'engagement est, en revanche, une voie à explorer. En effet, l'indemnité est aujourd'hui identique, que le volontaire s'engage pour 24 heures ou 35 heures par semaine. Certes, il s'agit d'une indemnité versée en reconnaissance de l'engagement des jeunes et non d'un salaire proportionnel au temps de travail. Cependant, une forme de modulation permettrait, comme en Allemagne, de prendre en considération différents degrés d'engagement. En termes d'équité, il ne serait d'ailleurs pas anormal de tenir compte du fait qu'un volontariat à temps partiel permet aux jeunes, dans certains cas, d'occuper un emploi à temps partiel, ce que peuvent plus difficilement faire les volontaires engagés à temps plein. Il convient donc d'envisager une modulation de l'indemnité versée aux jeunes en prévoyant, par exemple, deux niveaux d'indemnisation forfaitaire : l'un pour les volontaires engagés à temps plein, l'autre pour les volontaires engagés à temps partiel.

Enfin, le service civique est aujourd'hui intégralement financé par l'État à l'exception de la prestation complémentaire pour les repas et

[119] Les compléments de rémunération versés aux agents fonctionnaires comme aux non-titulaires sont dans plusieurs cas supérieurs au traitement brut.

[120] Les dépenses de communication relatives principalement au site internet de l'Agence et à l'achat d'espaces publicitaires s'élèvent à 2,24 M€ en 2012. La montée en charge du service civique déjà bien amorcée et l'absence apparente de difficulté à trouver des volontaires pour accomplir des missions devraient conduire à réduire ces dépenses et à cibler davantage les destinataires de cette communication.

le transport des jeunes. Une forme de cofinancement avec les structures d'accueil pourrait être envisagée, comme c'est le cas en Allemagne. Ce cofinancement permettrait d'inciter les structures d'accueil à veiller à la qualité et à l'utilité des missions proposées. Afin de ne pas créer un mécanisme trop complexe, cela se traduirait par la suppression de la subvention de 100 € par mois versée aux associations au titre du tutorat, ce qui a déjà été fait pour les missions se déroulant au sein de collectivités territoriales. Une telle mesure permettrait de réduire d'environ 10 % le coût unitaire actuel des contrats pour l'État.

## *CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS*

*Le service civique obtient des résultats encourageants mais doit faire face à un double défi.*

*D'une part, l'objectif de montée en charge qui lui a été fixé par la loi de programmation des finances publiques du 31 décembre 2012 nécessite de trouver un nombre important de missions alors que les gisements de missions nouvelles sont porteurs de risques de substitution à l'emploi. Cette situation invite à porter une attention particulière à la qualité des missions sélectionnées. Elle implique aussi de repenser la stratégie de contrôle. Dans ce contexte, il conviendrait de lier le rythme de montée en charge au développement d'un dispositif de maîtrise de ces risques, ce qui devrait conduire à atteindre l'objectif quantitatif de 100 000 jeunes engagés après 2017.*

*D'autre part, la situation des finances publiques nécessite d'opérer des arbitrages budgétaires en lien avec les objectifs fixés et de rechercher une maîtrise du coût unitaire du service civique et des coûts de gestion de l'agence pour accompagner la montée en charge du dispositif. Enfin, le pilotage de l'agence pourrait utilement être amélioré et s'articuler plus efficacement avec les services déconcentrés.*

*En conséquence, la Cour recommande de :*

1. *retenir un rythme de montée en charge du service civique compatible avec la maîtrise du risque de substitution à l'emploi induit par la multiplication des missions ;*
2. *fixer des objectifs annuels en termes de nombre de contrats conclus et non pas de contrats en vigueur et procéder aux arbitrages indispensables pour assurer l'adéquation entre les objectifs et les moyens budgétaires ;*

3. *réduire le coût unitaire pour l'État des contrats de service civique, le cas échéant, par le versement d'une indemnité réduite pour les missions à temps partiel et par la suppression de la subvention allouée aux associations au titre du tutorat ;*
4. *fixer des objectifs précis de mixité sociale aux organismes accueillant un grand nombre de volontaires.*

## Sommaire des réponses


| | |
|---|---|
| Réponse commune du ministre de l'économie et des finances et du ministre délégué auprès du ministre de l'économie et des finances, chargé du budget | 236 |
| Ministre des sports, de la jeunesse, de l'éducation populaire et de la vie associative | 238 |
| Ancien président de l'Agence du service civique | 243 |
| Directrice de l'Agence du service civique | 245 |


## Destinataire n'ayant pas répondu

| |
|---|
| Président de l'Agence du service civique |

### *RÉPONSE COMMUNE DU MINISTRE DE L'ÉCONOMIE ET DES FINANCES ET DU MINISTRE DÉLÉGUÉ AUPRÈS DU MINISTRE DE L'ÉCONOMIE ET DES FINANCES, CHARGÉ DU BUDGET*

*Nous avons pris connaissance avec intérêt de vos observations et recommandations dont certaines appellent de notre part les réponses suivantes.*

*Vous jugez la programmation budgétaire du service civique insatisfaisante pour deux raisons : (i) la proportion des entrées effectuées en fin d'année est selon vous trop importante (entraînant des reports de coûts sur l'année suivante) et (ii) l'hypothèse de durée des contrats retenue pour la construction du budget 2013 (missions de 6 mois en moyenne) s'écarte de la durée constatée en 2012 (missions de 7,2 mois).*

*Nous ne partageons pas entièrement l'avis de la Cour. Tout d'abord, il nous semble important d'indiquer que ces difficultés ne résultent pas d'une absence ou de lacunes des outils de simulation, mais avant tout de lacunes en matière de gestion des agréments et des contrats. Ces fragilités ont fait l'objet d'un constat partagé entre les services de l'État et l'agence du service civique qui a engagé, à la demande de ses administrateurs, un travail d'amélioration du pilotage et du suivi du dispositif portant notamment sur une meilleure maîtrise des agréments délivrés. Plusieurs mesures ont été mises en œuvre dans ce sens dès la gestion 2013.*

*Nous vous signalons également que la proportion importante des entrées en fin d'année dans le dispositif tient principalement aux calendriers de recrutements des structures d'accueil qui, pour un grand nombre de missions, sont alignés sur le calendrier scolaire et universitaire expliquant un pic des recrutements en septembre et en octobre.*

*S'agissant de la durée des missions, nous précisons qu'au moment où l'hypothèse de 6 mois a été retenue pour la construction du budget 2013, la durée moyenne de 7,16 mois finalement constatée en 2012 n'était pas encore connue (les difficultés de pilotage ayant fait obstacle au respect de cette norme n'étant pas non plus identifiées). Comme vous le notez, la durée moyenne des missions retenue pour la budgétisation 2014 a par la suite été réévaluée à 7,2 mois de manière à prendre en compte cette évolution.*

*Vous critiquez par ailleurs le nouveau mode de décompte des jeunes en service civique qui repose non plus sur le nombre de jeunes entrant dans le dispositif une année donnée, mais sur le nombre de jeunes effectuant tout ou partie de leur volontariat au cours de l'année considérée.*

*Ce nouveau mode de décompte est particulièrement adapté à la saisonnalité des missions qui, pour la plupart, débutent en année N mais s'exécutent (et pèsent budgétairement) principalement en N+1 : il permet de donner une image plus fidèle de l'effort effectué chaque année, notamment*

*pour la préparation et le suivi de la programmation budgétaire pluriannuelle du dispositif.*

*Mis en place de façon concertée, il nous paraît lisible et conforme à l'interprétation du nombre de bénéficiaires d'un dispositif comme celui-ci. L'objectif du Président de la République et du Gouvernement de « 100 000 jeunes en service civique à la fin du quinquennat » est ainsi réaffirmé.*

*Vous soulignez toutefois à raison que l'atteinte de cet objectif nécessitera des financements, notamment au regard des moyens actuels de la mission budgétaire supportant le coût du service civique.*

*Par ailleurs, nous partageons vos observations relatives à la nécessité de mieux maîtriser le coût unitaire du service civique. Vos propositions, en partie inspirées des exemples étrangers, nous semblent mériter un examen approfondi en vue de la préparation du prochain budget triennal, qu'il s'agisse par exemple d'une participation des structures d'accueil ou d'une modulation des indemnités en fonction du temps hebdomadaire d'engagement.*

*Enfin, nous partageons également votre avis quant à la nécessité de veiller à un développement qualitatif du dispositif, qui ne doit pas être négligé au profit de la poursuite des objectifs quantitatifs, et quant à l'intérêt, qui nous paraît essentiel, de s'interroger sur la bonne articulation entre ce dispositif et les autres dispositifs de soutien aux associations et à la jeunesse, notamment en matière d'insertion professionnelle.*

### *RÉPONSE DE LA MINISTRE DES SPORTS, DE LA JEUNESSE, DE L'ÉDUCATION POPULAIRE ET DE LA VIE ASSOCIATIVE*

*Ainsi que vous le soulignez, le service civique représente un investissement financier important pour l'État dans un contexte budgétaire contraint. Il s'inscrit dans le cadre de la priorité jeunesse du Gouvernement qui fait de l'engagement des jeunes un axe majeur de leur parcours vers l'autonomie.*

*Afin d'assurer la montée en charge du dispositif qui doit se poursuivre avec un objectif de 35 000 volontaires en service civique en 2014, je vous précise en préalable que j'ai souhaité une révision des modalités de sa mise en œuvre, conciliant les attentes des organismes d'accueil, la qualité du service rendu aux bénéficiaires - en préservant notamment les droits octroyés aux jeunes - et la soutenabilité budgétaire.*

*C'est ainsi que la budgétisation du service civique dans le cadre du projet de loi de finances 2014 a été établie sur une durée moyenne de missions portée à 8 mois en agrément (soit 7,2 mois après prise en compte des ruptures anticipées). Cette durée, demandée par les organismes d'accueil, est la plus à même de préserver la qualité des missions, la diversité des profils de jeunes accueillis tout en permettant à un maximum de jeunes d'intégrer le service civique dans leur parcours.*

*Sans diminuer le niveau de protection sociale offert aux jeunes, le Gouvernement a en outre souhaité simplifier les conditions de financement de la protection sociale définies en 2010. Le régime de cotisations sociales a ainsi été aligné, en tous points, sur le régime de droit commun dans le projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2014, tenant aussi compte des mesures dites « bas cotisants » de la nouvelle loi de réforme des retraites. Les modalités de gestion du système s'en trouvent largement simplifiées puisque c'est l'agence du service civique (ASC) qui assure désormais le financement de l'ensemble des cotisations au taux normal, sans nécessité de compenser auprès de l'Acoss les pertes de recettes liées aux précédentes modalités dérogatoires. Du fait de la réforme des retraites, le coût par jeune sera en outre diminué de près de 20 % par mois.*

*S'agissant du rapport que vous m'avez transmis, il appelle de ma part les observations ci-après.*

*Assimiler les contrats d'accompagnement dans l'emploi à une forme de volontariat civil me paraît difficile même si ces contrats bénéficiaient du financement au titre du service civil volontaire dans le cadre de la loi du 23 mai 2006 relative au volontariat associatif et à l'engagement éducatif. Cette assimilation serait même contraire à l'objectif du service civique qui est bien distinct de l'emploi.*

*Vous regrettez par ailleurs que l'ASC ne définisse pas de priorités dans sa politique d'agrément. Le service civique concourt à la satisfaction de besoins d'intérêt général tels qu'ils sont déclinés, avec une certaine souplesse à l'échelle territoriale. Celle-ci paraît nécessaire à la montée en charge d'un dispositif de qualité pour tous et elle conduit l'agence à fixer des orientations générales s'agissant d'une décision discrétionnaire de l'autorité publique. Elle valide un projet proposé dans le champ de l'intérêt général par l'organisme d'accueil au regard de sa qualité et de ses contenus.*

*Vous regrettez en outre que les droits sociaux des jeunes soient mal connus notamment de leurs interlocuteurs administratifs. Je souscris à cette constatation et ai pour ma part veillé à l'explication des droits associés à l'engagement de service civique par la publication de plusieurs circulaires précisant les conditions d'accès à certaines prestations (à titre d'exemple : circulaire Acoss du 7 novembre 2011 détaillant les modalités de mise en œuvre du dispositif, instruction Pôle emploi du 13 avril 2012, circulaire du 18 octobre 2012 relative aux conditions d'accès et aux modalités de calcul du RSA).*

*Vous notez une réflexion insuffisante sur la place de l'engagement de service civique à l'étranger, marginal au regard des autres formes de volontariat. Il est vrai que les missions à l'étranger nécessitent une expertise technique, une ingénierie spécifique ou encore l'obtention de financements complémentaires dont la plupart des organismes ne disposent pas. Compte tenu des éléments précisés ci-dessus et pour pouvoir développer les engagements de service civique dans de bonnes conditions, il ne me semble pas prioritaire de le déployer à l'international. En effet, d'autres formes de services civiques mieux adaptées car conçues pour cela, je pense notamment au Service volontaire européen (SVE), doivent se développer davantage. Ce sera notamment le cas avec la hausse importante des crédits européens du programme Erasmus + qui débutera en 2014. Au-delà du SVE, une telle réflexion pourra s'inscrire dans le cadre des travaux du comité permanent de la mobilité européenne et internationale des jeunes que j'ai récemment mis en place et qui réunit les acteurs institutionnels et associatifs concernés. C'est aussi un des objectifs de l'évolution en cours des opérateurs du secteur jeunesse.*

*Concernant l'objectif de mixité sociale que vous estimez insuffisamment atteint, je précise que le contrat 2012-2014 ne se limite pas à fixer des indicateurs sans prévisions associées mais propose une cible de 35 % des jeunes engagés dans le service civique pas ou peu diplômés (en 2012 la proportion de jeunes ayant un niveau de diplôme inférieur au baccalauréat est de 25 %). S'agissant par exemple du taux de boursiers sur critères sociaux, la proportion constatée de 9,3 % en 2012 pour une prévision initiale de 8 % traduit une évolution conforme à un objectif à terme de 10 %.*

*Concernant les jeunes en situation de handicap, le Premier ministre a annoncé à l'issue du comité interministériel du handicap du 26 septembre que le Gouvernement souhaitait les accompagner davantage vers le service civique. Les aides du FIPHFP ainsi que la PCH pourront ainsi être mobilisées afin de leur permettre de réaliser une mission, avec un objectif d'au moins 6 % de volontaires en situation de handicap en service civique.*

*A partir de 2014, 1 000 ambassadeurs de l'accessibilité en service civique recevront une formation conçue par la délégation ministérielle à l'accessibilité et interviendront auprès des PME des secteurs des commerces et des services ainsi que des petites communes pour les sensibiliser aux enjeux dans ce domaine.*

*Vous plaidez pour un rapprochement des services déconcentrés et des services de l'éducation nationale afin de permettre une amélioration des réponses apportées aux jeunes engagés. Ces mesures ont été initiées en 2013 dans le cadre du Comité interministériel pour la jeunesse (CIJ) à l'échelon national comme territorial afin d'élargir le panel des solutions pouvant être proposées aux jeunes.*

*Le partenariat de l'ASC avec l'Education nationale a prévu de permettre à 3 000 jeunes sortant sans diplôme du système éducatif (décrocheurs) de réaliser une mission de service civique (avec une formule à plein temps en service civique et une formule alternée dans laquelle l'élève est pour moitié en service civique et pour moitié à l'école), l'Agence ayant mis en place un système d' identification de ces jeunes.*

*Depuis le 1er janvier 2013, 3 349 jeunes sortis sans diplôme se sont engagés en mission de service civique (chiffres arrêtés à la mi-décembre) parmi lesquels un nombre restreint suit une formule alternée, la mise en place de ces formules se faisant progressivement et demandant un fort investissement des chefs d'établissement.*

*Mis en place en 2011, le SIEI utilisé par les plateformes de suivi et d'appui aux décrocheurs (FOQUALE) repère environ 160 000 jeunes chaque année (ceux ayant quitté le système scolaire il y a plus d'un an et ceux sous contrat d'apprentissage ne sont toutefois pas répertoriés). En raison de ses limites actuelles, l'outil n'a permis d'identifier que 115 jeunes en service civique parmi les décrocheurs suivis par les plateformes (en précisant que les jeunes peuvent s'engager en mission de service civique sans en informer les plateformes).*

*Concernant une confusion possible entre les missions de service civique et les emplois d'avenir ou d'autres dispositifs d'insertion, si l'intitulé de certaines missions peut en effet être ambigu, l'examen des tâches confiées permet d'opérer une réelle distinction. Un service civique peut déboucher sur un emploi d'avenir mais celui-ci s'inscrit alors dans une démarche professionnalisante qui n'est pas celle du service civique. Le jeune en emploi*

*d'avenir est inséré dans une chaîne hiérarchique et se voit confier des tâches d'un salarié « de droit commun ».*

*Des travaux d'articulation entre les dispositifs ont notamment été menés avec la Délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle (DGEFP). Par ailleurs, les services déconcentrés (directions régionales de la jeunesse, des sports et de la cohésion sociale/ DRJSCS) font état prioritairement de la complémentarité des dispositifs dans une logique de parcours.*

*Vous considérez le contrôle du dispositif en général comme insatisfaisant, notamment celui de la mise en œuvre effective de la formation civique et citoyenne des engagés. Je précise qu'une procédure de contrôle, formalisée par l'instruction du 30 mai 2011 et amendée par celle du 21 septembre 2012 pour tirer les enseignements des premiers contrôles effectués, intègre désormais le contrôle de l'effectivité de la formation. Le taux de 18 % d'organismes contrôlés paraît à cet égard très encourageant.*

*Vous notez une insuffisante diversité thématique des missions avec notamment une prééminence de celles relevant de la rubrique solidarité par rapport à celles relevant des champs du sport et de la santé. Sont classées en effet dans cette catégorie des missions qui relèveraient sans doute davantage d'autres champs, telles l'animation sportive pour enfants handicapés et valides, l'accompagnement et la médiation dans un centre de santé.*

*Concernant des aides qui seraient indument versées dans le cadre de la procédure d'intermédiation, je précise qu'il existe plusieurs modalités d'intermédiation. Dans un grand nombre de cas, l'organisme reverse à l'association de son réseau qui accueille effectivement le jeune une part importante de l'aide mensuelle. Dans d'autres cas en revanche, l'organisme d'intermédiation prend en charge la formation et une partie importante de l'accompagnement du jeune même s'il est accueilli dans une collectivité locale. Je suis toutefois favorable à ce que cette activité soit mieux encadrée notamment pour ce qui concerne l'accueil de jeunes dans les collectivités territoriales.*

*Sur l'amélioration de l'animation territoriale du dispositif, je partage votre approche et précise que cette question sera traitée dans le cadre des orientations stratégiques pour l'exercice 2014.*

*Sur la moindre progression du nombre de contrats conclus en 2013, celle-ci devrait être peu significative puisque leur nombre pourrait être stable par rapport à 2012 (19 500 environ).*

*S'agissant des modalités de comptabilisation du service civique, vous soulignez à juste titre que le stock des contrats conclu en fin d'année N-1 a, depuis 2010, structurellement une incidence budgétaire croissante sur la programmation budgétaire de l'année N en obérant peu à peu le nombre de nouvelles entrées possibles en service civique à crédits constants.*

*Pour remédier à cette tendance à concentrer les recrutements en fin d'année et à les rattacher « artificiellement » à un exercice qui ne correspond pas à l'essentiel de la durée de leur mission, il m'a semblé, en accord avec les acteurs et en toute transparence, qu'il convenait de suivre la montée en charge à l'aune du nombre de jeunes différents en mission de service civique au cours d'une année N. Cette comptabilisation complémentaire du suivi en flux (qui demeure un instrument de pilotage interne pertinent, notamment pour les agréments) est bien entendu appliquée à l'ensemble de la chronologie depuis la mise en œuvre du service civique en 2010 pour permettre une comparaison non faussée (comme indiquée dans le tableau ci-après). Elle permettra de suivre sa progression en traduisant une réalité physique objective. Elle facilitera une montée en charge plus linéaire en éloignant le risque d'un emballement conjoncturel en année N qui compromettrait la poursuite de la progression en N+1, comme cela a pu être observé récemment.*

| ***Année*** | ***Nouvelle comptabilisation (=stock)*** |
|---|---|
| ***2010*** | ***6 000*** |
| ***2011*** | ***19 100*** |
| ***2012*** | ***29 800*** |
| ***2013*** | ***32 400 (prévision)*** |

*Votre proposition de moduler l'indemnité versée aux jeunes en fonction du temps passé dans le cadre de leur mission me semble être porteuse d'ambigüité. Comme vous le rappelez, l'indemnité est un pécule versé pour l'engagement lui-même, c'est d'ailleurs ce qui permet au volontariat d'être en conformité avec le droit du travail, notamment communautaire. Si l'indemnité était liée au temps donné et devenait variable, le risque serait fort que le juge y trouve un indice d'une activité salariée et requalifie en contrats de travail les missions de service civique.*

*Concernant la modulation du reste à charge pour les organismes d'accueil, dans le contexte d'une forte montée en charge, elle pourra faire l'objet d'un travail de réflexion dans le cadre des travaux du comité stratégique de l'Agence. Je ne souhaite pas en revanche que ces réflexions conduisent, comme vous le proposez, à une dégradation des droits accordés aux jeunes, notamment en ce qui concerne leur indemnisation dont le niveau est à ce jour équivalent au revenu de solidarité active.*

## *RÉPONSE DE L'ANCIEN PRÉSIDENT DE L'AGENCE DU SERVICE CIVIQUE*

*La Cour des comptes, après avoir souligné le dynamisme du service civique, dont les débuts sont qualifiés d' « encourageants », s'inquiète d'une montée en charge mal maîtrisée, qu'elle attribue d'une part à des sous-dotations budgétaires au regard des objectifs affichés et d'autre part à des défauts de pilotage de la part de l'agence du service civique.*

*Le décalage entre les objectifs et la réalité de la montée en charge, entre les effets d'annonce et la traduction budgétaire, date de l'origine du service civil. En 2005, un Président de la République et un Premier ministre annoncent « 50 000 volontaires » tandis que le gouvernement ne prévoit un financement que pour 3 000, ce qui a failli tuer une idée pourtant votée largement par les parlementaires. Au moment de la création du service civique en 2010, le Président de la République d'alors s'était engagé sur 75 000 volontaires en 2015, tandis que le Président de la République élu en 2012 a fixé comme objectif 100 000 volontaires d'ici la fin du mandat.*

*Face à ses objectifs à un terme de cinq ans, les objectifs annuels ont fluctué. En 2011, après avoir été contingentés à 10 000, ils ont été portés par le Premier ministre, en septembre, à 15 000, sans que le budget correspondant à la différence ne soit octroyé à l'agence, malgré les engagements pris. En 2012, un objectif de 25 000 a été fixé, avec des crédits budgétaires qui permettaient à peine d'en réaliser 20 000 et des mesures de gel qui n'ont été levées qu'à la fin de l'année. En 2013, un objectif de 30 000 a été fixé, avec un budget primitif dont on savait qu'il ne permettait pas de les atteindre, qui a dès le début de l'année été aggravé par un gel et un surgel important, sans que les objectifs ne soient officiellement remis en cause.*

*Les crédits gelés et surgelés ont été réalloués par une décision de juin 2012, avec l'octroi d'un abondement de 5 millions d'euros.*

*Face à ces « inflexions », nous reconnaissons avoir piloté avec volontarisme, détermination et précision. Avec volontarisme, pour éviter la « malédiction du service civil » et plaider la cause du service civique, en cohérence avec les orientations politiques affichées. Avec détermination, puisque nous avons obtenu la suppression des crédits gelés, l'octroi de crédits supplémentaires et une réforme des cotisations sociales, favorable au service civique. Avec précision, puisque jamais les objectifs prévus n'ont été dépassés et jamais nous n'avons dépassé les crédits finalement octroyés.*

*J'ajoute que nous avons fait en sorte d'amortir les effets de ces variations pour les associations, pour lesquels le « stop and go » est délétère, situation qui a longtemps décrédibilisé les emplois aidés aux yeux des associations et des collectivités. Il faut souligner que les associations, principaux organismes à recruter des volontaires, ont été particulièrement*

*constructives et compréhensives pour adapter leurs programmes aux contraintes générées par ces fluctuations.*

*La Cour des Comptes considère que le coût du service civique impose de ne pas respecter l'objectif de 100 000 volontaires par an, fixé par le Président de la République et de réviser à la baisse l'ambition du service civique. Pourquoi ne pas tenir le même raisonnement sur les emplois aidés ? Pourquoi, justement, ne pas envisager que dans la deuxième partie du quinquennat des crédits consacrés à des emplois aidés soient redéployés vers le service civique ? Pourquoi ne pas envisager que le rapport « qualité/coût » du service civique serait satisfaisant, voire meilleur que celui d'autres dispositifs ? Pourquoi ne pas proposer que le service civique soit systématiquement intégré dans le dispositif nouveau de la garantie jeunes, de sorte à mutualiser les coûts et à ce que les crédits publics soient le plus possible orientés vers des périodes utiles pour les jeunes et la société ? Pourquoi ne pas tenir compte de ce que 200 000 jeunes souhaitent accomplir leur service civique, que chaque mission déclenche 4 à 5 candidatures, que le nombre de missions proposées par les associations dépasse de loin celles que l'agence est en mesure d'agréer ? Pourquoi ne pas tirer les conséquences de cet état de fait, qui contraste avec d'autres dispositifs qui peuvent peiner à trouver leur cible, nous en savons quelque chose ?*

*Pourquoi ne pas reconnaître clairement que l'objectif de mixité sociale et de diversité de niveau scolaire a été amélioré au fil du temps (comme en témoigne l'augmentation de la proportion de volontaires dont le niveau est inférieur au BAC) quand tout le monde prédisait le contraire ?*

*Oui, le service civique a une ambition forte. Celle que lui a donnée le législateur, qui en a fait le rare texte d'un quinquennat adopté par la majorité et l'opposition. Celle que lui a donnée le président de la République, qui a promu « la belle idée du service civique » dans sa courte allocution d'investiture et a accompli un geste historique, en associant les volontaires au défilé du 14 juillet. Ambition forte, portée par les jeunes qui le plébiscitent et les associations qui s'y engagent. Face à la force de cette ambition, que nous avouons n'avoir rien fait pour rabaisser, nous pensons qu'il vaut mieux favoriser la montée en charge, en proposant un chemin vers les 100 000 volontaires commençant chaque année leur service civique, que la maîtriser, ce qui pourrait signifier renoncer.*

### *RÉPONSE DE LA DIRECTRICE DE L'AGENCE DU SERVICE CIVIQUE*

*Je me réjouis que la Cour souligne l'ambition du Service Civique pour la jeunesse, son démarrage encourageant, son succès auprès des jeunes comme auprès des organismes d'accueil ainsi que l'atteinte, totale ou partielle, d'un grand nombre de ses objectifs après à peine 3 ans d'existence. J'ai lu avec le plus grand intérêt les points d'attention relevés par la Cour, la formation et l'offre de missions. Ces points d'attention sont bien identifiés par l'agence et des premières réponses, relevées par la Cour, ont été apportées et seront renforcées en 2014. Enfin, je partage en grande partie les observations relatives à la maîtrise et aux conditions nécessaires pour permettre le développement du Service Civique jusqu'à 100 000 volontaires par an.*

*Sur un certain nombre de points plus précis, je souhaite apporter des éclairages sur les choix et réalisations de l'Agence du Service Civique.*

*Dans sa présentation du dispositif, la Cour note que sur les 3 000 décrocheurs prévus pour 2013, seuls 115 étaient entrés dans le dispositif de janvier à septembre 2013. La définition retenue par l'agence pour le suivi du programme « décrochage » est celle de l'Education nationale, qui a été rappelée dans le relevé de conclusions du CIMAP[121] du 18 décembre 2013 : « Les décrocheurs recouvrent ces élèves de 16 à 25 ans qui ont quitté le système de formation initiale sans avoir obtenu un niveau de qualification correspondant au baccalauréat général ou à un diplôme à finalité professionnelle classé au niveau V ou IV de la nomenclature des niveaux de formation. » Le système d'information de l'agence du Service Civique a été modifié afin de pouvoir identifier les jeunes qui répondent à cette définition. Au 17 décembre 2013, 3 349 jeunes répondant à la définition d'un « décrocheur » se sont engagés en mission de Service Civique depuis le 1er janvier 2013. Le chiffre de 115 est celui donné par le système d'information de l'éducation nationale « SIEI » utilisé par les plateformes de suivi et d'appui aux décrocheurs (FOQUALE) et mis en place en 2011. Fonctionnant au moyen du croisement de listes pour faciliter le travail des plates-formes, cet outil ne permet pas de recenser l'ensemble des décrocheurs.*

*Dans la même section, la Cour note que l'agence n'a pas conduit de réflexion sur la place de l'engagement de Service Civique à l'étranger, aujourd'hui marginale. Le développement du Service Civique à l'international, prévu par la loi, est étroitement lié à la capacité des organismes de mobiliser les financements complémentaires indispensables à la réalisation d'une mission à l'étranger. Cette contrainte conduit l'agence à*

[121] Comité interministériel pour la modernisation de l'action publique.

*développer des partenariats, en particulier avec les collectivités territoriales. Depuis le démarrage du dispositif, plus de 1 000 volontaires ont ainsi pu effectuer une mission à l'étranger, dans 75 pays. Le Service Civique trouve, parallèlement, progressivement sa place au sein d'une offre de volontariat international particulièrement fournie ; il s'attache à rechercher la complémentarité avec les dispositifs antérieurs (principalement le SVE en Europe et le VSI dans le champ de la solidarité internationale) tout en apportant une réponse spécifique tenant compte à la fois de l'évolution des attentes des jeunes (un volontariat plus court et plus ciblé) et des besoins des organismes d'accueil. L'Agence du Service Civique est membre du comité permanent de la mobilité européenne et internationale des jeunes et participe activement à ses travaux. Elle participe également aux travaux de coordination et d'échanges entre les différentes formes de volontariats nationaux organisés par la commission européenne.*

*Dans la section consacrée à l'évaluation des résultats du Service Civique, la Cour souligne les efforts encore nécessaires pour atteindre l'ensemble des objectifs de mixité qui sont poursuivis par le Service Civique. Ils constituent autant de chantiers ouverts à l'agence. Je souhaiterais particulièrement nuancer un point. La Cour note que 47 % des organismes ayant recruté des volontaires en 2012 n'en ont accueilli qu'un seul, ce qui serait contradictoire avec une expérience de mixité sociale qui passe par la possibilité offerte aux volontaires de côtoyer des personnes issues de milieux sociaux différents au sein de la structure qui les accueille ou dans le cadre des activités que celle-ci conduit. La part importante des organismes qui n'accueillent qu'un volontaire est la contrepartie à accepter du développement d'une gouvernance locale, souhaitée par la Cour, car ces organismes sont majoritairement des organismes de petite taille agréés localement. L'expérience de mixité peut alors se vivre pour le volontaire à travers le brassage avec les bénévoles ou salariés de l'organisme d'accueil et à travers les publics côtoyés, notamment pour les missions relevant de la thématique « solidarité », la plus représentée. Cette situation des volontaires « isolés » a aussi justifié le développement des rassemblements régionaux et locaux de volontaires, que les services déconcentrés ont été incités à organiser en 2013.*

*Enfin, la Cour conclut à la nécessité de mettre en œuvre une politique plus incitative dans le domaine de la mixité, qui passerait par la fixation de quotas aux services déconcentrés et aux organismes qui accueillent un grand nombre de volontaires. Si je rejoins tout à fait la Cour sur la nécessité de mettre en œuvre des actions volontaristes dans ce domaine, qui prendront la forme, en 2014, d'un groupe de travail spécifique sur les jeunes des quartiers organisé avec le ministère de la ville, de la fixation d'un objectif ambitieux de décrocheurs en Service Civique ou d'un échange de bonnes pratiques pour l'accueil de volontaires handicapés, à l'initiative d'organismes d'accueil déjà avancés sur ce sujet, le fondement même du Service Civique et sa spécificité au regard des dispositifs destinés aux jeunes me semblent*

*antinomiques avec la notion de quotas. Ouvert à tous sans condition de diplôme ou d'expérience, fondé uniquement sur la motivation et la volonté d'engagement, destiné à permettre la rencontre et le brassage au-delà de l'origine de chacun, le Service Civique doit éviter de se spécialiser et de segmenter ses publics. Dans le cas contraire, le risque d'une stigmatisation et d'un marquage des jeunes à leur entrée dans le programme est fort. L'agence privilégie donc la fixation d'objectifs chiffrés ambitieux au niveau national, rigoureusement et régulièrement suivis par le comité stratégique et par le conseil d'administration et transmis aux services déconcentrés, des actions ciblées et partenariales comme celle menée sur le décrochage scolaire ou programmée sur les jeunes des quartiers politique de la ville, et des efforts de communication pour toucher directement tous les jeunes ou spécifiquement certains d'entre eux et les inciter à candidater via le site service-civique.gouv.fr.*

*La cour relève que le Service Civique constitue pour certains jeunes une alternative à l'inactivité et qu'il convient d'éviter qu'il soit considéré comme un outil d'insertion. La crainte d'une concurrence entre Service Civique et emplois d'avenir et de sa dissolution dans l'ensemble des outils pour lutter contre l'inactivité des jeunes ne me semble pas fondée. Tout d'abord, force est de constater qu'en 2013, malgré le lancement dynamique des emplois d'avenir, la demande pour le Service Civique n'a pas baissé, ni du côté des jeunes, ni du côté des organismes d'accueil. Les séances de travail que l'agence a eu avec le ministère de l'emploi et avec les services déconcentrés pour assurer l'articulation entre les deux dispositifs ont montré que sur le terrain, la distinction entre les deux est claire. Si certaines missions de Service Civique peuvent être proches dans le contenu d'emploi d'avenir, la posture du jeune et de la structure d'accueil, la relation entre les deux, l'accompagnement et la formation, ainsi que la durée les distinguent. Le Service Civique offre aux jeunes l'opportunité de s'engager à travers une expérience de citoyenneté. Que le volontaire en retire un bénéfice pour améliorer son réseau et sa connaissance d'un secteur professionnel, acquérir des compétences, reprendre confiance en lui et préciser son projet professionnel, et qu'il en sorte mieux préparé à s'intégrer dans le marché du travail ne paraît pas contradictoire mais constitue au contraire la richesse du Service Civique.*

*Quant à l'analyse faite par la Cour des conditions nécessaires à la poursuite de la montée en charge du Service Civique, je partage dans l'ensemble ses conclusions. Sur le plan du pilotage des agréments, le conseil d'administration de l'agence a déjà adopté lors de sa séance du 16 décembre 2013 un plan d'action qui intègre un certain nombre des propositions de la cour (amélioration du partage de l'information avec les services déconcentrés, révision des outils de programmation budgétaire, évolution des modalités d'attribution des agréments…). Ce plan d'action ne revient cependant pas sur le principe de la sur-programmation des agréments. En effet, le principe d'attribuer de 15 à 20 % d'agréments supplémentaires par*

*rapport à l'objectif du nombre de nouvelles missions de Service Civique à atteindre sur une année est indispensable pour permettre d'atteindre l'objectif et pour assurer une attractivité suffisante des missions : si les grands réseaux associatifs et les organismes qui agissent sur des territoires dynamiques n'ont pas de difficulté à trouver des jeunes pour s'engager, les nouveaux organismes ont plus de difficulté à remplir les objectifs qu'ils se sont fixés au moment de l'agrément et les organismes qui interviennent dans les zones isolées et en particulier en zone rurale peinent parfois à réaliser pleinement leur agrément. Les outils de simulation de l'agence intègrent cette sur-programmation. Par ailleurs, la cour note que la proportion importante des entrées en fin d'année dans le dispositif entraîne des difficultés de programmation budgétaire. Le lien ne me paraît pas flagrant : les entrées importantes en septembre et octobre, et dans une moindre mesure en novembre et décembre, correspondent au rythme naturel des jeunes, calqué sur l'année universitaire. Les outils de simulation de l'agence intègrent cette saisonnalité et ont encore été améliorés en ce sens dans le cadre du plan d'action. Le nouveau mode de comptabilisation a pour avantage de pouvoir envisager de neutraliser les éventuelles conséquences sur l'année N+1 d'une fin de campagne d'accueil plus dynamique qu'attendu en en tirant les conséquences sur les entrées de l'année suivante. Enfin, parmi les avancées en matière de pilotage et de soutenabilité financière, je souhaite mentionner la réforme des cotisations sociales des volontaires en Service Civique intervenue à l'automne 2013. Elle simplifie la gestion pour l'agence car elle met fin au double flux financier lié aux précédentes conditions dérogatoires, et elle abaisse le coût unitaire d'un mois de Service Civique.*

*Je prends bonne note des pistes proposées par la cour pour poursuivre la réduction du coût unitaire du Service Civique. Elles seront mises en discussion et expertisées avec les partenaires du comité stratégique et les ministères concernés dans le cadre du groupe de travail lancé par l'agence en 2013 sur le Service Civique en 2017 et les moyens d'atteindre 100 000 volontaires par an.*

# Chapitre IV

# Santé et cohésion sociale

1. La santé des personnes détenues : des progrès encore indispensables
2. La fiscalité liée au handicap : un empilement de mesures sans cohérence
3. La transformation des foyers des travailleurs migrants en résidences sociales : une politique à refonder

Cour des comptes
Rapport public annuel 2014 – février 2014
13 rue Cambon 75100 PARIS CEDEX 01 - tel : 01 42 98 95 00 - www.ccomptes.fr

# 1
# La santé des personnes détenues : des progrès encore indispensables

## *PRÉSENTATION*

*La population détenue, qui a atteint 67 683 personnes[122] au 1er août 2013, présente d'importants besoins de santé[123]. Aux dépendances à des substances psychoactives (38 % des détenus souffrent d'une addiction aux substances illicites, 30 % à l'alcool[124] et 80 % fument du tabac quotidiennement), s'ajoute notamment une prévalence très forte des maladies psychiatriques et infectieuses. Au moins un trouble psychiatrique est identifié chez huit détenus sur dix, le taux de détenus atteints de schizophrénie étant quatre fois plus important que dans la population générale. La prévalence des virus du SIDA (VIH) et de l'hépatite C est respectivement six fois plus élevée[125].*

*La loi du 18 janvier 1994 relative à la santé publique et à la protection sociale a visé à faire bénéficier les personnes détenues d'une prise en charge sanitaire d'une qualité identique à celle offerte à la population générale dans des conditions qui respectent leurs droits à la dignité et à la santé. À cet effet, elle a transféré cette responsabilité du ministère de la justice à celui chargé de la santé et, par suite, à des équipes médicales, rattachées à des établissements de santé, indépendantes de la hiérarchie des établissements pénitentiaires.*

[122] Personnes effectivement détenues et hébergées à comparer à une population carcérale de près de 80 000 personnes, les autres bénéficiant d'aménagements de peine (source : direction de l'administration pénitentiaire).

[123] Direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques (DREES). *La santé des personnes entrées en prison en 2003*-2005. 2003. Institut national de veille sanitaire. *La santé des personnes détenues en France et à l'étranger : une revue de littérature*. 2013.

[124] CEMKA-EVAL. *Étude épidémiologique sur la santé mentale des personnes détenues.* 2006.

[125] Institut national de veille sanitaire et direction générale de la santé. *Enquête PREVACAR sur la prévalence du VIH, du VHC et des traitements de substitution aux opiacés.* 2010.

*Dans le prolongement de précédentes enquêtes où certains aspects de ces problématiques avaient déjà pu être évoqués[126], la Cour et les chambres régionales des comptes[127] ont cherché à apprécier, vingt ans après la loi de 1994, les progrès qu'elle a permis de réaliser, alors que s'achève un plan d'actions stratégiques[128] visant à améliorer une prise en charge dont le coût total peut être estimé, en 2012, à plus de 344 M€.*

*Elles ont constaté que, malgré de réels progrès, l'offre de soins reste incomplète (I) et que demeurent des obstacles persistants à une prise en charge globale (II). Remédier aux difficultés observées suppose d'inscrire plus explicitement les soins aux détenus dans une démarche de santé publique plus fortement organisée (III).*

# I - Une offre de soins encore incomplète

**Le parc pénitentiaire**

Les 189 établissements pénitentiaires en fonctionnement au 1er janvier 2013 se répartissent en trois catégories, en fonction du type de populations accueillies :

- 98 maisons d'arrêt détiennent les prévenus en attente de jugement et les condamnés dont le reliquat de peine n'excède pas deux ans lors de leur condamnation définitive, soit au 1er janvier 2013, 45 128 personnes ;

[126] Cour des comptes, *Rapport public thématique : Garde et réinsertion – La gestion des prisons.* 2006 ; *Rapport public thématique : le service pénitentiaire : prévenir la récidive, gérer la vie carcérale.* La Documentation française, 2010, 240 p. ; *Rapport public thématique : l'organisation des soins psychiatriques : les effets du plan psychiatrie et santé mentale 2005-2010*. 2011, 200 p. Ces rapports sont disponibles sur www.ccomptes.fr

[127] L'enquête a été réalisée dans le cadre d'une formation inter-juridictions réunissant la Cour et les chambres régionales des comptes d'Île-de-France, Champagne-Ardenne, Lorraine et Bretagne.

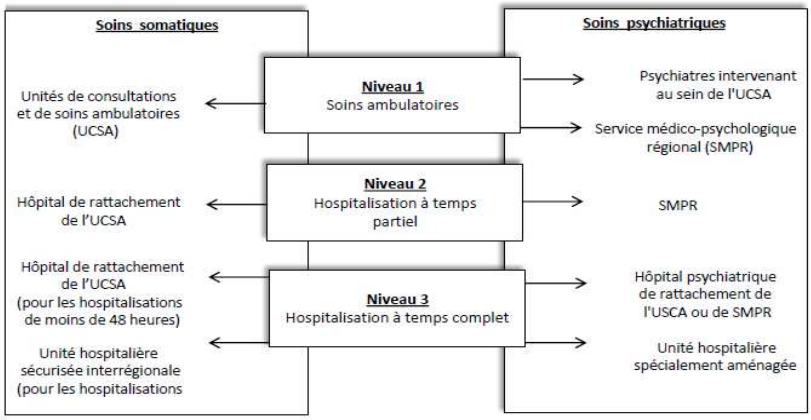
[128] Le plan d'actions stratégiques 2010-2014 - politique de santé pour les personnes placées sous-main de justice a été adopté en octobre 2010.

- 85 établissements pour peine détiennent les personnes condamnées à des peines d'une durée supérieure ou bénéficiaires d'aménagement de peine, soit au 1er janvier 2013, 21 185 personnes[129] ;

- 6 établissements pénitentiaires pour mineurs (soit 259 personnes au 1er janvier 2013).

L'offre de soins aux personnes détenues dans ces différents établissements repose sur deux dispositifs : l'un pour les soins somatiques, l'autre pour les soins psychiatriques, chacun d'entre eux s'articulant autour de trois niveaux de prise en charge.

**Une offre de soins graduée**




*Source : Cour des comptes*

[129] Ils correspondent à 6 maisons centrales où sont incarcérés les détenus condamnés aux peines les plus lourdes (2,5 % du total), 25 centres de détention réservés à des condamnés à des peines plus courtes ou qui témoignent de possibilités attestées de réinsertion sociale (27 % du total), 43 centres pénitentiaires - établissements mixtes qui comprennent au moins deux quartiers différents (maison d'arrêt, centre de détention et/ou maison centrale, semi-liberté) -, 11 centres de semi-liberté où séjournent les condamnés soumis au régime de semi-liberté (2 % du total).

Les soins ambulatoires de premier niveau sont dispensés par les unités de consultations et de soins ambulatoires (UCSA) et les services médico-psychologiques régionaux (SMPR), tous désignés désormais sous le nom générique d'unités sanitaires. Rattachées à un établissement de santé, les unités sanitaires constituent des antennes de l'hôpital au sein même de l'établissement pénitentiaire.

Dotées de personnels médicaux et paramédicaux, les UCSA assurent les consultations et actes de médecine générale et de spécialité. Le traitement des troubles mentaux est pris en charge soit par des médecins psychiatres présents au sein des UCSA, soit principalement par l'un des 26 SMPR situés, depuis 1986, dans les maisons d'arrêt les plus importantes de chaque région pénitentiaire.

Les soins de deuxième niveau, qui nécessitent une prise en charge ou une hospitalisation à temps partiel, sont réalisés, en fonction de leur nature, à l'hôpital de rattachement ou dans certains SMPR.

Le troisième niveau comprend les soins requérant obligatoirement une extraction de la prison en vue d'une hospitalisation à temps complet. Les hospitalisations urgentes ou d'une durée inférieure à 48 heures sont assurées pour les affections à caractère somatique dans le centre hospitalier de rattachement de l'unité sanitaire, le cas échéant, dans une chambre sécurisée qui permet d'accueillir le patient détenu et facilite son accès au plateau technique de l'hôpital dans des conditions de sécurité renforcées[130] ; celles d'une durée supérieure à 48 heures s'effectuent dans une unité hospitalière sécurisée interrégionale (UHSI). Les hospitalisations psychiatriques à temps complet sont réalisées dans les établissements de santé habilités ou au sein d'une unité hospitalière spécialement aménagée (UHSA).

## A - Une offre de soins ambulatoires hétérogène

### 1 - De fortes disparités de personnel

Ainsi que le montre le tableau suivant, les équipes des unités sanitaires ont globalement presque doublé entre 1997 et 2012. Cet effort de rattrapage considérable a porté essentiellement sur les personnels paramédicaux au sein des unités de consultations et de soins ambulatoires

[130] Implantées dans les établissements hospitaliers de rattachement des unités sanitaires et surveillées par les forces de l'ordre, les chambres sécurisées répondent à des critères nationaux de localisation et d'aménagement. Sur un objectif de 250 chambres sécurisées, 235 ont été recensées en 2013. Seules 57 étaient toutefois conformes aux normes fixées par une circulaire interministérielle du 13 mars 2006.

(UCSA). Il apparaît néanmoins plus mesuré quand on le rapporte à la progression de la population détenue de l'ordre de 25 % depuis 1994, et à l'importance accrue de ses besoins de soins, notamment en santé mentale, même si aucune étude épidémiologique globale depuis 2003 ne permet d'en mesurer finement l'évolution.

**Tableau n° 1 : évolution des effectifs du personnel de santé en unités sanitaires en équivalents temps plein (ETP)**

| | 1997 | 2001 | 2007 | 2012 | Évolution 1997/2012 |
|---|---|---|---|---|---|
| médecins somatiques | 200 | 257 | 306 | 311 | 56 % |
| médecins psychiatriques | 114 | 146 | 163 | 180 | 57 % |
| non médicaux somatiques | 637 | 910 | 1442 | 1473 | 131 % |
| non médicaux psychiatriques | 394 | 562 | 454 | 631 | 60 % |
| TOTAL | 1 345 | 1 875 | 2 365 | 2 595 | 93 % |

*Source : ministère de la santé - direction générale de l'offre de soins.*

On constate, par ailleurs, une très grande hétérogénéité régionale, variable selon les catégories de personnel mais affectant tout particulièrement les médecins spécialistes et les psychiatres comme le montre le tableau ci-après.

**Tableau n° 2 : disparités régionales en personnel de santé exerçant en unités sanitaires (2011)**

| | Taux moyen en ETP pourvus pour 1 000 détenus | Taux régional le plus bas | Taux régional le plus élevé | Pourcentage de postes budgétés non pourvus |
|---|---|---|---|---|
| Médecins généralistes | 3,37 | 1,76 (Martinique) | 4,95 (Pays de la Loire) | 5,50 % |
| Médecins spécialistes | 0,53 | 0,16 (Guadeloupe) | 1,09 (Picardie) | 22 % |
| Dentistes | 1,57 | 0,66 (Guadeloupe) | 2,43 (Nord-Pas-de-Calais) | 7 % |
| Infirmiers | 14,84 | 10,22 (Basse-Normandie) | 25,43 (Franche-Comté) | 4 % |
| Kinésithérapeutes | 0,45 | 0,08 (Centre) | 1,08 (Nord-Pas-de-Calais) | 23 % |
| Psychiatres | 3,16 | 1,3 (Champagne-Ardennes) | 6,94 (Guadeloupe) | 16 % |
| Psychologues | 5,22 | 2,26 (Pays de la Loire) | 7,84 (Picardie) | 7 % |
| Infirmiers psychiatriques | 7,75 | 4,58 (Aquitaine) | 15,69 (Alsace) | 8 % |

*Source : ministère chargé de la santé - direction générale de l'offre de soins.*

De fortes disparités sont aussi constatées au sein d'une même région entre unités sanitaires en fonction de leur lieu d'implantation. Elles se conjuguent avec des difficultés récurrentes à recruter dont témoigne l'importance des postes non pourvus, non seulement de médecins spécialistes et de psychiatres, mais aussi d'autres catégories comme les masseurs-kinésithérapeutes.

Joue à cet égard la problématique de la démographie médicale, s'agissant particulièrement de la psychiatrie. Plus globalement, les inégalités de répartition territoriale des professionnels de santé se retrouvent dans les disparités observées : il en va ainsi notamment de la densité médicale des départements d'outre-mer nettement inférieure à celle de la métropole ou *a contrario* celle très sensiblement plus élevée qu'ailleurs des masseurs-kinésithérapeutes en Nord-Pas-de-Calais.

Mais se pose plus spécifiquement la question du manque d'attractivité de l'exercice en prison, eu égard notamment aux contraintes résultant des règles applicables en détention. Des actions ont été ainsi parfois engagées par certaines unités sanitaires pour mieux faire connaître et faciliter leur mission : formations au sein de l'hôpital de proximité, accueil d'internes, affectation partagée entre l'unité sanitaire et d'autres fonctions hospitalières. L'unité sanitaire de la maison d'arrêt de Brest a, par exemple, conclu un partenariat avec une faculté d'odontologie pour accueillir en stage de 100 heures par semestre des étudiants de sixième année. Ces derniers sont chargés d'effectuer le dépistage bucco-dentaire des personnes détenues à leur arrivée en détention, à la place des dentistes de l'unité qui peuvent ainsi se concentrer sur les soins lourds.

En tout état de cause, le ministère de la santé ne dispose pas d'analyse des besoins et n'a pas souhaité, en 2012, maintenir les ratios indicatifs de personnels de santé par type et taille d'établissements pénitentiaires qu'il avait institués en 2005, ce qui ne peut faciliter la résorption des écarts constatés.

### 2 - Une mise à niveau encore insuffisante des locaux et des systèmes d'information

À la modernité des unités sanitaires implantées dans des prisons partiellement rénovées ou récemment construites, telles que les centres pénitentiaires de Metz, Nancy-Maxéville ou de Rennes-Vezin, s'opposent les conditions très dégradées de fonctionnement de prisons plus anciennes où les locaux sanitaires sont souvent très vétustes et exigus comme au centre pénitentiaire de Fresnes, au centre de détention de Melun, ou à la maison d'arrêt des Baumettes à Marseille[131].

La rénovation de ces locaux, qui incombe à l'administration pénitentiaire, reste très limitée et lente. En 2013, 5 M€ devraient y être consacrés, soit moins de 2 % des crédits inscrits en loi de finances pour 2013 au titre de l'entretien du gros œuvre et des travaux de rénovation et de réhabilitation des établissements. Elle ne s'est au demeurant pas inscrite jusqu'à présent dans un schéma directeur d'ensemble permettant de définir et de programmer des actions prioritaires de remise à niveau. Ce n'est qu'en 2014 que sera disponible un état des lieux de la qualité des

[131] Cf. à ce sujet Cour des comptes, *Rapport public thématique : l'organisation des soins psychiatriques : les effets du plan « psychiatrie et santé mentale » (2005-2010)*, p. 66. Le service médico-psychologique régional (SMPR) des Baumettes : un état indigne. La Documentation française, décembre 2011, 209 p., disponible sur www.ccomptes.fr

locaux des unités sanitaires. Encore faut-il que les travaux envisagés à sa suite soient fondés sur une analyse fonctionnelle suffisante, à défaut de quoi ils risquent de se révéler rapidement inadaptés aux besoins, comme la Cour a pu en relever des exemples[132].

En tout état de cause, l'accélération de la modernisation de ces locaux apparaît aujourd'hui une nécessité. Elle pourrait, s'agissant de lieux d'exercice d'équipes hospitalières, s'insérer, le cas échéant, dans le cadre de la relance des investissements des établissements de santé récemment annoncée par les pouvoirs publics en mobilisant éventuellement alors des crédits de l'assurance maladie en complément de l'effort financier de l'État.

Pour les équipements informatiques, les retards constatés commencent à se résorber grâce au plan stratégique 2010-2014. En 2012, une enveloppe de 4,5 M€ a ainsi été déléguée aux agences régionales de santé pour développer la connexion entre l'unité sanitaire et son établissement de santé de rattachement ainsi que l'utilisation d'outils informatiques de facturation et de production de soins. En mars 2013, il ne restait que 3 % des unités sanitaires à ne pas être connectées ou en voie de l'être, contre 21 % en 2010.

En 2011, seulement 20 % des unités déclaraient toutefois utiliser des dossiers patient informatisés, de type hospitalier. Le dossier médical personnel, qui n'a pas fait l'objet d'une stratégie de déploiement ciblé ainsi que la Cour l'a souligné[133], ne bénéficie pas de fait à la population détenue. Cet outil apparaît cependant particulièrement adapté pour permettre à des équipes médicales situées dans des locaux différents d'assurer la coordination et la continuité des soins des personnes détenues et faciliter, après leur sortie de détention, la poursuite de leur parcours de soins.

Le développement de l'interopérabilité des systèmes d'information pénitentiaire (GIDE et GENESIS) et hospitalier, dans le strict respect du secret médical et des impératifs de sécurité, permettrait aussi sur un autre plan, d'améliorer l'organisation et le fonctionnement des unités sanitaires, en rendant notamment plus aisée la planification des consultations en

[132] Cf. Cour des comptes, *Rapport public thématique : l'organisation des soins psychiatriques : les effets du plan « psychiatrie et santé mentale » (2005-2010).* La Documentation française, décembre 2011, 209 p., disponible sur www.ccomptes.fr

[133] Cf. Cour des comptes, Communication à la commission des finances de l'Assemblée nationale *: Le coût du dossier médical personnel depuis sa mise en place.* La Documentation française, juillet 2012, 133 p., disponible sur www.ccomptes.fr

fonction des autres activités du détenu et des contraintes de l'administration pénitentiaire. Trop d'incompatibilités inopinées se traduisent, en effet, par des annulations de dernière minute, onéreuses et préjudiciables à la qualité des soins.

**Un recours embryonnaire à la télémédecine**

La télémédecine peut permettre de faciliter l'accès des patients détenus à certains soins de spécialité et de diminuer le nombre d'extractions pour raison médicale.

En 2011, seules 13,5 % des unités sanitaires avaient cependant mis en place des consultations de télémédecine. Aussi, la santé des personnes détenues a-t-elle été identifiée par le ministère de la santé comme l'un des cinq chantiers prioritaires de la stratégie nationale de déploiement de la télémédecine. Deux projets pilotes sont engagés à ce titre en Île-de-France et en Provence-Alpes-Côte d'Azur. L'agence régionale de santé de Bourgogne a fait de la télémédecine en milieu carcéral l'un des axes majeurs de son programme régional de télémédecine.

## B - Un dispositif d'hospitalisation à améliorer

### 1 - Un faible usage des capacités d'hospitalisation somatique

La création d'unités réservées à l'hospitalisation des personnes détenues, envisagée dès 1994 pour faire face aux difficultés rencontrées pour organiser les extractions et les hospitalisations dans les hôpitaux de rattachement des unités sanitaires, ne s'est concrétisée que très lentement.

Un arrêté ministériel du 24 août 2000 a fixé la liste des centres hospitaliers universitaires retenus pour l'implantation de huit unités hospitalières sécurisées interrégionales (UHSI)[134] représentant 182 lits, dont 12 de soins de suite et de réadaptation (SSR). La construction et l'ouverture de l'ensemble de ces unités, dont le coût total s'est élevé à 44,2 M€, se sont ensuite échelonnées de 2004 à 2013.

[134] Les unités hospitalières sécurisées interrégionales (UHSI) sont des structures hospitalières spécialement aménagées et sécurisées, construites dans l'enceinte des centres hospitaliers universitaires (CHU) de Nancy, Rennes, Lille, Bordeaux et Toulouse, de la Pitié-Salpêtrière à l'Assistance publique-Hôpitaux de Paris, des hospices civils de Lyon et de l'Assistance publique-Hôpitaux de Marseille. La garde intérieure et extérieure comme les escortes pour accéder au plateau technique de l'hôpital et entre ce dernier et l'établissement pénitentiaire d'origine du détenu sont assurées par l'administration pénitentiaire.

En 2011, le dispositif d'hospitalisation somatique a permis 10 347 hospitalisations à temps complet, dont 31 % en UHSI. Si on dénombre en moyenne 58 hospitalisations pour 1 000 détenus, ce taux est beaucoup plus important dans les établissements pour longue peine[135] (dont la population carcérale est plus âgée) que dans ceux pour courte peine[136], les détenus et les médecins préférant, lorsque l'état de santé des premiers le permet, reporter l'hospitalisation après la détention.

**L'établissement public de santé national de Fresnes**

Placé sous la double tutelle du ministère de la justice et de l'agence régionale de santé d'Île-de-France, l'établissement public national de santé de Fresnes (EPSNF) est le seul établissement de santé exclusivement destiné à l'accueil des personnes incarcérées. Financé par une dotation globale de fonctionnement de 10,3 M€, il offre 80 lits d'hospitalisation complète, dont 16 lits de médecine, 24 lits de soins de suite polyvalents et 40 lits de soins de suite et de réadaptation.

En 2008, la décision a été prise de le fermer en 2012, échéance repoussée aujourd'hui à 2015, sans que pour autant les modalités de cette fermeture aient été clairement définies.

Malgré son avenir incertain, l'équipe dirigeante a élaboré un projet médical destiné à redynamiser la structure, qui recueille le soutien de l'agence régionale de santé d'Île-de-France. Celui-ci est principalement axé sur sa complémentarité avec l'unité hospitalière sécurisée interrégionale (UHSI) de la Pitié-Salpêtrière et sur le développement de son activité de soins de suite et de réadaptation. L'établissement de Fresnes a, en effet, une compétence semi-nationale dans ce domaine, l'autre pôle national étant situé à l'UHSI de Marseille. Il dispose, en outre, d'un service unique en France spécialisé dans la prise en charge en soins de suite des personnes détenues présentant des déficits aigus ou chroniques.

Pour autant, la vocation régionale et nationale de l'établissement de Fresnes est encore largement insuffisante : le dispositif de soins de suite est notamment peu attractif du fait de son éloignement géographique des prisons d'origine des détenus et de leurs attaches familiales. Le fonctionnement de l'établissement, dont le ratio de personnels par patient détenu apparaît très élevé, est en outre onéreux.

Ces éléments rendent particulièrement souhaitable une décision rapide des autorités de tutelle sur l'avenir de cet établissement.

[135] 159 hospitalisations pour 1 000 détenus en maisons centrales et 104 hospitalisations pour 1 000 détenus en centres de détention.

[136] 55, 21 et 50 hospitalisations pour 1 000 détenus respectivement en centres pénitentiaires, en établissements pour mineurs et en maisons d'arrêt.

Bien que le nombre d'hospitalisations en unités hospitalières sécurisées ne cesse d'augmenter et que le taux d'occupation de ces structures progresse[137], ce dernier reste faible par rapport au taux cible de 80 %. De même, celui des chambres sécurisées est estimé par le ministère de la santé à seulement 20 à 30 %.

Cette situation résulte en partie d'une insuffisante coordination des unités sécurisées et des unités sanitaires. Celles-ci ont, en effet, souvent tendance à privilégier les hospitalisations dans leur établissement de rattachement, y compris pour des hospitalisations supérieures à 48 heures. Jouent également, mais dans une proportion qui n'a fait l'objet d'aucune analyse précise, les contraintes liées au nombre limité d'escortes disponibles, mais aussi les refus parfois opposés par les personnes détenues elles-mêmes, en raison notamment des modalités d'extraction (menottage quasi systématique et pose fréquente d'entraves) et des conditions de vie en unités et en chambres sécurisées, jugées paradoxalement plus difficiles qu'en prison (absence de salle d'activité, de cour de promenade, interdiction de fumer, éloignement familial). Nombre d'hospitalisations sont aussi annulées à la suite de la libération ou du transfert d'un détenu dont l'hôpital n'a pu être informé. On ne peut exclure enfin, selon le ministère de la santé, un éventuel surdimensionnement du dispositif dû à des projections imprécises, mais aucune étude n'a été engagée pour étayer cette perception.

**Les initiatives de l'unité hospitalière sécurisée de Rennes**

Afin de conforter son positionnement et son taux d'occupation, l'unité hospitalière sécurisée (UHSI) de Rennes a pris plusieurs mesures : présentation de ses modalités de fonctionnement à toutes les unités sanitaires mais également aux différents services du centre hospitalier universitaire (CHU) lui-même, afin de favoriser l'intervention des praticiens hospitaliers en son sein même de façon à limiter les escortes de patients détenus vers le plateau technique ;

- demande d'hospitalisation simplifiée par voie informatique ; gestion par les équipes hospitalières et pénitentiaires de l'unité de l'ensemble des transferts entre l'unité et les établissements pénitentiaires d'origine ;
- développement des soins de suite et de réadaptation ;
- organisation de la coordination de toutes les consultations au CHU de la personne détenue pour éviter la multiplication des extractions et simplifier le travail des unités sanitaires ;

[137] 61 % en 2010, 63 % en 2011 et 66,9 % en 2012.

- assouplissement de certaines règles de sécurité afin de faciliter le travail du personnel de santé ;
- distribution d'un livret d'accueil pour les détenus.

### 2 - Une offre d'hospitalisation psychiatrique incomplète

Toutes les régions ne disposent pas encore d'une offre d'hospitalisation de jour en psychiatrie qui réponde aux besoins de tous les établissements pénitentiaires qui y sont situés. Celle-ci n'est aujourd'hui assurée, en effet, que par 20 des 26 services médico-psychologiques régionaux (SMPR). Six de ces derniers n'ont pas de cellules d'hébergement et cinq régions ne possèdent même pas de SMPR propres mais sont rattachées à celui d'une région voisine. De façon plus générale, les SMPR, à de rares exceptions, peinent à remplir la mission qui leur incombe de coordination régionale des différents acteurs de psychiatrie générale ou infanto-juvénile intervenant en milieu pénitentiaire. En outre, leur compétence régionale n'est pas effective puisqu'en 2011, seuls 20 % des 1 125 patients en hospitalisation de jour en SMPR venaient d'établissements pénitentiaires différents de celui où ce dernier est installé[138].

S'agissant de l'hospitalisation à temps complet, la loi du 9 septembre 2002 d'orientation et de programmation pour la justice a prévu l'hospitalisation libre ou sans consentement des détenus atteints de troubles mentaux dans des unités hospitalières spécialement aménagées (UHSA) au sein des établissements de santé. Ces unités sont gérées comme un service classique selon les règles hospitalières normales, mais leur sécurité externe est assurée selon les normes carcérales, sans présence de personnel pénitentiaire dans les locaux de soins sauf problème de sécurité. Cependant, le programme de déploiement des unités hospitalières spécialement aménagées en deux tranches, qui aurait dû s'étaler entre 2008-2010 et 2010-2011, accuse d'importants retards : sur les neuf unités de la première tranche, qui comporte 440 lits, trois unités ont ouvert entre 2010 et 2012, quatre l'ont été seulement en 2013 et deux unités n'entreront en service qu'en 2015[139].

[138] Les magistrats et l'administration pénitentiaire orientent, il est vrai en priorité dans les maisons d'arrêt disposant de services médico-psychologiques régionaux (SMPR), les détenus lorsqu'ils constatent que ceux-ci sont atteints de troubles psychiatriques.

[139] Les unités hospitalières spécialement aménagées (UHSA) de la première tranche sont situées à Paris, Lyon, Marseille, Lille, Nancy, Rennes, Orléans, Toulouse et Bordeaux. La seconde branche prévoyait 4 unités de 40 places, une unité de 60 places et 3 unités de 15 places en outre-mer.

Comme la Cour l'a déjà souligné dans son rapport sur l'organisation des soins psychiatriques[140], le coût de ces structures est particulièrement élevé en termes d'investissement (150 M€ dont 17 M€ de travaux de sécurisation) et de fonctionnement (30 M€ en 2012). Mais, leur création a permis incontestablement d'améliorer l'offre et la qualité des soins psychiatriques. Leur taux d'occupation moyen, qui s'est élevé en 2012 à 90 %, est très supérieur à celui des unités hospitalières sécurisées destinées aux soins somatiques.

Au-delà de l'importance des problématiques de santé mentale au sein de la population carcérale, jouent à cet égard les conditions de prise en charge offertes par les unités hospitalières spécialement aménagées (UHSA). Ces unités disposent toutes d'une cour thérapeutique et autorisent les personnes détenues à fumer. Leurs projets médicaux reposent sur la proposition aux patients accueillis de nombreuses activités, y compris collectives, et sur un régime de portes ouvertes en journée. Leur durée moyenne de séjour, variant entre 30 et 65 jours, et leur taux moyen d'occupation, très important, posent cependant la question de leur difficulté d'accès.

Le lancement de la deuxième tranche initialement programmée, dont l'engagement a été suspendu pour évaluer le fonctionnement des premières unités installées, suppose cependant une évaluation précise de leurs coûts par rapport à d'autres dispositifs mis en place parallèlement.

**L'unité Badinter[141] : la recherche d'une alternative à l'implantation d'une unité hospitalière spécialement aménagée**

Implantée dans le centre hospitalier de Rouvray (Eure), cette unité fermée de 8 lits et 2 chambres d'isolement, sans surveillance intérieure ni extérieure de l'administration pénitentiaire, est réservée à l'hospitalisation sur demande du représentant de l'État des personnes détenues en provenance principalement de la maison d'arrêt de Rouen et du centre de détention de Val-du-Reuil (Eure).

[140] Cf. à ce sujet Cour des comptes, Rapport public thématique : l'organisation des soins psychiatriques : les effets du plan « psychiatrie et santé mentale » (2005-2010), p. 66. La Documentation française, décembre 2011, 209 p., disponible sur www.ccomptes.fr

[141] Robert BADINTER, ancien garde des sceaux, ancien président du Conseil constitutionnel, a accepté de donner son nom à cette unité d'hospitalisation.

Présentée comme une solution alternative aux unités hospitalières spécialement aménagées (UHSA), le coût de fonctionnement d'une telle unité apparaît toutefois plus élevé, alors que les conditions de sécurité n'y sont pas comparables et que son fonctionnement conduit à faire assurer au personnel de l'hôpital des missions qui ne sont pas les siennes (contrôle de l'accès et de l'identité des visiteurs à l'unité). Néanmoins, en l'absence, pour l'heure, d'UHSA dans l'interrégion pénitentiaire concernée, l'unité Badinter, dont le taux d'occupation moyen est de 90 %, constitue une structure utile.

L'hospitalisation à la demande du représentant de l'État[142] dans un établissement psychiatrique ne comportant pas d'unité spécialisée demeure ainsi le principal mode d'hospitalisation des personnes détenues atteintes de troubles mentaux[143], dans des conditions qui n'assurent pas une prise en charge satisfaisante. En effet, ces patients sont quasi-systématiquement placés en chambre d'isolement ou en unité pour malades difficiles. Leur état de santé ne justifie pourtant pas nécessairement une telle mesure. Leur sortie est souvent précoce alors même que leur situation n'est pas encore stabilisée[144]. Ce constat s'explique par la réticence parfois à devoir immobiliser un lit pour une période longue compte tenu de la lourdeur de la pathologie dans un contexte de saturation des possibilités d'accueil, par le sentiment d'insécurité du personnel lié à la présence d'un détenu présumé dangereux et par le risque d'évasion accru, l'administration pénitentiaire n'assurant aucune garde dans les hôpitaux psychiatriques.

L'évolution de l'offre de soins aux personnes détenues se caractérise ainsi par de réels progrès, mais encore loin d'être aboutis et très inégaux selon le type de soins et leur degré d'urgence.

En matière somatique, les soins de premier niveau, qui s'appuient très fortement sur le personnel infirmier, et les urgences apparaissent dans l'ensemble pris en charge correctement même si le contrôleur général des lieux de privation de liberté est fréquemment saisi de situations

[142] Depuis 2011, l'hospitalisation d'office a été remplacée par l'admission en soins psychiatriques à la demande du représentant de l'État. Celle-ci constitue l'une des deux procédures de soins sans consentement, l'autre étant l'admission en soins psychiatriques à la demande d'un tiers.

[143] En 2012, 3 188 admissions en soins psychiatriques à la demande du représentant de l'État ont été dénombrées par l'administration pénitentiaire. En 2011, le nombre de patients hospitalisés était de 14 pour 1 000 détenus selon l'Observatoire des soins aux détenus.

[144] Selon les données recueillies par la direction de l'administration pénitentiaire, la durée moyenne de séjour des personnes détenues était, en 2012, de 18,3 jours contre 37 jours pour la population générale.

insatisfaisantes. Les prises en charge au long cours d'affections de longue durée peuvent notamment, selon lui, être problématiques.

L'offre de soins en santé mentale apparaît en fort retard par rapport au dispositif de prise en charge somatique alors même que la population détenue concentre des pathologies en santé mentale nombreuses et souvent lourdes. Cette défaillance est constatée à tout niveau, qu'il s'agisse des soins ambulatoires en unités sanitaires, des capacités d'hospitalisation de jour, ou des possibilités d'hospitalisation complète dans des conditions adaptées. La saturation des unités psychiatriques spécialement aménagées contraste ainsi fortement avec la sous-occupation des unités sécurisées destinées aux prises en charge de pathologies somatiques.

## II - Des obstacles persistants à une prise en charge globale

La prise en charge des besoins de santé des personnes détenues ne résulte pas uniquement du développement de l'offre sanitaire. Elle dépend également de leur couverture sociale et de leur possibilité d'accéder effectivement à des soins. Or celles-ci sont tributaires de la coordination des différents acteurs intervenant dans le parcours des détenus ainsi que des conditions mêmes de leur détention.

### A - Une protection sociale des détenus pas toujours effective

Les détenus (et leurs ayants droit) sont affiliés systématiquement aux assurances maladie et maternité du régime général de la sécurité sociale, à compter de la date de leur incarcération. Cette affiliation peut être prolongée d'un an après leur libération.

Cette couverture sociale, protectrice dans ses principes, se heurte toutefois, dans la pratique, à des difficultés qui peuvent en réduire l'effectivité. Les modalités de gestion et de suivi des droits sociaux des personnes détenues sont, en effet, variables d'une caisse primaire d'assurance maladie (CPAM) à une autre. On constate fréquemment des problèmes d'affiliation, d'ouverture ou de reprise de droits et un défaut d'information de la personne détenue sur l'étendue de ses droits à l'entrée comme à la sortie de la détention.

En 2012, 65 % des CPAM seulement avaient signé avec des établissements pénitentiaires des conventions pour améliorer la gestion des droits des détenus. La conclusion d'une nouvelle convention type définissant les obligations respectives des caisses, des services pénitentiaires d'insertion et de probation et des établissements pénitentiaires, généralisée en principe fin 2013, devrait permettre, à condition d'être effectivement appliquée, d'uniformiser les pratiques et de garantir la continuité de la protection sociale des personnes détenues.

## B - Une coopération entre les différents acteurs encore très variable

Les professionnels de santé et le personnel pénitentiaire travaillent globalement en bonne intelligence dans le respect des compétences et des contraintes propres à chacun. Au-delà des relations interpersonnelles, plusieurs outils institutionnels ont contribué à favoriser ces échanges et à mieux encadrer cette collaboration, en particulier le protocole cadre qui précise les obligations respectives de l'établissement pénitentiaire et de l'établissement de santé pour assurer le fonctionnement de l'unité sanitaire et le comité de coordination, qui est l'instance de concertation des parties sur l'application du protocole.

**La commission pluridisciplinaire unique**

Prévue depuis 2010 par l'article D. 90 du code de procédure pénale, la « commission pluridisciplinaire unique », qui réunit sous la présidence du chef d'établissement pénitentiaire, les représentants des différents services intervenant en détention (travail, formation, éducation, etc.), est également l'occasion d'un partage d'informations sur la situation individuelle des personnes détenues afin de leur proposer une prise en charge pénitentiaire adaptée.

Le refus de certains professionnels de santé d'y participer pour des raisons tenant à la préservation du secret médical cristallise parfois des tensions dans certaines prisons, mais dans la grande majorité des cas, elle permet une coopération utile pour la bonne prise en charge des personnes détenues, notamment en matière de prévention du suicide, dans le respect vigilant des prérogatives et compétences de chacun.

Dans de nombreux établissements pénitentiaires, l'organisation de formations communes qui réunissent personnels de santé et équipes pénitentiaires contribue également à une meilleure connaissance des missions des uns et des autres et à l'amélioration des relations professionnelles. Certaines unités sanitaires assurent aussi des formations

très appréciées en matière de prévention du suicide ou de sensibilisation aux troubles psychiatriques, qui permettent d'apporter aux personnels pénitentiaires des conseils sur la façon de se comporter avec les détenus atteints de troubles mentaux.

La coordination des personnels de santé, chargés des unités de consultations et de soins ambulatoires, avec les équipes des services médico-psychologiques régionaux n'est pas moins indispensable. Elle s'effectue *a minima* lors de la visite médicale obligatoire pour les détenus entrants[145]. La coopération apparaît toutefois insuffisante dans nombre d'établissements (absence de dossier médical unique et/ou d'équipe médicale commune). Des situations conflictuelles naissent parfois à propos de la gestion de l'urgence psychiatrique, de la prise en charge des addictions ou de la distribution des médicaments, et perdurent souvent faute qu'interviennent, pour y mettre fin, les instances médicales des établissements de rattachement.

La coordination avec les acteurs du secteur médico-social n'est pas non plus toujours satisfaisante, que ce soit avec les centres de soins d'accompagnement et de prévention en addictologie ou pour répondre aux besoins des personnes en perte d'autonomie.

**La situation préoccupante des personnes détenues en situation de handicap et de dépendance**

En raison des conditions de la détention comme aussi souvent du fait de leurs modalités de vie antérieure, les détenus de plus de 60 ans, dont le nombre a doublé en 15 ans pour représenter 3,5 % de la population carcérale en 2012, sont plus exposés au risque de développer certaines pathologies notamment chroniques (affections cardio-vasculaires, cancer, diabète, etc.) et de souffrir de perte d'autonomie.

La loi pénitentiaire du 24 novembre 2009 a consacré le principe selon lequel la désignation d'un aidant constitue un droit pour la personne détenue, qui doit, en outre, pouvoir bénéficier des prestations sociales dans les conditions de droit commun[146].

[145] Cette visite, qui est obligatoirement proposée dans les premiers jours suivants l'incarcération, permet de repérer les différentes pathologies de la personne détenue, de prévenir une rupture de traitement médical et de l'orienter si besoin vers les services spécialisés, notamment psychiatriques et addictologiques.

[146] L'allocation aux adultes handicapés à taux réduit, l'allocation personnalisée d'autonomie et la prestation de compensation du handicap.

De nombreuses difficultés d'accès à ces prestations ont cependant été constatées, que ce soit au stade de formulation de la demande, de son instruction et de sa mise en œuvre. Peu d'associations d'aide à la personne acceptent de se déplacer en prison. À la crainte suscitée par la détention chez un personnel majoritairement féminin, s'ajoutent les contraintes de fonctionnement des prisons, accentuées par le fait que certains conseils généraux ont pour politique générale de ne prendre en charge que le coût horaire correspondant à la réalisation de la prestation elle-même, à l'exclusion du temps perdu en déplacements ; or ces derniers peuvent être très longs au sein des établissements pénitentiaires, comme parfois pour y venir.

Des conventions ont pu parfois être signées entre des services pénitentiaires d'insertion et de probation, des conseils généraux et des services d'aide à domicile, ou avec des services de soins infirmiers à domicile, mais elles restent trop rares. Ces multiples difficultés de coordination sont tout particulièrement lourdes de conséquences au moment de la sortie de prison, avec pour effet des discontinuités de soins qui compromettent la réinsertion.

Les conditions mêmes de la sortie peuvent, en effet, faire obstacle à l'organisation du suivi médical du fait de l'ignorance par l'équipe sanitaire de la date de la levée d'écrou ou d'une libération dans une zone géographique différente. Alors que l'organisation d'une visite médicale d'entrée est effective dans toutes les prisons, la consultation qui doit en principe être proposée à tout détenu condamné dans le mois précédant la fin de sa peine selon l'article 53 de la loi pénitentiaire du 24 novembre 2009 est souvent difficilement mise en œuvre. Elle vise cependant à permettre d'organiser plus systématiquement le relais avec le système de soins extra-pénitentiaire, tout en offrant l'opportunité d'un suivi épidémiologique par comparaison des données de santé à la sortie avec le bilan réalisé lors de la visite médicale obligatoire d'entrée.

Les risques de rupture de soins du fait d'une méconnaissance par le détenu de ses droits sociaux, de l'absence d'orientation vers des relais de soins extérieurs ou d'une insuffisance d'appui pour une admission dans des structures médico-sociales adaptées ont été accrus par la modification des missions des services pénitentiaires d'insertion et de probation. Le recentrage depuis 2008 de leur action sur l'exécution de la peine, l'approche criminologique et la prévention de la récidive s'est, en effet, effectué au détriment de leur mission d'accompagnement social, sans qu'ils parviennent, par ailleurs, à mobiliser des partenaires extérieurs pour compenser cette évolution.

Le ministère de la justice a demandé à cet égard au ministre de la santé et des affaires sociales, l'inscription, dans les conventions

d'objectifs et de gestion des caisses nationales d'assurance maladie et d'allocations familiales, d'une obligation de permanence au sein des établissements pénitentiaires. La convention passée avec la Caisse nationale des allocations familiales (CNAF) en juillet 2013 n'en a cependant pas retenu le principe, certaines caisses d'allocations familiales ne s'estimant pas en mesure de tenir de telles permanences.

Ces ruptures de prise en charge sont tout particulièrement préjudiciables aux personnes atteintes de pathologies mentales qui, comme la Cour l'avait fortement souligné dans son rapport sur l'organisation des soins psychiatriques[147], sont confrontées à des difficultés d'orientation à leur sortie d'une très grande complexité.

**Les consultations psychiatriques postpénales en milieu ouvert : une solution à développer ?**

Face à l'insuffisance des structures spécialisées, plusieurs services médico-psychologiques régionaux (SMPR) ont mis en place des consultations de suivi post-pénal pour les patients libérés. Cette consultation postpénale joue un rôle de « sas », en offrant au détenu une prise en charge dans un cadre familier car analogue au suivi réalisé pendant l'incarcération, dans la période post-carcérale qui peut être très anxiogène pour la personne libérée, et en favorisant le relais des soins avec les structures de droit commun. Bien que les expériences en aient confirmé l'utilité, ces consultations restent peu développées.

## C - Une démarche de santé trop souvent dépendante du fonctionnement pénitentiaire

L'enfermement, la promiscuité, la violence, l'inactivité, l'isolement et la rupture des liens familiaux agissent comme autant de déterminants négatifs sur la santé des personnes détenues. Dans les prisons anciennes (57 % ont été construites avant 1920), les carences en matière d'hygiène sont particulièrement problématiques : absence d'eau chaude et de douche dans les cellules (les détenus ne pouvant prendre une douche que 3 fois par semaine), présence de nuisibles, mauvaise isolation, etc. La surpopulation renforce encore ces difficultés : au 1er août 2013, le taux moyen d'occupation des prisons atteignait 118 % et pouvait s'élever

[147] Cf. à ce sujet Cour des comptes, *Rapport public thématique : l'organisation des soins psychiatriques : les effets du plan « psychiatrie et santé mentale » (2005-2010)*, p. 66. Le SMPR des Baumettes : un état indigne. La Documentation française, décembre 2011, 209 p., disponible sur www.ccomptes.fr

jusqu'à plus de 200 % dans les maisons d'arrêt d'Orléans, de Béthune ou de Fontenay-le-Comte.

La croissance continue de la population pénale ne s'est pas accompagnée d'une adaptation corrélative systématique des protocoles entre unités sanitaires et établissements pénitentiaires. L'équilibre, toujours délicat et fragile entre droits des personnes, exigences du soin, et nécessités de sécurité ne s'établit souvent pas de manière satisfaisante. Même si de multiples exemples de bonnes pratiques peuvent être recensés, les règles de fonctionnement et de sécurité des prisons peuvent rendre de plus en plus difficile l'accès aux soins dans un contexte de sur-occupation carcérale. S'il existe, par exemple, des boîtes aux lettres relevées par le personnel de santé dans nombre de prisons, lorsque cela n'est pas le cas, la demande écrite déposée par le détenu pour obtenir un rendez-vous médical peut ne pas parvenir à l'unité sanitaire. Le fort taux d'absentéisme aux consultations médicales, estimé entre 10 à 30 %, peut s'expliquer en partie par le fait que la personne détenue n'a pas été informée de l'horaire de son rendez-vous ou qu'elle a rencontré des difficultés pour rejoindre l'unité sanitaire. Ce type de difficultés peut jouer aussi dans le faible succès des actions d'éducation à la santé.

**Des actions de prévention et d'éducation à la santé à mieux organiser**

L'incarcération peut constituer un temps utile pour sensibiliser à des préoccupations de santé des personnes qui en sont généralement éloignées. Les actions de prévention et d'éducation pour la santé adaptées aux problématiques des personnes détenues (addictions, maladies infectieuses, estime de soi, gestion du stress, vie affective et sexuelle, nutrition, santé bucco-dentaire, etc.) se sont considérablement développées en détention, mais avec de grandes disparités entre les établissements pénitentiaires.

En 2011, dans les 85 % des prisons où ont été réalisées des actions de ce type, le nombre de sessions a varié de 1 à 18, avec une moyenne de 5. Elles mobilisent des moyens non négligeables qui ne sont pas forcément en rapport avec le nombre de bénéficiaires, bien souvent dérisoire[148].

Le respect du secret médical en milieu pénitentiaire est difficile, comme le contrôleur général des lieux de privation de liberté l'a souligné[149] en en donnant plusieurs illustrations : configuration des locaux

[148] Cf. Institut national de prévention et d'éducation pour la santé, *État des lieux et recommandations sur l'éducation pour la santé en milieu pénitentiaire*, 2012.
[149] Cf. Contrôleur général des lieux de privation de liberté *Rapport d'activité 2010*, Chapitre 3 - Secrets et confidentialité dans les lieux de privation de liberté.

sanitaires ne permettant pas de préserver l'intimité de la personne, présence de surveillants dans la salle de soins ou lors des examens médicaux, distribution des médicaments en cellule à la vue de tous permettant d'identifier les personnes bénéficiant d'un traitement spécifique, carence d'interprétariat professionnel pour les détenus étrangers (qui représentaient 18 % de la population carcérale au 1er janvier 2013) absence de mise en relation directe du détenu et du médecin par téléphone en cas d'urgence, dossiers médicaux conservés dans des armoires non fermées à clé, etc.

L'accès des personnes détenues aux soins dispensés à l'extérieur est subordonné à la disponibilité des équipes pénitentiaires et des forces de l'ordre pour assurer leur extraction et leur garde. Le conseil de sécurité intérieure du 6 décembre 1999 a, en effet, décidé du principe d'un partage des compétences entre l'administration pénitentiaire et les forces de l'ordre. Après une expérimentation engagée en 2007, a été confirmé en septembre 2010 le transfert à l'administration pénitentiaire de l'intégralité des transfèrements et extractions judiciaires, ainsi que des escortes et gardes de détenus hospitalisés en unités hospitalières sécurisées interrégionales (UHSI), la garde des détenus hospitalisés hors UHSI demeurant de la responsabilité des forces de l'ordre. Malgré ces clarifications, il s'agit d'un objet récurrent de négociations entre les médecins, le chef d'établissement et le préfet, en particulier lorsque les hospitalisations hors UHSI se prolongent au-delà de 48 heures.

Plus généralement, la gravité des pathologies de certains détenus est telle que leur charge en soins devient parfois incompatible avec les conditions de la vie en détention. Pour autant, les suspensions de peine pour raison médicale demeurent très peu nombreuses.

**Les suspensions et aménagements de peine pour raisons médicales**

En dix ans, entre 2002 et 2011, seulement 925 demandes de suspension de peine pour raisons médicales ont été déposées et 650 accueillies favorablement. Ainsi que le contrôleur général des lieux de privation de liberté l'a souligné[150], plusieurs facteurs peuvent être avancés pour expliquer le nombre limité de suspensions de peine, lesquelles pourraient pourtant permettre de répondre notamment au problème de la prise en compte des personnes détenues vieillissantes et handicapées :

[150] Cf. Contrôleur général des lieux de privation de liberté : *Rapport d'activité 2012* Chapitre V - Privation de liberté et accès aux soins.

- les conditions restrictives posées par l'article 720-1-1 du code de la procédure pénale qui conduisent à n'accorder une suspension que dans des cas d'une extrême gravité ;

- les réticences de certains juges d'application des peines à ordonner ces mesures au regard des risques de trouble à l'ordre public ;

- l'insuffisante prise en compte des conditions matérielles d'incarcération par les experts chargés d'évaluer l'état de santé des détenus ;

- jouent aussi la lourdeur de la procédure, le manque de structures d'hébergement adaptées ou le refus de celles-ci d'accueillir des personnes ayant commis des infractions et les ressources limitées de la plupart des personnes détenues, notamment les condamnés à de lourdes peines, pour financer un logement.

Les personnes détenues peuvent également solliciter une libération conditionnelle. La nécessité de suivre un traitement médical peut être invoquée à l'appui d'une telle demande d'aménagement de peine, au même titre, par exemple, que l'exercice d'une activité professionnelle ou que l'existence d'un projet sérieux de réinsertion. Quel que soit le motif évoqué par le détenu, la libération conditionnelle ne peut toutefois être accordée qu'en absence de risque grave de renouvellement de l'infraction ou trouble grave à l'ordre public. En 2012, 7 980 libérations conditionnelles ont été accordées tous motifs confondus, dont 78 ont bénéficié à des détenus de plus de 70 ans.

Les rigidités et les contraintes du milieu pénitentiaire se conjuguent ainsi avec une offre de soins encore incomplète, des besoins de modernisation de locaux et d'équipements non satisfaits et des modes de coopération entre acteurs fragiles et inaboutis pour faire en sorte que la prise en charge sanitaire des détenus ne s'inscrive pas comme la politique de santé publique à part entière qu'avait voulue la loi du 18 janvier 1994.

## III - Une politique de santé publique à organiser comme telle

Malgré des progrès à la fois incontestables et inégaux, les soins aux détenus restent marqués de nombreuses fragilités et insuffisances. Dans un contexte caractérisé à la fois par la vive croissance de la population carcérale et une tendance à l'aggravation de ses difficultés de santé du fait en particulier de son vieillissement, y remédier suppose

d'organiser plus fermement et plus clairement une politique de santé publique à hauteur des enjeux.

## A - Mobiliser les agences régionales de santé

Inexistant jusqu'en 2006, le pilotage de la politique de santé des personnes détenues s'est alors progressivement affirmé au niveau national par la création d'une instance de concertation interministérielle présidée alternativement par le garde des sceaux et le ministre chargé de la santé. Une direction de projet a été créée en 2007 au sein du ministère de la santé pour assurer la coordination des différentes directions concernées et et l'articulation avec le ministère de la justice. Ce dispositif a permis d'actualiser le guide méthodologique relatif à la prise en charge sanitaire des personnes placées sous main de justice en octobre 2012 et d'élaborer le plan d'actions stratégiques 2010-2014.

**Le plan d'actions stratégiques 2010-2014**

Ce plan s'articule autour de six axes déclinés en 18 mesures et 40 actions, qui couvrent l'essentiel des problématiques auxquelles la politique de santé des personnes détenues continue d'être confrontée.

L'objectif poursuivi par ce plan était moins de porter des actions inédites ou innovantes que d'apporter une cohérence globale à un ensemble d'actions déjà engagées et de dispositifs existants mais jusque-là épars.

La dynamique recherchée a tardé à s'enclencher. De fait, les différences de culture et de perception des enjeux ont été sources de tension et d'allongement des délais.

Au-delà des difficultés du travail interministériel, les agences régionales de santé (ARS) ne se sont cependant encore que très inégalement investies sur ce champ. La stratégie nationale a manqué de relais de terrain, alors même qu'au titre de l'article L. 1431-2 du code de la santé publique, les agences « évaluent et identifient les besoins sanitaires des personnes en détention. Elles définissent et régulent l'offre de soins en milieu pénitentiaire ».

Toutes les agences ont désigné un référent sur ce sujet, généralement un médecin-inspecteur de santé publique, mais parfois à l'issue de longs délais après leur mise en place. Toutefois, l'action de ces référents apparaît très hétérogène. Certains ont assuré un important travail de réseau et de mobilisation des acteurs locaux : milieux associatifs, personnels soignants, professionnels du secteur médico-social, responsables des établissements pénitentiaires et de santé, etc. Ils ont

également utilisé les différents outils mis à leur disposition pour améliorer l'offre de soins et la prévention en prison en mettant en place, comme en Pays-de-la-Loire, un groupe projet transversal. D'autres ont mis en œuvre des modes de coordination informels. Pour la plupart des agences régionales de santé néanmoins, confrontées à une multiplicité de missions, ce sujet a eu tendance à passer après d'autres.

En principe, les schémas régionaux d'organisation des soins doivent systématiquement comporter un volet relatif aux soins aux détenus. Leur contenu est toutefois très variable et souvent imprécis sur les objectifs et les moyens consacrés à l'offre de soins en milieu pénitentiaire. Ce n'est qu'au printemps 2013 qu'a été lancée une enquête nationale sur l'activité des unités sanitaires. Ses résultats, en cours de dépouillement, seront particulièrement utiles pour mieux connaître la nature et la répartition de leurs interventions, préciser les activités à développer et les organisations à encourager et faciliter la réduction des inégalités entre équipes dans le cadre d'une dotation de financement de mission d'intérêt général dont les modalités d'établissement seront en principe revues dès 2014.

Les défaillances d'articulation des agences avec les services de l'administration pénitentiaire sont en tout état de cause très préjudiciables. Les référents des agences disposent d'homologues au sein des directions interrégionales des services pénitentiaires, mais les relations sont parfois peu étroites. Plus fondamentalement, la mise en place des commissions régionales santé/justice, demandée dès 2008 et ayant fait l'objet en décembre 2010 d'une instruction en précisant la composition et le fonctionnement, demeure très partielle. Fin 2012, la moitié seulement avait été installée et quand elles l'ont été, elles ne se réunissent pas toujours régulièrement comme en Bretagne.

Une mobilisation des agences régionales de santé pour un meilleur exercice de leurs responsabilités, qui sont essentielles, constitue ainsi une priorité.

## B - Redéfinir les modalités de financement

Si les établissements hospitaliers et les professionnels de santé qui assurent la prise en charge sanitaire des personnes détenues sont financés par l'assurance maladie, l'État contribue à ces dépenses sous une double forme :

– d'une part, l'administration pénitentiaire verse une cotisation globale de sécurité sociale à l'Agence centrale des organismes de sécurité

sociale (ACOSS), en principe destinée à couvrir les dépenses prises en charge pour les personnes détenues par l'assurance maladie dans les mêmes conditions que pour l'ensemble des assurés. Cette cotisation s'est élevée à 80 M€ en 2012 ;

– d'autre part, elle rembourse aux hôpitaux de rattachement des unités sanitaires la part non prise en charge par la sécurité sociale (c'est-à-dire essentiellement les tickets modérateurs et les forfaits journaliers hospitaliers), soit un montant de 28 M€ en 2012.

Les personnes détenues ne cotisent donc pas et n'ont pas à faire l'avance des frais médicaux.

Ces dépenses[151], qui faisaient l'objet d'une sous-budgétisation chronique et de plus en plus marquée (de l'ordre de 17 à 25 % à partir de 2009) jusqu'à la loi de finances initiale pour 2013 qui a procédé à un sensible réajustement, ont régulièrement augmenté, mais pour autant elles représentent une part décroissante de la charge occasionnée par les soins aux détenus.

En application de l'article L. 381-30-2 du code de la sécurité sociale, les modalités de calcul de la cotisation versée à l'ACOSS[152] ont, en effet, été déterminées sur la base d'un coût global du dispositif de prise en charge sanitaire estimé, en 1994, à 113,8 M€. Or en 2012, ce coût a plus que triplé puisqu'il dépasse désormais 344 M€ compte tenu du développement et de la diversification de l'offre de soins. L'absence quasi-totale d'actualisation des variables de calcul depuis près de vingt ans[153] a eu pour effet de transférer de l'État à l'assurance maladie la majeure partie de la charge financière. La clé de répartition arrêtée en 1994 s'est ainsi presque inversée : alors que l'État assumait 76 % de l'effort financier, cette part ne s'élève plus qu'à 31 %.

[151] Elles sont inscrites au programme 107 - *Administration pénitentiaire* de la mission *Justice* de la loi de finances.

[152] Le montant de la cotisation versée à l'ACOSS est déterminé (en application des articles R. 381-100 et D. 381-23 du code de sécurité sociale) en multipliant l'effectif moyen des personnes écrouées (hormis celles bénéficiaires d'un aménagement de peine exerçant une activité professionnelle leur ouvrant des droits à ce titre) par le montant de la cotisation forfaitaire due par détenu, lequel dépend de deux variables fixées par décret : d'une part, l'assiette de cotisation qui correspond à un pourcentage du plafond de la sécurité sociale fixé à 26,08 %, et d'autre part, le taux de cotisation sur cette assiette qui a été fixé à 14,60 %.

[153] L'assiette forfaitaire est passée de 26,68 % à 26,08 % du plafond de la sécurité sociale en 1995, alors qu'elle aurait dû être révisée chaque année par arrêté interministériel en application de la réglementation. Le taux de la cotisation n'a également été modifié qu'une fois, passant de 15,9 % à 14,6 % en 1997 lors de la substitution de la contribution sociale généralisée aux cotisations d'assurance maladie.

Le remboursement par les établissements pénitentiaires aux hôpitaux du reste à charge des détenus s'est traduit, par ailleurs, par l'instauration sur le plan local de circuits financiers complexes, provoquant de multiples difficultés de gestion et un allongement des délais de règlement.

Une redéfinition des relations entre l'État et l'assurance maladie apparaît donc indispensable.

À dispositif inchangé, c'est-à-dire si le principe d'un remboursement par l'État à l'assurance maladie était conservé, elle devrait passer par une revalorisation et l'actualisation régulière du montant de la cotisation versée à l'ACOSS pour chaque détenu, de manière à ne pas faire supporter à l'assurance maladie l'essentiel d'une dépense qui incombe en fonction des textes à l'État.

Pour le reste à charge, la globalisation des relations financières entre la caisse nationale d'assurance maladie et la direction de l'administration pénitentiaire, permettant de faire prendre en charge à 100 % en tiers payant intégral par l'assurance maladie les frais de soins, simplifierait les circuits financiers actuels : les caisses primaires régleraient ces derniers directement aux établissements de santé, la caisse nationale se faisant ensuite rembourser de manière centralisée par l'administration les tickets modérateurs et les forfaits journaliers, comme c'est le cas pour l'aide médicale d'État.

La création de la couverture maladie universelle (CMU) et de la CMU complémentaire (CMU-C) postérieurement à la loi de 1994, pourrait toutefois conduire à s'interroger sur le mécanisme mis en place par ce texte, de manière à poursuivre l'objectif de rapprochement, voulu par ce dernier, de la protection sociale des personnes détenues avec celle de la population générale. Une éventuelle inclusion des personnes détenues dans le champ de la CMU et de la CMU-C pourrait ainsi faire l'objet d'un examen dès lors au demeurant que ces dispositifs sont également financés par la solidarité nationale, les détenus en situation irrégulière au regard du droit au séjour justifiant à cet égard d'une analyse spécifique.

## C - Structurer une démarche de santé publique

Si indispensable encore soit-elle, l'amélioration de l'offre de soins à destination des personnes détenues ne peut être seulement guidée par une logique de moyens. Elle doit s'inscrire dans une démarche de santé

publique plus explicite, mieux outillée et aux objectifs clairs à l'instar de certains exemples étrangers.

**La prise en charge sanitaire des personnes détenues en Angleterre et au Pays de Galles**

La responsabilité de la santé pénitentiaire a été transférée au *National health service* en 2002-2003, transfert devenu effectif en 2006. Une première évaluation a fait état de moyens accrus et d'un accès aux soins améliorés, tout en soulignant les caractéristiques sanitaires de la population pénale : comme ailleurs, elle est marquée par la fréquence des addictions, des pathologies psychiatriques et des maladies transmissibles.

En 2007, un système d'indicateurs de qualité et de performance a été mis en place pour permettre aux autorités sanitaires locales d'évaluer et d'adapter leurs actions. 32 indicateurs sont recueillis annuellement ; 11 relatifs à la santé mentale et 2 autres relatifs aux virus de l'hépatite C (VHC) et virus de l'hépatite B (VHB) le sont semestriellement.

L'évaluation résulte de la combinaison d'une auto-évaluation par les équipes sanitaires, d'un retour de leurs partenaires et d'une validation par les autorités sanitaires locales. Elle donne lieu à un classement selon un code couleur simple (vert, orange ou rouge) qui est fonction d'un descriptif fourni dans une note d'orientation détaillée.

Même si leur utilité ne doit pas être sous-estimée, les outils et indicateurs de suivi, créés dans la cadre du plan d'actions stratégiques 2010-2014, ne mesurent cependant que les moyens mis en œuvre et non leur impact sur la santé de la population carcérale.

**L'observatoire des structures de santé des personnes détenues**

Plateforme internet sécurisée accessible par toutes les unités sanitaires depuis 2009, cet observatoire collecte annuellement des données sur les moyens humains et matériels de ces structures ainsi que sur leurs activités, dans une optique d'adaptation des organisations et des financements et de réduction des disparités.

S'il constitue d'ores et déjà un outil précieux de pilotage, un travail sur l'harmonisation et la fiabilité des informations remontées devra être effectué, avant que l'extension de son utilisation à des données plus fines d'activité puisse être envisagée.

Une démarche d'évaluation plus construite n'a été que tardivement engagée par une saisine en septembre 2011 du Haut conseil de santé publique lui demandant de proposer la définition d'indicateurs permettant de mesurer, à l'horizon 2016 soit deux ans après l'achèvement du plan, la pertinence des actions et l'impact sur la santé des personnes

détenues des améliorations de la prise en charge. Sur la base de ses propositions, une étude de faisabilité devrait prochainement permettre de déterminer les modalités d'un suivi épidémiologique indispensable. En effet, en l'absence de toute étude récente sur l'état de santé des personnes détenues depuis la dernière enquête menée en 2003, la nécessité de développer rapidement une connaissance plus fine des problématiques et des trajectoires de santé de la population carcérale s'impose. Celle-ci est essentielle pour être en mesure d'adapter et d'ajuster le dispositif de soins à l'évolution des besoins de celle-ci.

La préparation du projet de loi de santé publique, dont l'élaboration a été dernièrement annoncée par le gouvernement, pourrait fournir l'opportunité de préciser et de chiffrer les objectifs spécifiques que les pouvoirs publics assignent en termes d'amélioration de la situation sanitaire des personnes détenues à l'ensemble des acteurs qui concourent à leur prise en charge.

## CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

*En dépit d'une mise en œuvre très progressive du dispositif qu'elle instituait, la loi du 18 janvier 1994 a permis d'incontestables progrès dans la prise en charge des personnes détenues en développant et en diversifiant l'offre de soins à destination de la population carcérale.*

*Ces avancées demeurent toutefois inégales et incomplètes. L'offre de soins elle-même est caractérisée globalement par de très fortes disparités régionales et locales et reste toujours très fortement sous-dimensionnée par rapport à la prégnance des problématiques de santé mentale en détention. Les modalités d'accès aux soins de la population détenue sont loin de toujours pleinement respecter ses droits fondamentaux dans un contexte où sa rapide croissance rend de plus en plus fragile la conciliation, difficile et indispensable, entre obligations de sécurité et exigences de soins, au risque, qui ne saurait être exclu, de retours en arrière si l'équilibre nécessaire, parfois déjà en cause, venait à ne plus pouvoir être trouvé.*

*Malgré les efforts réalisés, l'action publique n'est pas encore, vingt ans après la loi de 1994, à hauteur des enjeux humains et de santé publique auxquels celle-ci entendait alors répondre. Remédier aux difficultés constatées suppose de redéfinir une stratégie globale de santé publique s'assignant des objectifs atteignables et mesurables pour mobiliser l'ensemble des acteurs sous l'autorité des agences régionales de santé dans un cadre financier rénové.*

*La Cour et les chambres régionales des comptes formulent les recommandations suivantes :*

1. *identifier, dans la prochaine loi de santé publique, les objectifs de santé publique propres à la population détenue, reposant sur des indicateurs de résultat alimentés par un suivi épidémiologique régulier ;*
2. *renforcer l'offre de soins, prioritairement psychiatriques, en accélérant la modernisation des lieux et des modalités d'exercice des équipes médicales, le cas échéant, par mobilisation complémentaire de crédits de l'assurance maladie, et en assurant une meilleure homogénéité des conditions de prise en charge ;*
3. *améliorer l'accessibilité aux soins par la généralisation de protocoles cadres entre équipes médicales et administration pénitentiaire en fonction des meilleures pratiques de coopération constatées, et inscrire la prise en charge des personnes détenues dans un véritable parcours de soins allant au-delà de la levée d'écrou ;*
4. *renforcer le rôle des agences régionales de santé comme pivots de la politique de santé des personnes détenues, en particulier, en veillant à la généralisation effective des commissions régionales santé/justice ;*
5. *redéfinir les modalités de financement des soins aux personnes détenues, notamment en examinant l'éventualité de leur inclusion dans le champ de la couverture maladie universelle et de la couverture maladie universelle complémentaire.*

Cour des comptes
Rapport public annuel 2014 – février 2014
13 rue Cambon 75100 PARIS CEDEX 01 - tel : 01 42 98 95 00 - www.ccomptes.fr

# Sommaire des réponses


| | |
|---|---|
| Garde des Sceaux, ministre de la justice | 282 |
| Réponse commune du ministre de l'économie et des finances et du ministre délégué auprès du ministre de l'économie et des finances, chargé du budget | 284 |
| Ministre des affaires sociales et de la santé | 286 |
| Contrôleur général des lieux de privation de liberté | 289 |
| Président de la Caisse nationale d'assurance maladie des travailleurs salariés (CNAMTS) | 290 |

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

*De façon générale, je considère que, malgré les réels progrès accomplis dans la prise en charge sanitaire des personnes détenues depuis l'adoption de la loi du 18 janvier 1994 relative à la santé publique et à la protection sociale, le constat posé par la Cour reflète la situation actuelle : offre de soins encore incomplète, disparités régionales, mise à niveau insuffisante des locaux et des systèmes d'information, dispositif d'hospitalisation à améliorer. Cette situation n'est pas satisfaisante.*

*Aussi, le ministère de la justice poursuivra les actions entamées qui relèvent de sa propre responsabilité.*

*Il étudiera par ailleurs, avec les autres administrations concernées, les observations et propositions de la Cour permettant d'améliorer la prise en charge des besoins de santé des personnes détenues.*

*Dans cet objectif, je souhaite appeler l'attention de la Cour sur l'un des points soulevés, relatif aux circuits financiers entre l'État et l'assurance maladie. Le mécanisme du remboursement par les établissements pénitentiaires aux hôpitaux du reste à charge des détenus présente en effet des lacunes et appelle une simplification des circuits financiers.*

*Mes services, en lien avec la direction de la sécurité sociale (DSS) et la direction générale de l'offre de soins (DGOS), ont récemment travaillé à l'amélioration des échanges entre les établissements de santé et l'administration pénitentiaire afin de permettre un contrôle des facturations adressées aux établissements pénitentiaires par les caisses primaires d'assurance maladie. Ainsi, la circulaire DGOS/DSS du 31 juillet 2013 reprécise les règles de facturation de la part complémentaire aux établissements pénitentiaires. Cependant, le secret médical empêche de préciser nominativement les prestations rendues et limite, de ce fait, le contrôle de l'administration pénitentiaire sur la réalité des prestations de soins qui lui sont facturées.*

*Toutefois, si une facturation individuelle était mise en place, le contrôle d'un nombre élevé de factures de ticket modérateur et de médicaments, pour une population de plus de 68 000 personnes détenues et près de 80 000 personnes écrouées, serait extrêmement difficile à réaliser.*

*Il faudrait contrôler pour chaque facture que la personne était bien écrouée au moment de la consultation, qu'elle ne bénéficie pas d'une prise en charge à 100 % et que tous les médicaments facturés doivent bien être payés par 1'administration pénitentiaire.*

*L'administration pénitentiaire, dont ce n'est pas le métier, ne dispose pas d'équipes de contrôleurs spécifiquement formés à cette tâche. Elle assure un contrôle global de cohérence, un contrôle détaillé sur les factures d'un montant important mais seulement un contrôle par sondage pour la grande masse des factures.*

*Ce processus n'est pas efficace. Il monopolise des agents administratifs que le service pénitentiaire pourrait et voudrait redéployer vers son cœur de métier.*

*Aussi, je souhaite qu'une réflexion interministérielle soit entamée afin d'identifier les évolutions permettant de simplifier les processus budgétaires et de contrôle concernant la prise en charge par l'État de la part complémentaire.*

.

## *RÉPONSE COMMUNE DU MINISTRE DE L'ÉCONOMIE ET DES FINANCES ET DU MINISTRE DÉLÉGUÉ AUPRÈS DU MINISTRE DE L'ÉCONOMIE ET DES FINANCES, CHARGÉ DU BUDGET*

*Nous partageons l'essentiel des analyses et propositions faites par la Cour, susceptibles d'améliorer la connaissance, le pilotage, la mise en œuvre, le suivi et l'évaluation de cette politique publique.*

*Nous notons tout d'abord avec satisfaction les progrès soulignés par la Cour depuis la loi du 18 janvier 1994, notamment en ce qui concerne l'offre de soins, qui n'ont pu être rendus possibles que par un accompagnement budgétaire très conséquent.*

*Au-delà, de nouveaux efforts sont nécessaires pour résorber l'hétérogénéité des situations selon les régions, le type de soins et le degré d'urgence. Nous souscrivons en particulier à la proposition de la Cour d'étudier les raisons de la sous-occupation des capacités d'hospitalisation pour les soins somatiques, alors que les unités psychiatriques ont un taux d'occupation plus élevé. L'évaluation précise des coûts des unités hospitalières spécialement aménagées nous semble également souhaitable.*

*Nous constatons par ailleurs, en ce qui concerne l'accès aux soins et la couverture sociale des personnes détenues, que la Cour ne remet pas en cause les réformes en cours, mais en reconnaît au contraire l'utilité et appelle à les accélérer ou les approfondir.*

*Ainsi, le déploiement d'une nouvelle convention type doit permettre d'uniformiser les modalités de gestion des droits sociaux des détenus entre les CPAM, tandis que le renforcement du protocole cadre favorise la collaboration entre les professionnels de santé et le personnel pénitentiaire. De même, le développement d'une démarche de performance est en cours, avec la définition de nouveaux indicateurs et leur déploiement à horizon 2016.*

*Néanmoins, il importe d'approfondir et de compléter ces réformes. Les pistes évoquées par la Cour nous semblent à cet égard tout à fait pertinentes.*

*En termes de connaissance de cette politique publique, la mise en œuvre d'un suivi épidémiologique nous apparaît nécessaire afin de mieux identifier les besoins de santé des personnes détenues.*

*En termes de suivi, le renforcement de la démarche de performance nous semble tout à fait structurant, avec une clarification des objectifs et le développement d'indicateurs d'efficience à même d'évaluer l'impact sur la santé des personnes détenues.*

*En termes de pilotage, le renforcement du rôle des agences régionales de santé nous paraît souhaitable.*

*En termes de mise en œuvre, l'exploitation des résultats de l'enquête nationale sur l'activité des unités sanitaires devrait permettre de conforter et diffuser les bonnes pratiques, et notamment de favoriser la continuité des soins.*

*Enfin, les modalités de financement de cette politique publique appellent de notre part les observations suivantes.*

*Nous notons tout d'abord avec satisfaction que la Cour salue l'effort de l'État lors de la budgétisation de la loi de finances pour 2013 qui, nous le signalons, s'est poursuivi en loi de finances 2014 avec une progression de 2,5 % des crédits budgétés, malgré un contexte budgétaire très contraint. L'État prend ainsi toute sa part au financement de cette politique publique.*

*Pour les années précédentes, les chiffres de « sous-budgétisation chronique » mis en avant par le rapport me paraissent devoir être relativisés par le niveau modéré de la créance de la sécurité sociale sur l'État entre 2009 et 2012, qui traduit les efforts de redéploiement des crédits, en exécution budgétaire, pour couvrir les besoins.*

*La simplification des circuits financiers proposée par la Cour nous semble par ailleurs une piste intéressante. Elle devrait toutefois s'accompagner de la mise en place de procédures de contrôle spécifiques et être précédée d'une évaluation précise de la dépense de santé au niveau déconcentré.*

*Nous sommes en revanche réservés sur l'évolution éventuelle du partage du financement entre l'État et la sécurité sociale. L'inclusion des détenus au sein de la CMU et de la CMU-C, ou même le financement intégral par la sécurité sociale de cette politique, devraient être compensés par des recettes supplémentaires pour la sécurité sociale, et seraient en tout état de cause neutres pour l'ensemble des administrations publiques.*

## *RÉPONSE DE LA MINISTRE DES AFFAIRES SOCIALES ET DE LA SANTÉ*

*Sur un plan général, en lien avec votre première recommandation, je rappelle que l'action de mon ministère est particulièrement tournée vers les personnes les plus fragiles. J'ai souhaité que la mise en œuvre de la Stratégie nationale de santé, annoncée le 23 septembre dernier, comporte des actions fortes et mesurables pour une réduction des inégalités sociales de santé. Elles seront inscrites dans la prochaine Loi de santé.*

*Je tiens également à ce que le rôle des Agences régionales de santé, pour la mise en œuvre de cette nouvelle politique nationale de santé, soit renforcée, notamment s'agissant de leur rôle de pilotage et de coordination de la santé dans les régions pour favoriser les parcours de santé, quelles que soient les pathologies ou les populations (vos 3ème et 4ème recommandations).*

*Les conventions et protocoles locaux qui avaient été signés entre tous les établissements pénitentiaires et les établissements de santé font actuellement l'objet d'une mise à jour, en fonction du modèle de protocole unique entre les établissements de santé et pénitentiaires proposé par le guide méthodologique d'octobre 2012 sur la prise en charge sanitaire des personnes placées sous main de justice. Cette actualisation est l'occasion de renforcer les articulations entre équipes, sous le pilotage des ARS. Les deux ministères organiseront des rencontres communes entre les ARS et les directions interrégionales des services pénitentiaires.*

*L'offre de soins ambulatoires de proximité est effective dans tous les établissements pénitentiaires, sous forme de 175 unités sanitaires assurant tant les soins somatiques que psychiatriques. Ces unités assurent également les missions de prévention et d'éducation pour la santé et organisent, le cas échéant, la continuité des soins à la sortie. Les personnels médicaux réalisent une activité significative, équivalente en moyenne annuelle sur l'ensemble des établissements pénitentiaires à 3,10 consultations de médecine générale, 1,32 consultation de psychiatrie et 0,39 consultation de médecin spécialiste hors psychiatrie, par personne détenue.*

*L'augmentation constante du financement de personnels médicaux et non médicaux, les mesures prises pour renforcer l'attractivité de l'exercice médical et soignant en milieu pénitentiaire, le dialogue renforcé avec l'administration pénitentiaire pour faciliter les soins constituent des voies d'amélioration importantes. Des travaux en cours témoignent de cet effort de coordination : livret accueil commun pour les unités hospitalières sécurisées interrégionales (UHSI), protocole d'échange de données entre professionnels de santé et pénitentiaires.*

*L'évolution du modèle de financement de la MIG déléguée aux unités sanitaires devrait permettre, à compter de 2015, une allocation plus adaptée des moyens. Une enquête très approfondie sur leur activité et leurs moyens a été réalisée au printemps dernier auprès de toutes les unités sanitaires, qui y ont participé massivement. Les résultats, en cours d'analyse, devraient apporter des arguments sur les activités à développer et les organisations à promouvoir, et permettre aux ARS de financer ces unités sur des critères plus pertinents afin de réduire les inégalités inter et intra régionales. L'opportunité d'intégrer des critères relatifs à la composition des équipes pourra être revue dans ce cadre.*

*La mise en place de l'interopérabilité technique des systèmes d'information fait l'objet de travaux confiés à l'ASIP Santé depuis 2012.*

*L'utilisation des capacités des UHSI peut, comme vous le constatez, être améliorée. Une meilleure connaissance de cette offre, par une information délivrée en amont aux personnes détenues sur les conditions d'hospitalisation, pourrait faciliter leur acceptation d'une hospitalisation en UHSI. Dans cette perspective, des travaux sont engagés avec la direction de l'administration pénitentiaire (DAP) pour l'élaboration d'un livret d'information commun à destination des personnes détenues et la rédaction d'une circulaire sur le fonctionnement des UHSI.*

*Sans méconnaître les limites de l'offre actuelle et la nécessaire poursuite de son développement, je ne partage pas le constat d'une « grave défaillance » dans la prise en charge des troubles psychiatriques des personnes détenues.*

*Comme la Cour l'a constaté, les effectifs des personnels de psychiatrie des unités sanitaires ont été en constante augmentation entre 1997 et 2012 : + 57 % pour les médecins psychiatres ; + 60 % pour les personnels non médicaux. L'offre de consultation psychiatrique est progressivement complétée dans les unités sanitaires par des prises en charge de groupe, à l'instar de ce qui est pratiqué en établissement de santé. Plus de 30 unités sanitaires ont déjà bénéficié de délégation de crédits, à hauteur de 158 000€ par site. Un programme de développement de l'hospitalisation de jour est en cours d'élaboration avec la DAP, pour identifier les sites prioritaires, indépendamment de la présence ou non d'un SMPR. Enfin, l'ouverture, en 2013, de quatre unités hospitalières spécialement aménagées (UHSA) contribue à accroître significativement les capacités d'hospitalisation à temps complet, l'achèvement de cette première tranche étant prévu pour 2015. Les scénarii pour la 2e tranche (localisation des unités en métropole et conception d'un modèle spécifique pour les DOM) sont en cours d'élaboration avec la DAP.*

*La recommandation n° 2 de la Cour relative au renforcement de l'offre de soins prioritairement psychiatriques s'inscrit donc dans les évolutions déjà engagées par mon ministère.*

*S'agissant des suspensions et aménagements de peine pour raisons médicales, j'ai souhaité, avec la Garde Sceaux, qu'un groupe de travail santé/justice soit mis en place sur ce sujet. Ses propositions doivent désormais être examinées.*

*Sur la question des modalités de financement des soins aux personnes détenues, je souhaite que mes services et la CNAMTS poursuivent leurs travaux visant à simplifier les circuits financiers, tant pour la prise en charge hospitalière que pour la prise en charge en ville, rééquilibrer les charges entre l'Etat et l'Assurance maladie, avec une prise en charge des frais de soins, dans ou hors les murs, à 100 % en tiers payant intégral.*

## *RÉPONSE DU CONTRÔLEUR GÉNÉRAL DES LIEUX DE PRIVATION DE LIBERTÉ*

*J'ai l'honneur de vous faire savoir que ce projet d'insertion rencontre mon entier accord, en raison de sa très grande qualité.*

*Il vous appartient d'apprécier la portée de ce qui peut être toutefois tiré des deux observations mineurs suivantes : d'une part, le tableau 1 récapitule l'évolution des effectifs de personnel de santé des unités sanitaires. Mais ces progrès doivent être relativisés ou, du moins, rapportés à la croissance, pendant les mêmes années, du nombre de personnes détenues. La population effectivement détenue (au 1er janvier) s'accroît de 15 % de 1997 à 2012, mais de 30,7 % de 2001 à 2012. Autrement dit, l'effet de rattrapage est fort après la loi de 1994 et la mise en œuvre des premiers protocoles, il ne joue plus par la suite, l'accroissement des effectifs ne suivant l'augmentation du nombre de détenus (cf. par exemple la croissance des somaticiens sur les deux périodes). D'autre part, je suis personnellement réservé sur l'interopérabilité des deux systèmes GIDE et GENESIS pour des questions de principe et parce que si l'on veut éviter les chevauchements d'emploi du temps (parloir et rendez-vous médical par exemple), le « manuel » suffit ; les surveillants savent parfaitement le faire ; surtout, je crois que ces incompatibilités ont tout à fait d'autres causes que des dysfonctionnements involontaires.*

*Le surplus est parfaitement convaincant.*

## *RÉPONSE DU DIRECTEUR GÉNÉRAL DE LA CAISSE NATIONALE D'ASSURANCE MALADIE DES TRAVAILLEURS SALARIÉS (CNAMTS)*

*La Cour envisage d'une part de revoir les modalités de financement existantes par la revalorisation de la cotisation due par l'État et la globalisation des relations financières entre l'Assurance Maladie et l'administration pénitentiaire. D'autre part, elle propose que soit examinée la possibilité d'inclure les détenus dans les dispositifs existants de la CMU de base et la CMU-C.*

*Actuellement, la prise en charge financière des détenus par l'administration pénitentiaire se fait par deux biais : le paiement d'une cotisation globale à l'ACOSS et le remboursement de tous les tickets modérateurs et des forfaits journaliers hospitaliers pour les soins.*

*Tout d'abord, comme le rapport le souligne, la cotisation versée par l'administration pénitentiaire à l'ACOSS s'est élevée en 2012 à 80 M€, auxquels il convient d'ajouter 28 M€ de remboursement aux hôpitaux (forfaits et tickets modérateurs essentiellement).*

*Cette somme de 108 M€ versée par l'État est très inférieure aux 344 M€ de dépenses de soins des personnes détenues. Il conviendrait en conséquence de poursuivre l'augmentation de la cotisation globale de l'État engagée en 2013.*

*D'autre part, la Cour soulève la complexité des échanges locaux pour le remboursement par les établissements pénitentiaires des tickets modérateurs et forfaits journaliers hospitaliers et propose la globalisation des relations financières. La CNAMTS est bien consciente de cette difficulté et travaille actuellement avec la Direction de la Sécurité Sociale pour mettre en œuvre le tiers payant pour tous les détenus, qu'ils soient incarcérés ou en aménagement de peine.*

*En revanche, la proposition de la Cour d'intégrer les détenus à la CMU de base et de leur attribuer la CMU-C semble poser des difficultés de mise en œuvre et d'équité de traitement qui appellent une expertise complémentaire.*

# 2
# La fiscalité liée au handicap : un empilement de mesures sans cohérence

***PRÉSENTATION***

*Malgré la clarification apportée par la loi du 11 février 2005[154], la définition du handicap reste fluctuante en fonction de son origine ou de l'appréciation de sa gravité. Par voie de conséquence, le périmètre du handicap demeure difficile à cerner[155]. En se limitant aux bénéficiaires, à titre principal, d'une pension ou d'une allocation liée au handicap, la population concernée s'élevait, en 2011, à 4,7 millions de personnes.*

*Par ailleurs, le secteur du handicap se caractérise par la diversité de ses acteurs : État, caisse nationale de solidarité pour l'autonomie (CNSA), organismes de sécurité sociale, départements, communes, associations, acteurs de l'insertion professionnelle des personnes handicapées, notamment.*

*Dans cet ensemble, l'État n'est qu'un financeur parmi d'autres. Son intervention sous forme de dépenses budgétaires se concentre désormais principalement sur l'allocation aux adultes handicapés (AAH) et la garantie de ressources des travailleurs handicapés (GRTH). La fiscalité constitue, à côté des exonérations de charges sociales, son autre mode principal d'intervention.*

*Le coût total de la dépense fiscale, non précisément chiffré mais dont l'ordre de grandeur peut se situer entre 3,5 et 4 Md€, ne figure pas dans les comptes nationaux. La question se pose donc de son impact financier réel, mais également de sa contribution à la satisfaction des*

[154] La loi n° 2005-102 du 11 février 2005 pour l'égalité des droits et des chances, la participation et la citoyenneté des personnes handicapées donne la définition suivante du handicap : « Constitue un handicap, au sens de la présente loi, toute limitation d'activité ou restriction de participation à la vie en société subie dans son environnement par une personne en raison d'une altération substantielle, durable ou définitive, d'une ou plusieurs fonctions physiques, sensorielles, mentales, cognitives ou psychiques, d'un polyhandicap ou d'un trouble de santé invalidant. ».

[155] Selon l'enquête de l'INSEE « Handicap et santé » de 2008, 11,5 millions de personnes, âgées déclarent au moins une incapacité, soit parce qu'elles bénéficient d'une reconnaissance administrative de leur handicap, soit parce qu'elles considèrent souffrir d'un handicap.

*besoins des personnes handicapées et de son efficacité pour la politique publique en faveur du handicap.*

*L'enquête de la Cour sur la fiscalité liée au handicap, s'inscrit dans un ensemble de travaux consacrés par la juridiction aux dépenses fiscales, plus particulièrement dans le domaine social. La partie de la fiscalité liée au handicap se distingue, toutefois, par le nombre particulièrement élevé des mesures concernées, leur accumulation historique non maîtrisée, leur grande hétérogénéité et la difficulté à les relier aux objectifs de la politique en faveur du handicap, telle qu'elle a été définie par la loi du 11 février 2005.*

*Compte tenu de la confusion avec laquelle la législation fiscale traite la question du handicap, mêlant le plus souvent sans distinction les différents publics (personnes handicapées, personnes âgées dépendantes, et même parfois personnes valides), le choix a été fait de traiter ce sujet dans son acception la plus large : handicap stricto sensu, invalidité quelle que soit son origine (y compris lorsqu'elle est consécutive à un accident du travail ou à une maladie professionnelle) et dépendance.*

*Dans ce cadre, la Cour a analysé l'articulation de ces mesures fiscales avec la politique en faveur des personnes handicapées (I), puis leur impact sur le public concerné, en mesurant en particulier leurs effets sur les revenus (II), et enfin les conditions de la maîtrise de ces dispositifs par l'administration (III).*

# I - L'absence de cohérence avec la politique du handicap

## A - Des mesures fiscales nombreuses et dispersées

### 1 - Une présentation budgétaire inadaptée

Organisée principalement par catégorie d'impôt, la présentation budgétaire des dépenses fiscales ne permet pas toujours de répondre au besoin d'une répartition par public visé ou par politique publique. Dans le cas de la fiscalité liée au handicap, l'inadéquation de la présentation budgétaire par mission et par programme est particulièrement marquée : ces mesures d'allègement fiscal sont dispersées entre plusieurs programmes et ne sont présentées que de façon partielle.

*a) Le périmètre trop restreint des dépenses fiscales répertoriées*

L'examen du code général des impôts (CGI) permet d'identifier 64 mesures comportant au moins une disposition relative au handicap, à l'inaptitude, à l'invalidité ou à la dépendance.

Sur ces 64 mesures, seulement 37 sont répertoriées comme des dépenses fiscales dans le fascicule *Voies et moyens* du projet de loi de finances. L'autre moitié des 64 mesures fiscales recensées procurent pourtant un avantage fiscal à leurs bénéficiaires, certaines d'entre elles pouvant représenter un montant important pour l'État et pour les contribuables concernés.

Tel est ainsi le cas, par exemple, du rattachement des majeurs handicapés[156] au foyer fiscal de leurs parents, de la réduction d'impôt complémentaire (997 € par enfant handicapé) après plafonnement du quotient familial[157], ou de l'exonération de droits de mutation[158] : ces mesures, comme toutes celles qui portent sur le quotient familial, sont considérées comme faisant partie intégrante de la norme fiscale, et sont donc assimilées à une modalité particulière de calcul de l'impôt.

*b) Une dispersion entre un grand nombre de programmes budgétaires*

Le programme 157 - *Handicap et dépendance* de la mission *Solidarité, insertion, égalité des chances* comprend 28 dépenses fiscales applicables à des impôts d'État et des impôts locaux. En réalité, plusieurs de ces mesures n'intéressent pas les personnes handicapées ou dépendantes. Il en va ainsi, par exemple, de la déduction des avantages en nature consentis à des personnes âgées de plus de 75 ans, ou encore de l'exonération du pécule de départ à la retraite des commerçants ou artisans de condition modeste.

D'autres dépenses fiscales rattachées au programme 157 visent un public plus large que les seules personnes handicapées. C'est le cas, par exemple, de l'abattement forfaitaire en faveur des personnes âgées ou invalides de condition modeste ou encore de l'abattement de 10 % sur le montant des pensions (y compris les retraites et les pensions alimentaires), dont le coût estimé atteint 3,1 Md€ et représente à lui seul un tiers des dépenses fiscales du programme.

[156] Articles 6 et 196 du code général des impôts.
[157] Article 197-I-2 du code général des impôts.
[158] Article 796-0 ter du code général des impôts.

En définitive, pour les dépenses fiscales applicables à des impôts d'État et figurant au programme 157-*Handicap et dépendance*, au moins la moitié du coût estimé de 6 Md€ ne concerne pas le handicap. *A contrario,* d'autres pourtant significatives sont absentes de ce programme. Ainsi, la mesure d'exonération des primes versées au titre des contrats de rente-survie et des contrats d'assurance-handicap est rattachée au programme 145, consacré à l'épargne. De même, les deux dépenses fiscales relatives aux indemnités et pensions servies aux victimes d'accidents du travail et de maladies professionnelles figurent au programme 183 - *Protection maladie*, au motif que l'invalidité résultant d'un accident du travail ou d'une maladie professionnelle ne relève pas du même régime de protection sociale que le handicap *stricto sensu*.

Cette dispersion rend peu compréhensible l'ensemble du dispositif fiscal lié au handicap. Elle nuit à la bonne information du public concerné et ne permet pas d'appréhender dans leur globalité les moyens mobilisés dans le cadre de la politique en faveur du handicap. Elle constitue enfin un obstacle important à la maîtrise, par le responsable du programme 157-*Handicap et dépendance,* du volet fiscal de la politique dont il a la charge.

### 2 - Un dispositif fiscal peu lisible

La majorité des mesures fiscales recensées concerne des populations plus étendues que les seules personnes handicapées, qu'il s'agisse :

- des bénéficiaires de prestations sociales, dans le cas de l'exonération des prestations familiales (parmi lesquelles l'allocation aux adultes handicapés, les pensions d'orphelin, l'aide pour l'emploi d'une assistante maternelle) ;
- des contribuables, sans plus de distinction : personnes âgées de condition modeste, personnes dépendantes et handicapées, dans le cas notamment de l'abattement en faveur des personnes âgées ou invalides de condition modeste, ou encore l'exonération de taxe d'habitation accordée aux personnes âgées ou handicapées.

Elles peuvent également constituer un élément d'une politique plus large. La prise en compte des personnes handicapées intervient alors comme un aménagement ou une dérogation à une mesure de portée plus générale : politique familiale (majoration du plafond du quotient familial), accès à la propriété (majoration de la déduction des intérêts d'emprunt pour l'acquisition de la résidence principale) ou emploi à

domicile (majoration du plafond des dépenses prises en compte pour les emplois à domicile). Mais, à aucun moment, elles ne sont présentées comme le volet fiscal de la politique globale en faveur des personnes handicapées.

L'identification et la visibilité des dépenses fiscales liées au handicap sont par ailleurs contrariées par le fait qu'elles s'appliquent à une grande variété de dispositifs fiscaux et de catégories d'impôt : impôt sur le revenu, impôt sur les sociétés, taxe sur la valeur ajoutée, droits d'enregistrement et de timbre relatifs aux mutations à titre gratuit, taxe d'habitation, taxe foncière, et diverses taxes comme le malus applicable aux véhicules les plus polluants ou la taxe sur les résidences mobiles. Elles se traduisent, selon les cas, par une exonération, un abattement sur le revenu, une mesure de quotient familial, une réduction ou un crédit d'impôt.

Des dispositions d'exonération de charges sociales peuvent en outre venir compléter le dispositif fiscal. On peut citer parmi les principales :

- l'exclusion totale de l'assiette des cotisations sociales et l'exonération de la contribution sociale généralisée (CSG) pour les pensions (y compris d'invalidité) inférieures au seuil fixé par le code général des impôts[159] ;
- l'exonération de la CSG pour les compléments parentaux, dont en particulier l'allocation journalière de présence parentale (AJPP) réservée aux parents d'enfants handicapés ;
- l'exonération totale des cotisations patronales de sécurité sociale (hors cotisation pour les accidents du travail et les maladies professionnelles) pour les aides à domicile employées, soit directement par une personne fragile, soit par une association ou une entreprise intervenant auprès d'une personne fragile.

[159] Article 1417 du code général des impôts : au 1er janvier 2013, plafond de 10 224 € pour la première part de quotient familial majoré de 2 730 € par demi-part supplémentaire

## B - Des mesures souvent déconnectées de la politique du handicap

### 1 - L'ignorance des objectifs fixés par la loi de 2005

#### *a) Une accumulation de mesures parfois anciennes*

Les mesures fiscales destinées aux personnes handicapées résultent de multiples décisions qui se sont sédimentées au fil du temps.

Certaines sont très anciennes. L'exonération d'impôt sur le revenu des indemnités et pensions servies aux victimes d'accidents du travail et de maladies professionnelles date de 1927 ; celle portant sur les pensions militaires d'invalidité a été créée en 1934 ; la réduction d'impôt au titre des primes de contrats de rente-survie et des contrats d'épargne-handicap a été mise en place en 1941.

D'autres sont, au contraire, de création récente : l'exonération d'imposition sur le revenu de la prestation de compensation du handicap (PCH) fait l'objet, depuis sa création en 2005, d'une dépense fiscale spécifique ; la mesure exonérant les personnes handicapées de la taxe sur les véhicules polluants a été mise en place en 2008.

#### *b) Une actualisation très inégale selon les mesures fiscales*

Pour la grande majorité des mesures fiscales, les seuils et plafonds prévus par le code général des impôts sont régulièrement réévalués. Ainsi, la réduction d'impôt supplémentaire, actuellement fixée à 997 €, applicable en cas de plafonnement de la réduction d'impôt tirée du quotient familial a été réévaluée régulièrement pour compenser la baisse du plafond de réduction, et ainsi garantir aux foyers fiscaux concernés un niveau constant de réduction de leur impôt sur le revenu.

En revanche, quelques dépenses fiscales n'ont pas fait l'objet d'un effort suffisant d'actualisation. L'exemple le plus marquant est celui de la réduction de moitié des droits de mutation dus par les mutilés de guerre, créée en 1949, dont le plafond de réduction, fixé à 305 €, n'a pas été revalorisé depuis 1960. Sans atteindre une situation aussi extrême, l'absence de mise à jour régulière des listes d'équipement et de matériel auxquelles s'appliquent le crédit d'impôt pour l'équipement de la résidence principale ou bien le taux réduit de TVA (5,5 %) pour

l'appareillage des personnes handicapées est pénalisante pour les personnes concernées, alors que les progrès techniques dans ce domaine devraient normalement appeler une actualisation fréquente et précise. L'arrêté fixant la liste des travaux d'aménagement de l'habitation n'a ainsi pas été revu depuis la création de la mesure en 2004.

*c) Des objectifs sans lien avec la loi de 2005*

La loi du 11 février 2005 fixe clairement les objectifs de la politique en matière de handicap, en les organisant autour de trois axes principaux :

- garantir aux personnes handicapées le libre choix de leur projet de vie : compenser les conséquences du handicap, assurer un revenu d'existence, valoriser le travail en centre d'aide par le travail ;
- permettre une meilleure participation à la vie sociale : assurer une véritable intégration scolaire, faciliter l'insertion professionnelle, rendre effective l'obligation d'accessibilité ;
- placer la personne handicapée au centre des dispositifs qui la concernent.

Or les objectifs des dépenses fiscales n'ont pas été réexaminés en fonction de ces nouvelles orientations ; ils sont restés imprécis et peu explicites au regard de la politique publique dans laquelle ils s'inscrivent.

Ainsi, en ce qui concerne les dépenses fiscales inscrites sur le programme 157, les objectifs sont systématiquement libellés de façon très globale : aider les personnes retraitées ; aider les personnes handicapées ; aider les personnes âgées, modestes ou handicapées ; aider les personnes invalides.

L'examen détaillé des dispositifs fiscaux permettrait pourtant d'organiser les mesures en thématiques plus précises : le revenu ; la prévoyance, le patrimoine et sa transmission ; le maintien à domicile et la mobilité, qui peut elle-même se décliner en deux sous-thèmes : l'aide humaine et l'accessibilité ; l'accueil en établissement spécialisé.

Ce reclassement ferait apparaître que la moitié des mesures étudiées visent à garantir un revenu d'existence aux personnes handicapées ou à aider financièrement leur famille ; un quart ont pour objectif d'aider au maintien à domicile ; un cinquième concerne l'aide à la constitution d'un patrimoine ; le reste a pour objet de faciliter un accueil en établissement spécialisé.

### 2 - Le manque de coordination entre fiscalité, exonérations de charges et allocations

*a) Des mesures fiscales s'articulant mal entre elles*

Les définitions et les conditions de handicap mentionnées par le code général des impôts ne sont pas homogènes : elles mêlent aussi bien des conditions objectives (par exemple « être titulaire de l'allocation supplémentaire d'invalidité », « de l'allocation aux adultes handicapés » ou « de la carte d'invalidité ») que des critères subjectifs variés, souvent anciens et imprécis dans leur formulation : « être atteint d'une infirmité ou d'une invalidité empêchant de subvenir par le travail aux nécessités de l'existence[160] », « être incapable de travailler dans des conditions normales de rentabilité, en raison d'une infirmité physique ou mentale, congénitale ou acquise »[161], ou encore « contribuables n'ayant pas leur autonomie de vie, dont l'état nécessite une surveillance médicale constante et des traitements d'entretien »[162].

Des dépenses fiscales parfois assez proches par leur objet peuvent ainsi énoncer des conditions différentes de handicap. Deux exemples permettent d'illustrer ce type de situation :

- les articles 6, 196, 196 A bis, 197 du code général des impôts permettent le rattachement au foyer fiscal des parents d'un enfant handicapé quel que soit son âge. Cette disposition est étendue à toute personne titulaire de la carte d'invalidité vivant sous le toit du contribuable. Dans le premier cas, l'article 196 du code général des impôts mentionne le rattachement d'un enfant « infirme ». Dans le second, l'article 196 A conditionne le rattachement au foyer fiscal à la « détention d'une carte d'invalidité ». Les conditions liées au handicap ne sont donc pas de même niveau selon les articles du code. La direction de la législation fiscale considère, pour sa part, que la situation de handicap s'apprécie d'abord par référence à la possession de la carte d'invalidité ou, à défaut, au cas par cas ; elle souligne également, pour expliquer le décalage observé, que la rédaction de l'article 196 est issue d'un décret de 1926 ;
- le même constat peut être fait pour les exonérations de la taxe d'habitation et celle de la taxe foncière sur les propriétés bâties, dont les critères de handicap sont également différents.

[160] Article 1414 du code général des impôts.
[161] Article 779-II du code général des impôts.
[162] Article 199 quindecies du code général des impôts.

Dans le premier cas sont exonérés les titulaires de l'allocation de solidarité aux personnes âgées et de l'allocation supplémentaire d'invalidité, ainsi que, sous conditions de ressources, les contribuables de plus de 60 ans, les titulaires de l'allocation aux adultes handicapés (AAH) et les contribuables atteints « d'une infirmité ou d'une invalidité les empêchant de subvenir par leur propre travail aux nécessités de l'existence ».

Dans le second cas, sont exonérés les titulaires de l'allocation de solidarité aux personnes âgées ou de l'allocation supplémentaire d'invalidité. La direction de la législation fiscale estime que cette discordance a été résolue par la doctrine de l'administration fiscale, qui a étendu le bénéfice de l'exonération de la taxe foncière, sous conditions de ressources, aux titulaires de l'AAH : la question reste toutefois posée de la connaissance par les publics concernés de cette position de l'administration fiscale.

Il ressort, en définitive, de ces exemples que l'imprécision du code général des impôts sur les conditions et les critères de handicap ne peut être que source de confusion et d'insécurité pour les bénéficiaires des mesures fiscales et, par ailleurs, de difficulté d'appréciation pour les services fiscaux chargés de les appliquer.

### *b) Le défaut de cohérence avec les niches sociales*

Trois niches sociales accordant l'exonération totale des cotisations patronales pour les aides à domicile auprès des personnes fragiles (hors cotisations liées aux accidents du travail et aux maladies professionnelles) viennent en complément des dépenses fiscales qui permettent aux foyers fiscaux comprenant une personne handicapée de bénéficier d'une majoration du crédit d'impôt ou de la réduction d'impôt au titre des emplois à domicile.

**Tableau n° 1 : mesures fiscales et niches sociales relatives à l'aide à domicile**

| MESURES FISCALES | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|
| **Article du CGI** | **Numéro dépense fiscale correspondante** | **Date création** | **Programme principal de rattachement** | **Catégorie d'impôt** | **Objet de la mesure** |
| Article 199 sexdecies | 110214 | 1991 | 103 Emploi | IR | Réduction (110214) ou crédit d'impôt (110246) au titre des sommes versées pour un emploi à domicile-majoration de la limite des dépenses prises en compte |
| Article 81 | 120134 | 2005 | 103 Emploi | IR | Exonération de l'aide financière versée par l'employeur ou par le comité d'entreprise afin de financer des services à la personnes |
| Article 206-5 bis | 320115 | 1987 | 103 Emploi | IS | Non assujetissement à l'impôt sur les sociétés des résultats des associations de services à la personne |
| Article 231 bis P | | | | Taxe sur les salaires | Exonération de la taxe sur les salaires - dérogation en cas de présence de plusieurs emplois auprès d'une personne devant recourir à l'assistance d'une tierce personne |
| Article 261-7 1°ter | 720107 | 1991 | 103 Emploi | TVA | Exonération des services rendus à la personne par les organismes agréées |
| **NICHES SOCIALES** | | | | | |
| **Référence code** | **Numéro de la niche sociale correspondante** | **Date création** | | | **Objet de la mesure** |
| Article L. 241-10-I code de la sécurité sociale | 10 | 1948 | | | Aide à domicile employée par un particulier fragile : exonération totale des cotisations patronales de sécurité sociale à l'exclusion des cotisations liées aux ATMP |
| Article L. 241-10-II code de la sécurité sociale | 11 | 1999 | | | Aide à domicile employée par une association : exonération totale des cotisations patronales à l'exclusion des cotisations ATMP ou une entreprise auprès d'une personne fragile |
| Articles L. 1271-1, L. 7233-4 et L. 7233-5 du code du travail | 43 | 2005 | | | Aide du comité d'entreprise ou de l'entreprise pour le financement d'activités de services à domicile - CESU préfinancé : exclusion de l'assiette des cotisations et contributions |

*Source : Cour des comptes – Législation applicable aux revenus de 2012*

Bien que l'objet de ces différentes mesures soit le même (aide au maintien à domicile), les conditions établies pour bénéficier des exonérations de charges patronales diffèrent de celles fixées par le code des impôts pour les dépenses fiscales. Les deux catégories de mesures (sociales et fiscales) ne se réfèrent d'ailleurs pas aux mêmes articles du code de la sécurité sociale.

En effet, l'article 199 sexdecies du code général des impôts renvoie à l'article L. 541-1 du code de la sécurité sociale pour les enfants handicapés bénéficiant du complément d'allocation d'éducation, et pour les adultes, à l'article L. 341-4 du même code, plus précisément la troisième catégorie d'invalidité (« invalides qui, étant absolument incapables d'exercer une profession, sont, en outre, dans l'obligation d'avoir recours à l'assistance d'une tierce personne pour effectuer les actes ordinaires de la vie »). Les dispositions concernant l'exonération des cotisations patronales font en revanche référence à l'article L. 241-10 du

code de la sécurité sociale, qui fixe plus précisément les conditions de handicap permettant de bénéficier de l'exonération de charges sociales[163].

En revanche, en incluant les personnes valides de plus de 70 ans, les mesures d'exonération de charges sociales ont un périmètre plus large que celui du handicap, et donc que celui des mesures fiscales.

On se trouve ainsi en présence de deux dispositifs *a priori* complémentaires, ayant le même objectif, mais pour lesquels, de façon difficilement compréhensible, l'homogénéité des publics visés n'est pas totalement garantie.

### *c) Le manque d'articulation avec les allocations sociales*

Les mesures fiscales n'ont pas été réexaminées au fur et à mesure que se mettait en place le dispositif des prestations sociales destinées aux personnes handicapées, ce qui explique que ces deux domaines d'intervention publique s'articulent peu.

**Tableau n° 2 : principales allocations destinées aux personnes handicapées, invalides ou dépendantes**

| | Montant versé (en M€) | Bénéficiaires au 31 décembre (en milliers) | Financement |
|---|---|---|---|
| **Prestations de ressources** | | | |
| Allocation aux adultes handicapés (AAH) | 7 038 | 925 | Etat |
| Garantie de ressources aux personnes handicapées (GRTH) | 1 162 | | Etat |
| Allocation supplémentaire d'invalidité | 255 | 77 | Etat |
| **Prestations de compensation** | | | |
| Prestation de compensation du handicap (PCH) | 1 486 | 185 | Départements |
| Allocation compensatrice pour tierce personne (ACTP) | 521 | 86 | Départements |
| Allocation personnalisée d'autonomie (APA) | 5 275 | 1 200 | Départements |
| Allocation journalière de présence parentale (AJPP) | 57 | 5 | Sécurité sociale |
| Allocation d'éducation de l'enfant handicapé (AEEH) | 788 | 183 | Sécurité sociale |
| Allocation d'éducation spéciale (AES) | 1 | ns | Sécurité sociale |

*Source : La protection sociale en France et en Europe – édition 2013 - DREES*

[163] En application des articles L. 241-10 et D. 241-5 du code de la sécurité sociale, peuvent bénéficier des exonérations de charges patronales pour l'emploi d'une aide à domicile, soit directement, soit par l'intermédiaire d'une entreprise ou d'une association : les personnes âgées de 70 ans ou plus ; les parents d'un enfant handicapé ouvrant droit au complément de l'allocation d'éducation de l'enfant handicapé (AEEH) ; les personnes percevant une majoration pour tierce personne au titre d'une invalidité ; les personnes bénéficiant de la prestation spécifique dépendance (prestation versée avant la mise en place de l'allocation personnalisée d'autonomie (APA)) et les personnes remplissant la condition de perte d'autonomie (APA) indépendamment de l'âge et des ressources.

Plusieurs dispositifs fiscaux interviennent ainsi dans le même champ que les prestations sociales :

– pour les enfants handicapés, il est prévu une demi-part fiscale supplémentaire et une réduction d'impôt complémentaire, au-delà du plafond, du bénéfice tiré du quotient familial. Ces mesures peuvent procurer aux familles les plus aisées un avantage fiscal substantiel. Or l'allocation d'éducation de l'enfant handicapé (AEEH), qui a le même objet - aider les familles ayant un enfant handicapé -, n'est pas non plus soumise à conditions de ressources : son effet s'additionne ainsi à celui du système fiscal ;

– de même, l'allocation d'éducation de l'enfant handicapé (AEEH), comme la prestation de compensation du handicap (PCH), servent en particulier à couvrir la charge des aides à domicile : elles interviennent à cet égard dans le même champ que, d'une part, la majoration de la réduction ou du crédit d'impôt au titre des emplois à domicile et que, d'autre part, les exonérations de charges patronales déjà évoquées. Une instruction fiscale de 2008 précise que « l'assiette de l'avantage fiscal est constituée des dépenses effectivement supportées par les contribuables » et que doivent donc être « exclues du montant des dépenses déclarées les allocations attribuées en vue d'aider les personnes à financer une aide à domicile ». Les avantages fiscaux semblent donc ne pouvoir se cumuler avec l'AEEH ou la PCH. Aucune des allocations concernées n'étant imposable et donc déclarée, on peut s'interroger sur les contrôles qui peuvent être opérés sur ce point par les services fiscaux, alors même que cette absence de cumul est peu évidente pour les contribuables concernés ;

– la prestation de compensation du handicap (PCH) se superpose, de la même façon, pour les particuliers, à l'ensemble des dépenses fiscales liées à l'appareillage des personnes handicapées, de l'aménagement du domicile et, de façon générale, de l'accessibilité et de la mobilité. Créée en 2005, la PCH est une aide financière, versée par les conseils généraux et destinée à couvrir les besoins liés à la perte d'autonomie. Ces besoins sont définis par une équipe pluridisciplinaire de la maison départementale des personnes handicapées (MDPH), sur la base du projet de vie de la personne handicapée. Dans ce cadre, on peut s'interroger sur la coexistence des deux systèmes, fiscal et social, ayant exactement le même objet mais dont l'un, la PCH, a été conçu pour être personnalisé et adapté aux besoins de la personne concernée, alors que l'autre s'appuie uniquement sur des listes non actualisées de matériels ou d'aménagements.

Enfin, la question peut être posée du bénéfice final du taux réduit de TVA sur les matériels destinés aux personnes handicapées, dont le coût pour l'État est estimé à 1,1 Md€. En effet, cette mesure interagit en définitive avec la prestation de compensation du handicap (PCH) : pour les achats remboursés par l'assurance-maladie ou financés par la PCH, le dispositif bénéficie en dernier lieu à l'assurance-maladie et aux conseils généraux qui versent la prestation.

# II - Un facteur d'inégalités entre les personnes handicapées

## A - L'absence d'approche globale du handicap

### 1 - Une reconnaissance du handicap différente selon les régimes sociaux

Pour le code de l'action sociale et des familles, la délivrance de la carte d'invalidité, nécessaire à l'ouverture de la plupart des droits, est subordonnée à la reconnaissance d'une incapacité d'au moins 80 %.

Pour le code de la sécurité sociale, l'obtention d'une pension d'invalidité nécessite une réduction des deux tiers de la capacité de travail, cette incapacité étant elle-même déclinée en trois catégories[164] :

1. invalides capables d'exercer une activité rémunérée ;
2. invalides absolument incapables d'exercer une profession quelconque ;
3. invalides qui, étant absolument incapables d'exercer une profession, sont, en outre, dans l'obligation d'avoir recours à l'assistance d'une tierce personne pour effectuer les actes ordinaires de la vie.

Pour les accidents du travail, il n'est pas fixé de taux minimum d'incapacité pour ouvrir droit à une indemnisation. Il est simplement précisé que :

[164] Article. R. 341-2 du code de la sécurité sociale.

– si le taux d'incapacité permanente partielle est inférieur à 10 %, le salarié bénéficie d'une indemnité forfaitaire en capital versée en une seule fois ;

– si le taux d'incapacité permanente partielle est égal ou supérieur à 10 %, le salarié bénéficie d'une rente viagère jusqu'à son décès.

En revanche, en cas de maladie professionnelle, l'invalidité doit être au moins de 25 %.

Enfin, pour le code des pensions militaires d'invalidité et des victimes de guerre, sont prises en considération les infirmités entraînant une invalidité égale ou supérieure à 10 %, les pensions étant établies d'après le degré d'invalidité.

**Des logiques différentes face au handicap**

Les différents régimes obéissent à des logiques différentes :

- une **logique de remplacement** de revenu, à laquelle obéit l'assurance invalidité ;

- une **logique de compensation** des dépenses supplémentaires, dans laquelle s'inscrivent la prise en charge des soins et le soutien à l'autonomie et à laquelle répond également une prestation comme la prestation de compensation du handicap ;

- une **logique de réparation** d'un préjudice imputable à la faute d'un tiers ou d'un risque particulier, particulièrement affirmée dans le champ du risque accident du travail-maladie professionnelle.

La logique de remplacement implique d'avoir recours à des barèmes d'incapacité et de distance à l'emploi, ainsi qu'à un calcul effectué en fonction des revenus précédents. La logique de compensation fait appel à des barèmes de mesure des charges supplémentaires, indépendamment du revenu initial. Enfin la logique de réparation se fonde sur des calculs de préjudices.

Dans son rapport sur l'état d'invalidité[165], l'inspection générale des affaires sociales (IGAS) a souligné qu'il existe actuellement en France plus d'une dizaine de barèmes n'ayant pas la moindre correspondance entre eux : ainsi, la perte de vision d'un œil peut entraîner une incapacité de 30 % dans le barème indicatif d'invalidité des accidents du travail, de 42 % dans le barème d'attribution de l'allocation adulte handicapé, et de 65 % dans celui des pensions militaires d'invalidité.

[165] IGAS. L'évaluation de l'état d'invalidité en France : réaffirmer les pratiques et refondre le pilotage du risque. Mai 2012.

Lors de la discussion de la loi du 9 novembre 2010 portant réforme des retraites, le gouvernement s'est déclaré favorable à un « rapprochement des critères dans le cadre des définitions de l'invalidité, des accidents du travail et du handicap ». L'article 80 de cette loi prévoit qu'il déposera au Parlement un rapport en ce sens avant le 1er janvier 2012, sans que cette obligation ait encore été respectée à ce jour.

### 2 - Une reconnaissance inégale du handicap selon les départements

Les différents travaux menés aussi bien par la Cour que par l'inspection générale des affaires sociales (IGAS) ont mis en évidence, pour le traitement du handicap comme de l'invalidité, une forte hétérogénéité géographique.

Dans son rapport précité, l'IGAS fait ainsi état, selon les départements, d'un écart des taux d'attribution allant de un à trois au sein d'un même régime. Dans le rapport annuel sur les lois de financement de la sécurité sociale (RALFSS)[166] de septembre 2010, la Cour a fait le même constat : « Pour l'invalidité, le taux d'avis défavorable relatif aux avis donnés pour admission est en moyenne de 19 %. Il varie en France métropolitaine de 12 % pour la zone Provence-Alpes-Côte d'Azur-Corse à 34 % pour celle du Nord-Est, les écarts entre échelons locaux pouvant encore être plus élevés (54 % d'avis défavorables à Épinal contre 9 % à Rennes). »

De même, dans un rapport de 2010[167], le Sénat a relevé, pour l'allocation aux adultes handicapés (AAH), des taux d'attribution variant de 50 à 84 % selon les départements, pour un taux moyen de l'ordre de 70 % : « Le caractère ambigu des critères d'éligibilité à l'AAH explique en grande partie les disparités territoriales observées dans les pratiques des maisons départementales des personnes handicapées (MDPH). Cette iniquité dans le traitement des demandes appelle des mesures renforcées d'harmonisation, d'évaluation et de contrôle des procédures mises en œuvre par les équipes pluridisciplinaires et les commissions des droits et de l'autonomie des personnes handicapées (CDAPH). »

[166] Cour des comptes, *Rapport sur l'application des lois de financement de la sécurité sociale 2010,* Chapitre XV. L'invalidité et l'inaptitude dans le régime général. La Documentation française, septembre 2010, p. 416, disponible sur www.ccomptes.fr

[167] Sénat. Rapport d'information n° 36. octobre 2010.

Pour cette raison, le législateur a fixé pour mission à la Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie (CNSA)[168] « d'assurer un échange d'expérience et d'information entre les maisons départementales des personnes handicapées (MDPH) » et de « diffuser les bonnes pratiques d'évaluation individuelle des besoins et de veiller à l'équité du traitement des demandes de compensation ». Il conviendra le moment venu, de mesurer les résultats de l'action de la CNSA dans ce domaine.

### 3 - Une hétérogénéité de traitement reproduite par le code général des impôts

Le code général des impôts (CGI), en se référant le plus souvent aux différents autres codes définissant le handicap, reflète l'hétérogénéité de leurs définitions juridiques.

En outre, il existe de nombreuses mesures dont l'une au moins des conditions d'éligibilité est, soit la détention de la carte d'invalidité délivrée par les maisons départementales des personnes handicapées (MDPH), soit le bénéfice de l'allocation aux adultes handicapés ou d'une pension d'invalidité accordée par un régime de protection sociale. Ainsi, la demi-part supplémentaire au titre de l'invalidité et l'abattement en faveur des personnes âgées ou invalides de condition modeste sont réservés aux :

- titulaires d'une pension militaire d'invalidité pour une incapacité de 40 % au minimum ;
- titulaires d'une pension d'invalidité pour accident du travail ou maladie professionnelle, de 40 % au minimum ;
- titulaires d'une carte d'invalidité, ce qui suppose un taux d'incapacité d'au moins 80 % ou un classement en 3ème catégorie de la pension d'invalidité de la sécurité sociale.

En s'appuyant ainsi sur les décisions prises par les différents régimes et par les organismes en charge de la reconnaissance du handicap (maisons départementales des personnes handicapées et commissions des droits et de l'autonomie des personnes handicapées en particulier), la fiscalité reproduit l'inégalité de traitement entre les personnes handicapées.

Le risque d'interprétation n'est pas moins grand lorsque le code général des impôts a lui-même recours à ses propres définitions du

[168] Article L. 14-10-1 du code de l'action sociale et des familles.

handicap, tant les critères et les conditions énoncées sont hétérogènes et imprécis.

## B - D'importantes conséquences pour le revenu des personnes handicapées

### 1 - Un système fiscal facteur d'inégalités selon l'origine du handicap

#### *a) Des régimes d'exonération distincts pour le handicap et les différents types d'invalidité*

Par exception au principe général, posé par le code général des impôts, de l'imposition des retraites, pensions et rentes viagères qui sont assimilées à des rémunérations, ne sont pas imposables :

- les pensions d'invalidité servies aux militaires ;
- les indemnités temporaires, à hauteur de 50 % de leur montant, ainsi que la totalité des rentes viagères et des prestations en capital, versées aux victimes d'accident du travail ou de maladie professionnelle ;
- les rentes viagères servies en vertu d'une condamnation prononcée judiciairement, pour la réparation d'un préjudice corporel ayant entraîné une incapacité permanente totale, nécessitant le recours à une tierce personne.

Les allocations versées aux personnes handicapées ou dépendantes (allocation aux adultes handicapés et ses compléments, allocation personnalisée d'autonomie, prestations de compensation du handicap et allocation compensatrice pour tierce personne) bénéficient également d'une exonération.

Au total, une vingtaine de pensions ou de prestations liées au handicap, à l'invalidité ou à la dépendance n'est pas soumise à l'impôt sur le revenu. Leur exonération s'inscrit dans le cadre de cinq dépenses fiscales différentes[169].

Pour des raisons non explicitées, les pensions civiles d'invalidité sont les seules à être imposables ; elles ne bénéficient que de l'abattement de 10 % également accordé aux pensions de retraites. En revanche, toutes

[169] Dépenses fiscales n° 120202, n° 120205, n° 120206, n° 120117 et n° 120126.

les pensions d'invalidité, quelle que soit leur origine, sont exonérées des cotisations sociales et, sous conditions de ressources, de la contribution sociale généralisée.

*b) Des conditions variables d'incapacité*

Les conditions d'incapacité étant différentes pour l'attribution des différentes rentes et prestations, comme le montre le tableau ci-dessous, le degré de handicap permettant d'obtenir une exonération est variable selon les cas : 10 % (en cas d'accident) ou 30 % (en cas de maladie) pour une pension militaire d'invalidité, 10 % pour une rente d'accident du travail, 80 % (ou entre 50 % et 79 % sous certaines conditions) pour l'allocation aux adultes handicapés.

**Tableau n° 3 : différence de traitement fiscal selon l'origine du handicap**

| Type de prestation | Conditions d'incapacité pour l'attribution de la prestation | Exonération de la prestation | Abattement forfaitaire* sur le revenu et demi-part supplémentaire |
|---|---|---|---|
| Pension militaire d'invalidité | - 10 % en cas de blessure ;<br>- 30 % en cas de maladie. | OUI | OUI<br>au-dessus de 40 % d'invalidité |
| Rente d'accident du travail | Pas de minimum<br>Versement d'une rente au-delà de 10 % d'invalidité | OUI | OUI<br>au-dessus de 40 % d'invalidité |
| Pension civile d'invalidité (hors accident du travail) | Réduction d'au moins 2/3 de la capacité de travail ou de gain | NON** | NON<br>sauf détention de la carte d'invalidité*** |
| Allocation aux adultes handicapés | - au moins 80 % ;<br>- ou entre 50 et 79 % avec restriction d'accès à un emploi | OUI | NON<br>sauf détention de la carte d'invalidité*** |

*sous conditions de ressources au titre de la dépense fiscale n° 100201, article 157 bis du code général des impôts

** les pensions civiles d'invalidité (hors accident du travail/maladie professionnelle) bénéficient seulement d'un abattement de 10 % au titre de la dépense fiscale n° 120401

*** taux d'incapacité d'au moins 80 % (MDPH) ou classement en troisième catégorie de la pension d'invalidité de la sécurité sociale (CPAM) en application de l'article L. 241-3 du code de l'action sociale et des familles

*Source : Cour des comptes*

En outre, pour bénéficier de la demi-part supplémentaire et de l'abattement forfaitaire sur le revenu, les contribuables doivent répondre à des conditions d'incapacité différentes de celles qui sont fixées pour l'attribution de la prestation d'invalidité ou de handicap. Ainsi, le code général des impôts prévoit, pour les titulaires d'une pension militaire d'invalidité ou d'une rente d'accident du travail, un taux d'incapacité spécifique de 40 %, tout en maintenant pour les autres contribuables handicapés les conditions fixées par le code de l'action sociale et des familles pour la délivrance de la carte d'invalidité.

Cette situation est créatrice d'inégalités importantes entre des contribuables pouvant souffrir d'un même handicap. Elle peut même conduire à accorder plus d'avantages fiscaux à un contribuable dont le taux d'incapacité est moins important. Ainsi le titulaire d'une rente d'accident du travail ayant un taux d'invalidité de 49 % peut cumuler les avantages de trois dépenses fiscales (exonération de la pension, abattement forfaitaire si les autres revenus sont modestes, demi-part supplémentaire), alors que le titulaire d'une pension civile d'invalidité présentant un handicap similaire ne bénéficie d'aucune de ces mesures.

De même, des simulations montrent qu'un contribuable ayant un taux d'incapacité de 40 % consécutif à un accident du travail est non imposable s'il ne perçoit que sa seule pension, tout comme le titulaire d'une carte d'invalidité avec une incapacité d'au moins 80 %, mais avec, pour le premier, un revenu annuel supérieur de 20 % à celui du second.

Ces différences rendent le dispositif des dépenses fiscales liées à l'impôt sur le revenu difficilement compréhensible pour les contribuables. Dans leurs déclarations de revenu, ceux-ci doivent cocher une des six cases se rapportant au handicap. Cette information induit automatiquement : l'attribution de la demi-part supplémentaire, l'abattement sur le revenu accordé aux contribuables handicapés, le rattachement d'un enfant majeur au foyer fiscal de ses parents, la majoration des plafonds au titre du quotient familial et de certaines différentes dépenses ouvrant droit à crédit ou réduction d'impôt, l'ouverture des droits à réduction d'impôt au titre des primes des contrats de rente survie et des contrats d'épargne handicap ainsi qu'au titre des dépenses de prise en charge dans un établissement spécialisé.

Cette simplicité n'est toutefois qu'apparente. Outre les différentes situations de handicap que les contribuables concernés doivent correctement identifier (invalidité d'au moins 40 % pour le titulaire d'une pension d'invalidité militaire ou d'une pension d'accident du travail, carte d'invalidité d'au moins 80 % pour les autres adultes handicapés et pour les enfants), il leur est également nécessaire de connaître l'ensemble des

dispositions applicables, selon l'origine du handicap, aux différents types de revenus.

Cette complexité explique que certaines associations de handicapés investissent tout particulièrement le champ de la fiscalité et mettent à disposition des renseignements, sur leur site internet ou sous forme de guide, qui constituent actuellement l'information la plus complète et la plus synthétique sur les mesures fiscales dont peuvent bénéficier les personnes handicapées.

### 2 - De fortes disparités selon le niveau de revenu

Pour les foyers fiscaux dont les revenus sont modestes, les avantages apportés par les dépenses fiscales liées au handicap sont faibles, voire, dans certaines situations, inexistants.

Ainsi, compte tenu du plafond de ressources auquel les bénéficiaires de l'allocation aux adultes handicapés (AAH) sont soumis, l'exonération de l'allocation ne présente pour eux aucun avantage par rapport à un foyer fiscal ayant les mêmes revenus, mais ne comprenant pas de personne handicapée : dans les deux cas, l'imposition est nulle. En revanche, l'exonération de cette allocation peut présenter un intérêt pour les foyers fiscaux auxquels est rattaché un enfant majeur, le revenu des parents n'étant pas dans ce cas pris en compte pour l'attribution de l'allocation.

Si l'on compare la situation d'un contribuable handicapé ayant une carte d'invalidité à celle d'un contribuable valide, tous deux vivant seuls avec un revenu annuel imposable de 18 500 €, l'avantage fiscal apporté au premier par la demi-part supplémentaire et l'abattement accordés aux personnes handicapées aux revenus modestes représente 992 €. En revanche, pour un foyer fiscal avec deux enfants mineurs à charge, dont un enfant handicapé, et ayant un revenu imposable représentant deux fois le SMIC annuel, la différence avec un couple ayant le même profil fiscal, mais sans situation de handicap, est beaucoup plus faible (76 €), en dépit de la demi-part supplémentaire dont bénéficie le premier.

En sens inverse, pour un foyer fiscal ayant un revenu annuel imposable de 150 000 €, avec deux enfants mineurs à charge, dont un handicapé titulaire de la carte d'invalidité, les seules mesures de quotient familial (demi-part supplémentaire et réduction supplémentaire au-delà du plafond) représentent une différence de 2 997 €. De plus, contrairement aux situations précédentes, ce foyer fiscal peut déduire de

son impôt sur le revenu jusqu'à 9 781 € supplémentaires au titre des mesures fiscales liées au handicap.

En effet, pour les personnes handicapées seules les réductions d'impôt au titre de l'aménagement du logement et des aides à domicile (sous réserve toutefois qu'elles exercent une activité professionnelle) peuvent donner lieu à crédit d'impôt et non à simple réduction. Bénéficier des autres mesures de réduction d'impôt spécifiques au handicap, comme la réduction à hauteur de 25 % des dépenses d'hébergement et de soins dans un établissement spécialisé ou celle qui est accordée au titre des contrats de rente survie et d'épargne handicap, implique pour le contribuable d'être soumis à un niveau d'impôt suffisant, et donc de disposer de revenus substantiels.

Le système fiscal en faveur des personnes handicapées peut ainsi créer des inégalités importantes. Il amplifie notamment les effets du quotient familial, d'autant plus que l'avantage qu'il procure est déplafonné. Il a clairement, pour les familles les plus aisées, un effet redistributif « horizontal » : il apporte, en effet, aux foyers comportant une personne handicapée, comparativement aux autres foyers, un avantage fiscal supplémentaire qui peut être significatif. En revanche, il a un caractère anti-redistributif « vertical » marqué : l'avantage fiscal découlant des mesures accordées aux personnes handicapées est beaucoup plus important pour les familles aux revenus élevés que pour les foyers à revenus modestes.

En outre, le dispositif des prestations accordées aux personnes handicapées ne permet pas de compenser totalement cette inégalité, un certain nombre d'entre elles, telles que l'allocation d'éducation de l'enfant handicapé (AEEH) ou la prestation de compensation du handicap (PCH), n'étant pas soumises à conditions de ressources.

Pour mesurer de façon encore plus précise l'impact de la fiscalité sur le revenus des personnes handicapées et de leur famille, il serait nécessaire de prendre également en compte les effets induits des dépenses fiscales sur l'attribution d'autres prestations, notamment les aides locales soumises à conditions de ressources, et surtout de disposer d'une enquête permettant de mieux appréhender les composantes du revenu des ménages comportant une personne handicapée. Ces outils d'analyse font actuellement défaut.

# III - Un instrument de politique publique insuffisamment maîtrisé

## A - Un nombre limité de bénéficiaires

### 1 - Des bénéficiaires moins nombreux que ne l'affichent les documents budgétaires

Parmi les informations données dans les documents budgétaires pour chaque dépense fiscale, figure le nombre des bénéficiaires. On pourrait comprendre, logiquement, qu'il s'agisse du nombre de contribuables tirant effectivement un avantage de la dépense fiscale. Or, tel n'est pas toujours le cas : en effet, il convient de distinguer, en particulier pour les dépenses attachées au revenu, les bénéficiaires théoriques des bénéficiaires réels.

*a) Les bénéficiaires identifiés dans les documents budgétaires*

En ce qui concerne les dépenses fiscales relatives à l'impôt sur le revenu, le formulaire de déclaration de revenu fournit des informations sur la situation des foyers fiscaux au regard du handicap, ce qui permet à l'administration fiscale de présenter le nombre de leurs bénéficiaires dans les documents budgétaires.

Ainsi, pour déterminer le nombre de bénéficiaires de la dépense fiscale permettant aux contribuables handicapés de bénéficier d'une demi-part supplémentaire, l'administration fiscale comptabilise le nombre de déclarations dans lesquelles les cases P ou F du formulaire (titulaires d'une pension militaire ou d'accident du travail - bénéficiaire d'une carte d'invalidité d'au moins 80 %) ont été cochées, et en déduit le nombre de bénéficiaires, tel qu'il figure ensuite dans les documents budgétaires. En 2011, il y avait, selon ce décompte, 1 359 000 foyers fiscaux concernés.

*b) Des bénéficiaires potentiels mal identifiés par les statistiques*

Toutefois, ce chiffre ne donne pas d'indication sur le nombre exact des bénéficiaires potentiels répondant aux conditions fixées par le code

général des impôts : certains d'entre eux ont pu, en effet, ne pas cocher les cases correspondant à leur situation dans la déclaration de revenu.

En outre, si les relevés statistiques permettent d'identifier le nombre de bénéficiaires des différentes rentes ou allocations, ils ne peuvent les distinguer en fonction de leur taux d'incapacité.

Il n'est donc pas possible de connaître de façon précise le nombre de bénéficiaires potentiels de la demi-part supplémentaire au titre du handicap, et donc de connaître l'importance du taux de recours à cette dépense fiscale. De la même façon, il n'est pas possible de connaître le nombre d'enfants de moins de 18 ans titulaires de la carte d'invalidité et de le confronter au nombre de foyers fiscaux déclarant un enfant handicapé (233 896 en 2010).

### *c) Un faible nombre de contribuables tirant un avantage effectif des dépenses fiscales*

Le nombre des bénéficiaires théoriques figurant dans les documents budgétaires ne correspond pas non plus à celui des bénéficiaires réels, c'est-à-dire des foyers fiscaux ayant retiré un avantage non nul de la dépense fiscale. Le tableau ci-dessous retrace ainsi, pour six dépenses fiscales, l'écart entre les bénéficiaires identifiés à partir de la déclaration de revenu et ceux ayant tiré effectivement un avantage fiscal de ces mesures.

Ainsi, dans le cas de la demi-part supplémentaire pour les contribuables invalides, le nombre de contribuables ayant coché les cases P ou F de la déclaration de revenu s'élève à 1 359 000, mais les bénéficiaires réels ne sont qu'au nombre de 474 000. À peine plus du tiers des contribuables déclarant un handicap ou une invalidité pour eux-mêmes ou pour leur conjoint voit donc leur impôt sur le revenu diminuer du fait de l'attribution de la demi-part supplémentaire.

**Tableau n° 4 : bénéficiaires théoriques (A) et bénéficiaires réels (B) des dépenses fiscales attachées à l'impôt sur le revenu de 2011**

| Dépenses fiscales | (A) Bénéficiaires identifiés à partir de la déclaration de revenu | | (B) Bénéficiaires ayant tiré un avantage fiscal réel |
|---|---|---|---|
| Abattement en faveur des personnes âgées ou invalides de condition modeste | (1) | 1 359 000 | 48 000 |
| Demi-part supplémentaire sur les contribuables invalides | (1) | 1 359 000 | 474 000 |
| Demi-part supplémentaire (ou quart de part en cas de résidence alternée) par enfant ou par personne à charge handicapé | (2) | 270 000 | 119 000 |
| Réduction d'impôt au titre des frais de soins et d'hébergement dans un établissement spécialisé | (3) | 368 000 | 200 000 |
| Réduction d'impôt au titre de l'emploi d'un salarié à domicile | (4) | 79 000 | 45 000 |
| Crédit d'impôt pour dépenses d'équipement de l'habitation principale | (5) | 59 000 | 59 0000 |

*Source : DGFiP*

(1) Nombre de foyers fiscaux ayant coché les cases AP et/ou AF de la déclaration de revenu
(2) Nombre de foyers fiscaux ayant coché les cases CG, CI ou CR
(3) Nombre de foyers fiscaux ayant coché les cases 7CD ou 7CE
(4) Nombre de foyers fiscaux ayant coché la case 7DG

De même, pour la dépense fiscale permettant la réduction d'impôts sur le revenu au titre des frais de dépendance et d'hébergement pour les personnes dépendantes accueillies en établissement spécialisés, 368 000 contribuables déclarent des dépenses d'accueil, mais seulement un peu plus de la moitié en tire un avantage fiscal non nul. Ces chiffres sont à rapprocher des 900 000 personnes (adultes et enfants handicapés, personnes âgées dépendantes) accueillies dans un établissement spécialisé. Au total, à peine plus d'un cinquième des personnes potentiellement concernées tire donc un avantage de la mesure fiscale mise en place à leur intention. Pour les autres, il est impossible de distinguer celles qui ont un revenu trop faible pour être imposées et celles qui méconnaissent l'avantage fiscal auquel elles auraient droit.

En définitive, pour mesurer la portée exacte des dispositifs fiscaux, il serait nécessaire d'indiquer dans les documents budgétaires le nombre de bénéficiaires réels à partir d'un retraitement des données des déclarations de revenu. Cette plus grande précision constitue un enjeu important du point de vue de la sincérité budgétaire.

### 2 - Des conditions de cumul peu fréquemment réunies

Pour pouvoir bénéficier des mesures fiscales les plus importantes attachées à l'impôt sur le revenu, il faut disposer d'un revenu imposable - c'est-à-dire ne provenant pas d'une pension militaire, d'une rente consécutive à un accident du travail ou de prestations sociales -. En 2011, sur les 1 359 000 foyers comprenant un adulte handicapé, 213 571 avaient un revenu fiscal de référence inférieur à 1 000 €.

Dans ces conditions, si les foyers qui tirent un avantage des mesures d'abattement et d'exonération sont peu nombreux, ainsi que le montre l'exemple de la demi-part supplémentaire, les bénéficiaires des mesures de réduction ou de crédit d'impôt le sont encore moins. L'examen du crédit d'impôt pour l'aménagement de l'habitation principale permet ainsi de constater, comme l'a indiqué la mission d'évaluation des dépenses fiscales, qu'en 2009 seulement 73 100 contribuables avaient bénéficié de cette mesure. Sans la possibilité de restitution liée au crédit d'impôt, ils n'auraient été que 31 000. Le nombre des contribuables bénéficiaires est depuis tombé à 59 000, alors que, selon la direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques (DREES), des ministères chargés des affaires sociales, le nombre des personnes âgées dépendantes progresse régulièrement.

L'effet cumulatif des dépenses fiscales est donc trompeur : en réalité, peu de contribuables peuvent bénéficier de l'ensemble des mesures prévues en matière d'impôt sur le revenu. Ainsi, il n'y a que 6 050 foyers fiscaux cumulativement bénéficiaires de l'abattement forfaitaire sur les revenus, de la demi-part supplémentaire pour les contribuables handicapés et de la réduction d'impôt au titre des emplois à domicile. De la même façon, on ne comptabilise que 956 foyers à la fois bénéficiaires effectifs de l'abattement forfaitaire, de la demi-part supplémentaire pour les contribuables handicapés et de la réduction d'impôt au titre de l'hébergement dans un établissement spécialisé. Le nombre de bénéficiaires est d'autant plus faible que cette dernière dépense fiscale n'est pas un crédit d'impôt et ne peut donc donner lieu à restitution aux ménages les plus modestes.

## B - Des coûts mal connus

### 1 - Une absence de consensus sur le coût global de la politique menée en faveur des personnes handicapées

Les dépenses totales liées au handicap sont difficiles à estimer en raison de la pluralité des acteurs et des incertitudes sur le périmètre des dépenses à prendre en compte.

Ainsi, dans le projet de loi de financement de la sécurité sociale (PLFSS), le programme de qualité et d'efficience « Invalidité et dispositifs gérés par la caisse nationale de solidarité pour l'autonomie » couvre l'invalidité et la dépendance, mais ne traite pas des accidents du travail et des maladies professionnelles qui font l'objet d'un programme distinct. En revanche, le compte de la protection sociale établi par la direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques distingue le risque « invalidité et accidents du travail » et le risque « vieillesse-survie », qui englobe la dépendance.

Enfin, dans les comparaisons internationales, le concept d'invalidité inclut la prise en charge du handicap : en conséquence, les chiffres déclarés par la France comprennent les bénéficiaires d'une pension d'invalidité (y compris les accidents du travail) et ceux qui perçoivent l'allocation aux adultes handicapés (AAH), mais excluent la dépendance.

Dans l'ensemble de ces documents, les dépenses fiscales ne sont pas comptabilisées, pour des raisons d'harmonisation au niveau européen et du fait des difficultés d'évaluation. Ce n'est que par exception que les dépenses fiscales accordées aux personnes âgées dépendantes sont mentionnées dans le projet de loi de financement de la sécurité sociale 2011 pour 634 M€, ainsi que les exonérations de cotisations sociales pour les emplois à domicile pour un peu plus de 1 Md€.

En définitive, en rapprochant les données du projet de loi de financement de la sécurité sociale et de la direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques sur la base d'un périmètre harmonisé incluant à la fois l'invalidité (civile, militaire, pour accidents du travail et maladies professionnelles), le handicap et la dépendance, on peut estimer que l'État, les collectivités territoriales et les autres organismes publics consacrent environ 60 Md€ par an (hors dépenses fiscales et niches sociales) au titre du handicap au sens large. Face à l'importance de ces sommes, les avantages fiscaux peuvent ne représenter qu'un enjeu de second rang. Pour autant, ils peuvent ne pas être

négligeables. Pour le mesurer, il faudrait, toutefois, pouvoir disposer d'estimations fiables de leur coût réel.

### 2 - Une estimation incertaine du coût des mesures fiscales

La moitié des 64 mesures fiscales recensées par la Cour ne font pas l'objet d'une estimation de leur coût : c'est le cas de la plupart des mesures qui ne sont pas officiellement répertoriées en tant que dépenses fiscales, dès lors qu'il n'existe pour elles aucune obligation en la matière.

Dans certains cas, le coût peut être inclus dans le chiffrage d'une autre dépense fiscale. La réduction d'impôt complémentaire après plafonnement du quotient familial pour les foyers fiscaux comprenant une personne handicapée fait ainsi l'objet d'une estimation figurant dans le coût de la mesure relative à la demi-part supplémentaire accordée aux personnes handicapées.

Parmi les mesures ne faisant pas l'objet d'une estimation de leur coût, certaines peuvent néanmoins avoir un impact non négligeable pour l'État et pour les familles concernées. Tel est le cas du rattachement au foyer fiscal des parents des majeurs handicapés[170], qui n'est pas considéré comme une mesure dérogatoire à la norme du foyer fiscal, telle qu'elle est définie à l'article 6 du code général des impôts.

Une autre difficulté provient des dépenses fiscales visant un public plus large que celui des personnes handicapées. Parmi elles, la part revenant aux personnes handicapées est le plus souvent faible. Ainsi, si l'on considère l'abattement de 10 % sur les pensions et retraites, qui est une des mesures les plus coûteuses (3,28 Md€ estimés pour 2013[171]), on observe qu'environ 16 millions de personnes déclaraient une retraite, une pension ou une rente sur leur déclaration de revenus de 2010. Sachant que, la même année, 928 000 personnes percevaient une pension d'invalidité (hors accident du travail et pension militaire), la part de l'invalidité représenterait donc moins de 6 % de cette dépense fiscale et son coût serait en conséquence de l'ordre de 200 M€.

En ce qui concerne l'exonération des prestations sociales, en appliquant la méthode d'estimation utilisée par la direction de la législation fiscale aux seules prestations relatives au handicap, on

[170] Article 196 du code général des impôts.

[171] Projet annuel de performances de la mission *Solidarité, insertion et égalité des chances* - Projet de loi de finances 2013.

parvient à une estimation du coût d'environ 0,6 Md€, au sein d'une dépense fiscale représentant au total 1,9 Md€.

Enfin, dans le cas du crédit ou de la réduction d'impôt sur le revenu au titre des emplois à domicile, on constate que 3,7 millions de foyers fiscaux ont déclaré en 2011 les sommes qu'ils avaient engagées à ce titre l'année précédente pour un montant total de 3,2 Md€. Or, parmi eux, seulement 121 000 foyers comportaient une personne handicapée, soit moins de 3,3 % de l'ensemble des bénéficiaires potentiels de la mesure.

Par ailleurs, au-delà des mesures fiscales dont le coût n'est pas chiffré, il reste 14 dépenses fiscales visant exclusivement les personnes handicapées ou leur famille, dont le coût serait de l'ordre de 2,3 Md€. En tenant compte des estimations des dépenses fiscales les plus importantes visant un public plus large, le coût total pour l'État n'excède sans doute pas un montant de 3,5 à 4 Md€. Il convient également de mentionner les cinq principales niches sociales déjà mentionnées, pour un montant estimé dans le projet de loi de financement de la sécurité sociale 2013 à 2,6 Md€, mais qui peuvent inclure, pour deux d'entre elles, des personnes âgées valides.

Ces sommes sont à rapprocher du montant de la dépense globale consacrée au handicap, que l'on peut estimer à 60 Md€.

## C - Un pilotage défaillant

### 1 - Un responsable de programme peu impliqué dans le processus de décision

Les différents responsables des programmes (11 au total) auxquels sont rattachées les dépenses fiscales ne pilotent pas, à proprement parler, ces dispositifs : l'estimation a priori (lorsqu'elle est véritablement possible) et *a posteriori* de leur coût, ainsi que l'évolution des dispositions techniques qui les régissent, restent du ressort de l'administration fiscale.

La direction générale de la cohésion sociale (DGCS) du ministère chargé des affaires sociales explique cette situation par le fait qu'il n'existe pas de volet fiscal mis au point en accompagnement de la politique du handicap, comme c'est le cas pour beaucoup d'autres domaines : logement, recherche, agriculture, créations d'entreprise notamment. En outre, compte tenu de la nature de ces dépenses fiscales,

les mesures fiscales portant sur le handicap n'ont pas réellement besoin d'être défendues par le responsable de programme, les parlementaires se chargeant souvent seuls de leur promotion.

Le rapporteur spécial de la commission des finances de l'Assemblée nationale pour la mission *Solidarité, insertion et égalité des chances* a ainsi écrit, à l'occasion de l'examen du projet de loi de finances 2013 : « (…) les dépenses fiscales, malgré le rôle majeur qu'elles jouent dans les politiques publiques des différents programmes, ne sont guère prises en compte par le ministère, qui indique que « les dépenses fiscales ne sont pas à ce jour corrélées au processus de budgétisation des dépenses des programmes ». Dans le cadre des multiples conférences qui rythment celui-ci, entre les responsables de programme et la direction du budget, ce type de sujet est rarement évoqué. »

Lors de la préparation du projet de loi de finances 2014, les dépenses fiscales ont fait l'objet d'un arbitrage conjointement avec les crédits budgétaires, à l'occasion de « conférences fiscales » mises en place à cet effet. Pour les dépenses fiscales de la mission *Solidarité, insertion, égalité des chances*, les premiers résultats de cette nouvelle démarche apparaissent cependant encore bien modestes.

Quels que soient les efforts déployés, une implication de la direction générale de la cohésion sociale (DGCS), responsable du programme 157, ne semble guère envisageable tant que les dépenses fiscales qui sont rattachées à celui-ci seront aussi hétérogènes et partielles. De façon générale, la mobilisation des responsables de programme suppose une révision de la structure et de la répartition des dépenses fiscales, ce qui implique un travail interministériel préalable. En outre, cette direction devrait être mieux à même de mener, en lien avec la direction générale des finances publiques (DGFiP), notamment dans le cadre des conférences fiscales, un travail d'analyse de l'ensemble des mesures fiscales la concernant. Un pilotage efficace ne peut en effet résulter que d'une collaboration accrue entre directions sectorielle, budgétaire et fiscale.

### 2 - Un faible intérêt pour l'évaluation de ces mesures

L'article 12 de la loi de programmation des finances publiques du 9 février 2009 a posé pour obligation nouvelle au gouvernement de présenter au Parlement une évaluation de l'efficacité et du coût de toute nouvelle dépense fiscale ou niche sociale dans les trois ans qui suivent son entrée en vigueur. Le législateur a également prévu une évaluation de même nature pour toutes les mesures dérogatoires préexistantes.

C'est avec cet objectif qu'a été mis en place, en avril 2010, le comité d'évaluation sur les dépenses fiscales et les niches sociales. Sur les 37 dépenses fiscales recensées par les rapporteurs de la Cour et intéressant les personnes handicapées, 30 ont fait l'objet d'une notation : dix ont été jugées inefficaces, quinze efficaces mais non efficientes, et enfin cinq seulement sont été estimées à la fois efficientes et adaptées à l'objectif recherché.

L'appréciation générale ainsi portée sur les mesures intéressant les personnes handicapées est en conséquence globalement médiocre.

Dans une lettre du 1er octobre 2012, le ministre chargé du budget a demandé aux ministres de « proposer des mesures d'économie, notamment des dépenses fiscales évaluées comme ne remplissant pas leur objectif ». Cette intervention n'a pas empêché la reconduction de l'ensemble des dépenses fiscales relatives au handicap, y compris de celles qui étaient limitées dans le temps, comme le crédit d'impôt pour les dépenses d'équipement de l'habitation principale, qui a été jugé inefficace par la mission d'évaluation : cette mesure, mise en place par la loi du 30 décembre 2004 qui prévoyait son application jusqu'au 31 décembre 2009, a été prolongée pour un an en 2009, 2010, puis 2011 ; la loi de finances pour 2012 l'a prolongée une nouvelle fois jusqu'au 31 décembre 2014.

La loi de programmation des finances publiques pour 2012-2017 a reconduit le processus d'évaluation des dépenses fiscales et niches sociales, qui devront être évaluées par cinquième chaque année. Selon la direction du budget, ces évaluations devront être conduites par les responsables de programme. La direction générale de la cohésion sociale (DGCS) a indiqué qu'aucune mesure n'avait encore été prise pour mettre en place un tel dispositif, pour ce qui relève du handicap. Plus globalement, à l'exception du pilotage de l'allocation aux adultes handicapés, l'évaluation de la politique en direction des personnes handicapées n'a pas non plus été inscrite au programme de la modernisation de l'action publique.

## CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

*Les dépenses fiscales relatives au handicap sont éclatées, au sein de la loi de finances, entre différents programmes budgétaires, sans concertation ni coordination. De nombreuses mesures fiscales ne sont pas recensées, alors qu'elles peuvent avoir un impact significatif pour les contribuables concernés. Dans ce contexte, le pilotage de l'ensemble de ces mesures par le responsable du programme 157, qui porte la politique menée en faveur des personnes handicapées, n'est pas assuré.*

*Par ailleurs, les effets de la fiscalité liée au handicap ne sont pas appréhendés ; le coût réel des mesures fiscales n'est pas véritablement connu, pas plus que leurs conséquences sur l'accès aux prestations sociales, le nombre des bénéficiaires, l'incidence sur leur revenu ou le service réellement rendu au regard de leurs besoins en termes d'insertion, de mobilité, de maintien à domicile. Toutefois, en prenant en considération davantage l'origine du handicap que son degré de gravité, et en tenant insuffisamment compte des revenus des personnes concernées, le dispositif fiscal peut introduire, voire renforcer, des inégalités de revenu entre les personnes handicapées elles-mêmes. Il en est ainsi dans de nombreux cas, entre des personnes présentant un degré de handicap comparable, ou entre des handicapés de niveaux de revenu différents.*

*Enfin, constitué d'un empilement historique de mesures disparates, cet ensemble s'articule mal avec le régime des prestations mises en place pour les personnes handicapées et n'a pas été réexaminé en fonction de leur évolution depuis l'entrée en vigueur de la loi du 11 février 2005 (réévaluation de l'allocation aux adultes handicapés, création de la prestation de compensation du handicap en particulier).*

*La Cour a déjà formulé, à l'occasion de précédents rapports, des recommandations visant à harmoniser les définitions et les traitements du handicap par les différents régimes, ainsi qu'à limiter l'hétérogénéité des décisions de reconnaissance du handicap, sur lesquelles s'appuie ensuite l'administration pour accorder des avantages fiscaux.*

*Le présent constat la conduit à les renouveler et à ajouter les recommandations suivantes :*

1. *mieux appréhender le nombre et la situation des personnes handicapées, notamment en améliorant la connaissance de leurs revenus par les enquêtes de l'INSEE et de la direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques – du ministère chargé des affaires sociales ;*

2. *rationaliser la présentation des dépenses fiscales participant à la politique en faveur des personnes handicapées, notamment par leur regroupement au sein du programme 157 et une meilleure articulation de leur présentation avec celles des dépenses budgétaires relevant de la même politique ;*
3. *fiabiliser et compléter les estimations existantes de façon à mesurer l'impact global des mesures fiscales, tant en termes de bénéficiaires que de coût ;*
4. *actualiser périodiquement les listes de matériels concernés (appareillages, équipements du logement, etc.) selon les évolutions techniques ;*
5. *procéder à un réexamen d'ensemble des mesures fiscales et sociales dans le but d'améliorer leur articulation - suppression des doublons, incohérences et complexités inutiles ; renforcement des complémentarités ; prise en compte des effets sur les disparités de revenus entre personnes handicapées, en révisant en priorité :*

– *les mesures portant sur la compensation du handicap : en particulier, la prestation de compensation du handicap, les exonérations de charges et les dépenses fiscales visant le même objectif (majoration du plafond des dépenses pour les emplois à domicile, déduction au titre de l'équipement de la résidence, etc.) ;*

– *les nombreuses aides à l'accessibilité : fiscales, sociales (prestation de compensation du handicap, notamment) ou autres (prime à l'amélioration des logements locatifs, notamment) ;*

– *les différentes mesures fiscales relatives à la transmission du patrimoine.*

## Sommaire des réponses


| | |
|---|---|
| Réponse commune du ministre de l'économie et des finances et du ministre délégué auprès du ministre de l'économie et des finances, chargé du budget | 324 |
| Ministre des affaires sociales et de la santé | 326 |
| Président de l'Assemblée des départements de France (ADF) | 328 |
| Président de l'Association des Paralysés de France (APF) | 329 |
| Président de la Fédération des aveugles et handicapés visuels de France (FAF) | 332 |
| Présidente de l'Union nationale des associations de parents de personnes handicapées mentales et de leurs amis (UNAPEI) | 334 |


## Destinataires n'ayant pas répondu

| |
|---|
| Directeur de la Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie (CNSA) |
| Président de l'Union nationale pour l'insertion sociale du déficient auditif (UNISDA) |

## *RÉPONSE COMMUNE DU MINISTRE DE L'ÉCONOMIE ET DES FINANCES ET DU MINISTRE DÉLÉGUÉ AUPRÈS DU MINISTRE DE L'ÉCONOMIE ET DES FINANCES, CHARGÉ DU BUDGET*

*Nous partageons le constat de la Cour sur le manque de cohérence et de lisibilité des mesures fiscales intéressant le champ du handicap, résultant principalement d'une accumulation progressive de dispositifs dont l'élaboration est bien souvent insuffisamment articulée avec la politique publique auxquels ils se rapportent. Il en découle parfois des difficultés pour appréhender la réalité des dépenses fiscales et sociales en termes de nombre de bénéficiaires, de coûts, ainsi que pour évaluer leur pertinence du point de vue de 1'efficience de la politique publique du handicap.*

*Nous souhaitons néanmoins apporter quelques éléments de réponse à ce constat et aux différentes recommandations de la Cour, notamment afin de l'assurer que nous avons bien pris la mesure des difficultés qu'elle observe et que celles-ci ne manqueront pas de faire l'objet d'un traitement adapté par les services concernés.*

*La Cour propose, tout d'abord, de rationaliser la présentation des dépenses fiscales ayant un lien avec la notion de « handicap » dans les documents budgétaires. Si la pertinence du rattachement de ces dépenses fiscales entre différents programmes peut sembler discutable, il apparaît utile de rappeler que la présentation résulte du fait que, pour des raisons techniques, il n'est actuellement pas possible d'éclater certaines dépenses fiscales entre différents programmes en isolant les différents publics qu'elles concernent. De plus, la notion extensive du handicap, retenue par la Cour dans son rapport, accentue le décalage qu'elle observe entre la ventilation des dépenses fiscales et l'approche par politique publique et par programme budgétaire.*

*Toutefois, une démarche de rationalisation de la structure des dépenses fiscales pourrait effectivement être engagée afin d'améliorer leur compatibilité avec les objectifs de la LOLF ou ceux, plus précisément, de la loi « handicap » de 2005. À tout le moins, certaines dépenses fiscales pourraient utilement être rattachées à titre subsidiaire, voire même à titre principal, au programme 157, à l'issue d'un travail partenarial mené avec les différents responsables de programmes concernés.*

*De manière générale, nous partageons le souci de la Cour d'améliorer la sincérité des documents budgétaires, notamment en améliorant l'identification des bénéficiaires et l'estimation des coûts se rapportant aux dépenses fiscales étudiées.*

*Par ailleurs, s'agissant des recommandations sur l'actualisation périodique de la liste des matériels concernés par certaines dépenses fiscales, notamment le taux réduit de TVA pour l'appareillage des personnes handicapées, il conviendrait d'appréhender cette question en étudiant l'articulation de ces dispositifs avec d'autres prestations, en particulier la prestation de compensation du handicap (PCH), comme cela est d'ailleurs recommandé plus généralement par la Cour (« révision des mesures portant sur compensation du handicap »).*

*Nous notons également les observations de la Cour relatives aux marges de progression liées au pilotage de ces dispositifs qui ne pourront être réduites que par une meilleure collaboration entre directions sectorielle, budgétaire et fiscale.*

*A ce titre, nous insistons sur le caractère novateur de la mise en œuvre de conférences fiscales en 2013, qui a joué un rôle utile pour instaurer un dialogue entre administrations sur cette thématique, avancer collectivement sur les évaluations qui devront être menées.*

*Ces conférences fiscales, qui seront poursuivies et amplifiées dans le cadre de la préparation du prochain budget pluriannuel, seront l'occasion d'aborder l'absence d'articulation entre certains dispositifs, pouvant renforcer des inégalités de traitement entre contribuables en situation de handicap et d'en tirer les conséquences pour y remédier.*

## *RÉPONSE DE LA MINISTRE DES AFFAIRES SOCIALES ET DE LA SANTÉ*

*Ce projet d'insertion au rapport public de la Cour n'appelle que peu d'observations ou précisions de ma part, le diagnostic développé ayant déjà largement été partagé avec mes services.*

*Il me semble cependant que l'approche de la Cour des comptes sur le dispositif de l'allocation pour adultes handicapés (AAH) et les disparités territoriales qui caractériseraient l'attribution de cette allocation - p. 15 du rapport - pourrait être nuancée par la prise en compte d'éléments d'actualisation depuis le rapport parlementaire cité, daté de 2010.*

*En effet, la publication du décret n° 2011-974 du 16 août 2011 relatif à l'attribution de l'allocation aux adultes handicapés aux personnes handicapées subissant une restriction substantielle et durable pour l'accès à l'emploi et à certaines modalités d'attribution de cette allocation a permis de compléter le code de l'action sociale et des familles pour préciser les modalités d'attribution de l'AAH et lever précisément les ambiguïtés des critères d'éligibilité qui avaient été relevées. La publication de ce texte s'est inscrite dans un travail important initié par la direction générale de la cohésion sociale depuis 2010 pour favoriser l'équité de traitement des demandes de bénéficiaires de l'AAH. La DGCS a ainsi déployé une action de formation/sensibilisation des représentants de l'Etat dans les CDAPH à leur triple responsabilité de garantir l'égalité de traitement sur l'ensemble du territoire, de veiller à une application pertinente du droit et d'analyser les évolutions de l'AAH (dépenses/bénéficiaires) en vue d'harmoniser les pratiques des MDPH. Cet important effort d'accompagnement et de formation est poursuivi par l'animation continue de référents désignés dans les directions chargées de la cohésion sociale, et a également été décliné, avec l'appui de la CNSA, en direction des équipes pluridisciplinaires des MDPH. Je souligne que l'amélioration du pilotage de ce dispositif est examinée dans le cadre d'une évaluation des politiques publiques (EPP).*

*Il reste que je suis particulièrement sensible à la démonstration de la Cour des comptes relative aux difficultés d'articulation entre les dispositifs fiscaux et d'exonérations sociales et les allocations sociales qui sont déployées dans le champ de la politique du handicap. L'année 2014, en lien avec le chantier de remise à plat de la fiscalité souhaité par le gouvernement, pourra être l'occasion de repenser une meilleure articulation, que ce soit en termes de finalités ou en termes juridiques, entre les dispositifs d'exonérations fiscales et sociales et les politiques d'action sociale auxquelles ils sont rattachés.*

*Pour conclure, il ne peut qu'être souscrit aux recommandations de la Cour et plus particulièrement à la première d'entre elles relative aux études à faire diligenter par l'Insee et la Drees qui permettrait d'obtenir une vision globale et complète de l'effort de la Nation en direction de la politique du handicap. Elle permettrait aussi de mieux cibler a priori l'impact et les bénéficiaires potentiels des mesures fiscales que le Gouvernement entend proposer.*

## *RÉPONSE DU PRÉSIDENT DE L'ASSEMBLÉE DES DÉPARTEMENTS DE FRANCE (ADF)*

*Après examen, je partage l'ensemble de votre analyse et constats sur le sujet.*

*En effet, comme vous le soulignez, la multiplicité d'interventions des acteurs dans l'attribution des allocations liées au handicap, l'existence de plusieurs dispositifs pour un même objectif et un dispositif fiscal peu lisible (doublons des mesures, incohérences etc.) nuisent au pilotage même du secteur du handicap.*

*Par ailleurs, et plus précisément s'agissant de l'allocation relative aux adultes handicapés, je tenais à souligner l'action conjointe menée actuellement par l'Inspection Générale des Affaires Sociales (IGAS) et le Secrétariat général de la modernisation de l'action publique afin d'améliorer le pilotage de cette dernière, notamment concernant les disparités territoriales dans les taux et les procédures d'attribution de cette prestation que vous mentionnez.*

## *RÉPONSE DU PRÉSIDENT DE L'ASSOCIATION DES PARALYSÉS DE FRANCE*

*Analyse générale du rapport*

*Les remontées de terrain faites par le réseau de l'APF confirment l'analyse de la Cour des comptes :*

- *il existe pléthore de dispositifs fiscaux à destination des personnes en situation de handicap,*
- *les conditions d'accès à ces dispositifs sont très disparates*

*Il en découle.*

*une méconnaissance par les personne en situation de handicap des avantages dont elles seraient susceptibles de bénéficier (et ce d'autant que de nombreux témoignages indiquent que les fonctionnaires des services fiscaux eux-mêmes ne paraissent guère au fait des dispositifs existants et ne sont pas à même de remplir leur obligation d'information, voire transmettent des informations erronées aux personnes),*

- *et un sentiment d'incompréhension et d'injustice : deux contribuables répondant aux mêmes conditions de ressources et de handicap ne bénéficiant pas systématiquement des mêmes dispositifs.*

*Ainsi l'hétérogénéité, que condamne régulièrement l'APF, des conditions d'accès à tel ou tel dispositif de sécurité sociale ou d'aide sociale se transpose automatiquement aux avantages fiscaux ouverts aux bénéficiaires de ces dispositifs.*

*« En fonction de la cause du handicap, de son importance, de son origine mais aussi de la situation de fortune ou de famille, de sa situation professionnelle passée ou présente et future, la personne en situation de handicap ressort de tel ou tel dispositif (allocation aux adultes handicapés, GRPH, pension d'invalidité, minimum invalidité) et même de plusieurs à la fois (pension d'invalidité à laquelle s'ajoute un minimum invalidité, allocation aux adultes handicapés différentielle).*

*Or, ces dispositifs répondent, tous, à des conditions de ressources différentes (revenu fiscal net catégoriel pour l'AAH, ensemble des revenus pour le minimum invalidité).*

*Tous ces dispositifs reposent sur une entrée « médicalisée » qui n'est pas appréciée de la même façon selon les régimes juridiques applicables (guide barème de 1993 et système de taux d'incapacité pour l'allocation aux adultes handicapés, absence de barème d'évaluation pour l'invalidité).*

*Chaque dispositif est gouverné par ses propres règles sur le plan socio fiscal.*

*L'empilement des dispositifs, au fil des années et des réformes, a pour première conséquence de le rendre parfaitement illisible et, de fait, incompréhensible pour la personne handicapée elle-même. Le maquis des textes (lois, décrets, règlements, circulaires) accumulé depuis 1945 (et même bien avant pour l'invalidité) est à l'origine de nombreuses inégalités de traitement, d'effets de seuil, de droits connexes qui sont vécues par les personnes handicapées comme une injustice en terme d'équité sociale » [CNCPH, Pour la garantie d'un revenu d'existence pour les personnes en situation de handicap, 4 avril 2007]*.

*Par ailleurs, au-delà du caractère inégalitaire, voire incohérent, des avantages fiscaux existants, nous partageons l'analyse de la Cour sur l'inadéquation de ces dispositifs à la réalité des personnes touchées par le handicap. En effet, la plupart des avantages fiscaux exigent, pour constituer un réel avantage financier, que le foyer fiscal ait des ressources imposables importantes, ce qui n'est malheureusement pas le cas de cette population pour laquelle l'accès à l'emploi est particulièrement complexe.*

*Propositions de l'APF :*

*Aussi, afin d'assurer à ce système une plus grande cohérence et permettre que notre dispositif fiscal joue pleinement son rôle social de re-distributeur des richesses, l'Association des Paralysés de France préconise notamment :*

- *que le système soit repensé globalement, non comme une accumulation de petites mesures disparates mais comme un outil complémentaire au service de la politique du handicap ;*
- *que les conditions d'accès aux différents avantages fiscaux existants soient lissées et permettent une égalité des contribuables en situation de handicap, peu important l'origine de leur handicap et les modalités de sa reconnaissance ;*
- *qu'une fois la reconnaissance du handicap acquise,*
    - *les foyers fiscaux concernés puissent bénéficier de l'ensemble des dispositifs fiscaux existants sur ce point, tant s'agissant de l'impôt sur le revenu que des impôts fonciers, sans avoir à apporter de preuve de handicap à chaque fois ;*
    - *et que les personnes puissent bénéficier d'une information claire tant sur les dispositifs avantageux existants que sur les obligations, notamment déclaratives, qui sont les leurs ;*

- *que les réductions d'impôt (pour l'emploi d'un salarié à domicile, les primes des contrats « rente survie » et contrat « d'épargne handicap » et les dépenses afférentes à la dépendance pour les personnes hébergées dans certains établissements) soient désormais des crédits*

*d'impôts afin que les foyers fiscaux à faible revenu imposable puissent en bénéficier ;*

*- que la liste des matériels concernés par le crédit d'impôt relatif à l'acquisition d'équipements spécialement conçus pour les personnes âgées ou handicapées soit régulièrement actualisée.*

*Sur des points plus spécifiques du rapport :*

*Il est écrit « Enfin, la question peut être posée du bénéfice final du taux réduit de TVA sur les matériels destinés aux personnes handicapées, dont le coût pour l'Etat est estimé à 1,1 Md€. En effet, cette mesure interagit en définitive avec la prestation de compensation du handicap (PCH) : pour les achats remboursés par l'assurance maladie ou financés par la PCH, le dispositif bénéficie en dernier lieu à l'assurance maladie et aux conseils généraux qui versent la prestation. »*

- *Dans les faits, les personnes ont encore bien souvent des restes à charge importants en raison des tarifs de la sécurité sociale et des plafonds de la PCH qui ne correspondent pas à la réalité des tarifs des aides techniques et autres matériels d'aménagement du logement ; le maintien d'une TVA à taux réduit a donc présenté un réel intérêt pour les personnes en situation de handicap.*

*Il est indiqué, page suivante, « pour des raisons non explicitées, les pensions civiles d'invalidité sont les seules à être imposables ».*

- *S'il est vrai effectivement que la pension civile d'invalidité versée dans la fonction publique est imposable, c'est également le cas, en principe et en vertu de l'article 79 du code général des impôts, de la pension d'invalidité servie par le régime général. Par exception, si la pension d'invalidité servie au titre de l'assurance invalidité par le régime général de sécurité sociale est d'un montant inférieur à celui de l'allocation aux vieux travailleurs salariés et si les ressources de l'intéressé ne dépassent pas le plafond prévu pour l'attribution de cette allocation, la pension ne sera pas soumise à l'impôt.*

## *RÉPONSE DU PRÉSIDENT DE LA FÉDÉRATION DES AVEUGLES ET HANDICAPÉS VISUELS DE FRANCE (FAF)*

*L'ampleur et la complexité de ce document reçu ce 11 décembre pour avis avant le 13 de ce même mois ne me permet pas de produire une analyse exhaustive de ce projet, et ce d'autant plus que celui-ci ne m'a pas été transmis sous format adapté, ce qui a fortement contrarié ma prise de connaissance de l'ensemble des éléments contenus.*

*Toutefois, je puis faire les observations suivantes :*

*- Ce document souligne tout à la fois la complexité des diverses mesures fiscales dédiées aux personnes handicapées, leur empilement, leur manque de cohérence pouvant faire naître de nouvelles inégalités. Cette analyse me parait tout à fait pertinente, mais non surprenante. En effet, dans son ensemble, la fiscalité française est elle-même complexe, procédant d'empilement de mesures diverses liées à l'histoire de notre pays, souvent peu cohérentes également, et la fiscalité générale n'est pas exempte de faire naître de profondes inégalités. Il n'est donc pas surprenant que la fiscalité dédiée aux personnes handicapées souffre des mêmes maux que la fiscalité générale de notre pays, et il serait souhaitable que les travaux initiés par Monsieur le premier Ministre visant à une profonde réforme fiscale s'attachent aussi à la fiscalité des personnes handicapées.*

*- En second lieu, il faut cependant reconnaître, et votre document l'évoque à plusieurs reprises, que la question du handicap est plus complexe en réalité qu'une simple analyse superficielle peut le laisser paraître, et c'est pourquoi nous aurions besoin de davantage de temps pour analyser avec précision vos travaux dont la complexité et la richesse ne vous échappera pas. Vous soulignez également que bien des aspects de la situation des personnes handicapées sont peu ou mal connus. Je ne peux que souscrire cette appréciation. En ce qui concerne les personnes déficientes visuelles, la Fédération des Aveugles et Handicapés Visuels de France demande avec insistance depuis de nombreuses années que soit menée une importante enquête épidémiologique sur la déficience visuelle nous permettant ainsi d'avoir une connaissance précise de cet handicap et des diverses problématiques qui lui sont associées. Cette demande est toujours restée sans réponse.*

*- Enfin, je tiens cependant à signaler que le handicap reste encore dans notre pays synonyme de graves désavantages en matière économique et sociale. C'est ainsi qu'actuellement, 50 % des personnes aveugles se trouvent sans emploi, chiffre évidemment très sensiblement supérieur à la moyenne nationale. Les diverses mesures sociales et fiscales se sont attachées au fil des ans à compenser ce désavantage, et c'est ce qui produit le phénomène d'empilement si souvent signalé dans le projet de rapport.*

*Ainsi, si l'on aborde la question du matériel, on peut comprendre que les pouvoirs publics souhaitent compenser par diverses mesures le caractère extrêmement coûteux de celui-ci. Prenons l'exemple d'une embosseuse braille de base (imprimante) : son coût est actuellement de l'ordre de 3 500 euros alors que celui d'une imprimante de base pour tout un chacun est de l'ordre de 50 euros. Si une personne aveugle achète pour ses besoins personnels ce type de matériel, elle absorbera pratiquement en une seule fois le forfait aide technique prévu dans le cadre de la PCH et n'aura pratiquement plus de droits de tirage sur cette prestation durant 3 ans. Elle ne pourra donc pas par exemple pourvoir au remplacement de sa plage tactile braille dont le modèle de base coûte 2000 euros, ou sur le remplacement du logiciel JAWS de reconnaissance de caractères, qui coûte 1680 euros. Ces tarifs extrêmement élevés peuvent expliquer que l'on est tout à la fois tenté d'agir au travers de l'attribution de prestations mais aussi sur l'application de taux de TVA réduits voire nuls. En conséquence, il me semble qu'un large débat réunissant des acteurs du monde du handicap disposant de réelles compétences dans les domaines des politiques sociales et fiscales devraient être initié afin d'aboutir à une simplification des dispositifs existant visant tout à la fois à rendre plus lisible l'ensemble de la politique appliquée aux personnes handicapées et à en réduire les inégalités.*

## *RÉPONSE DE LA PRÉSIDENTE DE L'UNION NATIONALE DES ASSOCIATIONS DE PARENTS DE PERSONNES HANDICAPÉES MENTALES ET DE LEURS AMIS (UNAPEI)*

*Certains constats dressés par cette synthèse ont particulièrement retenu notre attention, parmi lesquels figurent : l'évidente complexité du dispositif fiscal intéressant les personnes handicapées ; le manque de connexion qu'il y aurait en celui-ci et les objectifs de la loi de 2005 sur l'égalité des droits et des chances, la participation et la citoyenneté des personnes handicapées : à ce propos, nous regrettons que ce document ne détaille pas plus précisément les facteurs d'écarts entre les priorités fixées par la réforme de 2005 et les dispositions fiscales existantes ; le paradoxe entre le nombre et la variété des mesures fiscales recensées et leur très faible effectivité en faveur des bénéficiaires potentiels ; les inégalités générées par ce dispositif, qu'elles soient liées à l'origine du handicap comme à celui du niveau de revenu des foyers concernés.*

*D'autres carences et problématiques pointées par ce document nous interpellent également comme l'imprécision qui règne quant à l'évaluation du dispositif dans son ensemble et enfin, tout particulièrement, les difficultés d'accès à leurs droits rencontrés par les « publics cibles » de ces mesures, qui ne profitent concrètement qu'à un nombre limité de bénéficiaires.*

*Quant aux conclusions et recommandations formulées, celles-ci appellent de notre part, les principales observations suivantes.*

*Nous saluons bien évidemment le souhait de parvenir à une meilleure articulation entre la politique du handicap et le dispositif fiscal en faveur des personnes handicapées. Comme le recommande en premier lieu cette étude, nous estimons qu'une telle évolution ne peut se faire qu'à la condition de « mieux appréhender le nombre et la situation des personnes handicapées, notamment en améliorant la connaissance de leurs revenus (…) ».*

*S'agissant de la recommandation visant à procéder à un réexamen d'ensemble des mesures fiscales et sociales en vue d'améliorer leur articulation, de « supprimer des doublons » et renforcer les complémentarités en révisant en priorité celles portant sur la compensation du handicap : nous ne pouvons qu'appeler à la plus grande vigilance et à la nécessité de disposer au préalable de données très fines sur les situations extrêmement variées que ce domaine recouvre pour les intéressés.*

*A ce sujet, il nous semble que cette présentation met en avant la notion de doublons et de superposition entre les dispositifs sociaux et fiscaux sans suffisamment relever les limites des prestations visant, notamment, à assurer la compensation des conséquences du handicap. Or, les réponses mises en place par la réforme de 2005 sont malheureusement loin d'assurer*

*la couverture totale des besoins liée à cette compensation. Aussi et comme évoqué d'ailleurs par cette étude, il nous semble primordial d'étudier et d'assurer les complémentarités entre les mécanismes existants.*

*Deux remarques pour finir : nous sommes interpellés par la recommandation tendant à la révision des mesures relatives à l'accessibilité et la transmission du patrimoine, alors que ces sujets ne sont quasiment pas abordés en amont, dans le corps du projet. Aussi, nous souhaiterions comprendre plus précisément en quoi consisterait une telle révision.*

*Enfin, nous nous étonnons et regrettons vivement que, s'agissant de la prestation de compensation du handicap et malgré les éléments que nous avons eu l'occasion de relayer lors de l'audition de notre Union et à sa suite, il ne soit fait aucunement mention des difficultés et légitimes incompréhensions soulevées par l'imposition du dédommagement des aidants familiaux, imposition dont la suppression est demandée depuis plusieurs années par l'Unapei et l'ensemble de autres membres du Conseil National Consultatif des Personnes Handicapées (CNCPH).*

Cour des comptes
Rapport public annuel 2014 – février 2014
13 rue Cambon 75100 PARIS CEDEX 01 - tel : 01 42 98 95 00 - www.ccomptes.fr

# 3
# La transformation des foyers de travailleurs migrants en résidences sociales : une politique à refonder

## *PRÉSENTATION*

*Construits pour l'essentiel entre 1968 et 1975, les foyers de travailleurs migrants ont été conçus pour répondre aux besoins d'hébergement temporaire de travailleurs étrangers, venus en France sans famille. Ceux-ci étaient supposés regagner à terme leurs pays d'origine ou bien accéder à d'autres formes plus durables de logement. En 1975, ces foyers abritaient 180 000 lits installés dans des chambres individuelles souvent de petite dimension ou des chambres collectives.*

*La situation des foyers s'est lentement dégradée, notamment sur le plan immobilier. La plupart des résidents sont restés en France et ont vieilli dans leurs foyers. Ils étaient encore près de 110 000 fin 2012. Les premiers résidents, principalement maghrébins, ont été rejoints par des ressortissants d'Afrique subsaharienne. Des phénomènes de surpopulation et d'économie « informelle » contraire aux règles d'hygiène et de sécurité et au droit du travail sont apparus.*

*La dégradation des foyers a justifié le lancement d'un « plan de traitement » en 1997, qui constitue l'unique fondement de la politique publique conduite depuis lors en faveur du logement des immigrés. Depuis l'origine, ce plan a deux objectifs complémentaires, qui n'ont jamais varié*[172] *:*

- *la rénovation immobilière des foyers vétustes, associant une pluralité de financeurs ;*
- *la transformation des foyers rénovés en résidences sociales, catégorie de logements-foyers créée en 1994 pour offrir un logement temporaire aux personnes ou ménages qui rencontrent des difficultés à accéder à un logement décent et indépendant ou à s'y maintenir.*

[172] Circulaires n° 98-65 du 18 juin 1998 (logement, emploi et solidarité) et n° 2002-515 du 3 octobre 2002 (affaires sociales, intérieur, logement).

*La mise en œuvre de cette politique publique partenariale associe l'État (ministères chargés du logement, des affaires sociales et de l'immigration), l'Union des entreprises et des salariés pour le logement (UESL)[173], les collectivités territoriales et les organismes gestionnaires de foyers.*

*Son suivi national relève de la commission interministérielle pour le logement des populations immigrées (CILPI), mise en place en 1998 et chargée de « coordonner l'ensemble des actions relatives au logement des populations immigrées […], en particulier en ce qui concerne […] les foyers de travailleurs migrants ».*

*La Cour constatait, dans son rapport public thématique de 2004 sur l'accueil et l'intégration des populations issues de l'immigration[174], que le bilan du plan, « sans être négligeable », n'était « pas à la hauteur de ses ambitions initiales ». Elle demandait la levée des obstacles à sa réalisation, notamment en matière de suroccupation et de vieillissement des résidents, ainsi que, dans une moindre mesure, de sécurisation des financements.*

*En 2012 et 2013, la Cour a de nouveau enquêté sur l'état d'avancement du plan de traitement des foyers de travailleurs migrants. Elle a également contrôlé trois des principaux organismes gestionnaires de foyers : ADOMA, premier opérateur au niveau national qui représente 55 % du secteur sur l'ensemble du territoire, COALLIA, deuxième gestionnaire pour près de 15 % des foyers concernés et ALEOS, association implantée en Alsace (au cinquième rang des gestionnaires de foyers).*

*Il en ressort que, malgré de réels progrès, la rénovation immobilière des foyers demeure trop lente et de plus en plus coûteuse (I) et la transformation des foyers en résidences sociales se heurte par ailleurs à plusieurs difficultés (II).*

[173] L'UESL représente les intérêts des organismes collecteurs du 1 % logement (Action Logement) et met en œuvre les politiques nationales d'emploi des fonds.

[174] Cour des comptes, *Rapport public thématique : l'accueil des immigrants et l'intégration des populations issues de l'immigration*. La Documentation française, novembre 2004, 565 p., disponible sur www.ccomptes.fr

# I - Une rénovation immobilière utile, mais lente et coûteuse

Le plan initial, d'une durée de cinq ans, prévu par une convention de mai 1997 entre l'État et l'Union d'économie sociale pour le logement[175] (UESL), portait sur la rénovation d'environ 320 foyers sur près de 700.

Moins d'un tiers des foyers concernés ayant fait l'objet d'une décision de transformation en octobre 2001, un avenant à la convention État-UESL a prolongé le plan jusqu'à fin 2006. En décembre 2006, le plan a été à nouveau prorogé jusqu'à fin 2013.

## A - Des réalisations bien en-deçà des objectifs

### 1 - Des améliorations réelles

La rénovation immobilière des foyers est destinée à améliorer le cadre de vie par une action sur le bâti, étroitement associée à une démarche sociale.

S'agissant du bâti, le plan vise à mettre aux normes l'ensemble des foyers et à produire des logements meublés individuels et autonomes (avec kitchenette et sanitaires) respectant les normes de surfaces applicables aux résidences sociales[176].

Selon la circulaire de 2002, les foyers à transformer en priorité sont « les foyers-dortoirs, les foyers (…) composés de chambres très petites, les foyers dont la situation est jugée critique du point de vue du bâti (conditions d'hygiène, de sécurité), les foyers sur-occupés et développant des phénomènes de repli sur des modes de vie communautaires ».

Le projet social de chaque résidence, lui, doit être élaboré concomitamment à « la définition des travaux à mener : la conception du bâti […] doit être étroitement liée à la nature des publics qui seront

[175] Devenue l'Union des entreprises et des salariés pour le logement (UESL) en 2009.

[176] Normes figurant dans l'annexe 7 de la circulaire n° 2006-45 du 4 juillet 2006 relative aux résidences sociales et maintenues par l'arrêté du ministre du logement du 17 octobre 2011 : T1 : une pièce principale (surface habitable de 12 $m^2$ pour un occupant, 18 $m^2$ pour deux occupants) ; T1' : une pièce principale (20 $m^2$) ; T1bis : une pièce principale et une cuisine (30 $m^2$).

accueillis [et] à l'analyse de leurs besoins ». La commission interministérielle pour le logement des personnes immigrées (CILPI) insiste auprès des maîtres d'ouvrage pour que le projet social détermine le projet immobilier et non pas l'inverse.

S'agissant des réalisations, il n'existe pas de recensement exhaustif par la commission des logements transformés depuis 1997, ni en nombre, ni en surfaces, ni en termes d'équipements. Selon ses bilans annuels, sur la période 2008-2012, la commission a validé la suppression de près de 12 500 lits dans les foyers, dont plus de 3 400 dans des chambres d'une surface inférieure à 7,5 m² et près de 3 300 dans des chambres à lits multiples. Ont été ainsi créés 9 850 logements en résidence sociale, dont environ 6 270 T1, 2 875 T1', 540 T1bis et 165 T2 et plus.

**Les données d'ADOMA**

Sur la période 2005-2010, la transformation de 53 foyers (8 378 chambres) a entraîné la création de 62 résidences sociales (8 894 logements)[177]. Sur ces 35 foyers traités, 13 comportaient 2 718 chambres de 4,5 m². Le plan stratégique de patrimoine 2011-2021 prévoit de transformer 23 582 chambres, dont 11 790 de 7,5 m² ou moins et 3 497 de 9 m².

**Les données de COALLIA**

Entre 2007 et 2012, le nombre de foyers est passé de 60 (12 030 lits) à 48 (9 977 lits), tandis que celui des résidences sociales est passé de 49 (6 858 logements) à 73 (8 893 logements). Les chambres à lits multiples représentaient 75 % du parc en 1997 ; en 2012, 57 % du parc comprend des logements individuels.

**Les données d'ALEOS**

Les réhabilitations conduites par ALEOS avant 2006 ont consisté principalement dans la suppression des chambres doubles, l'augmentation de la surface individuelle, la rénovation des équipements collectifs et la mise aux normes de sécurité. Après 2006, elles ont visé à produire très majoritairement des logements totalement autonomes « LKWD » (lavabo, kitchenette, WC et douche).

[177] Compte tenu de l'accroissement des surfaces des logements, la transformation d'un foyer en résidence sociale implique la recherche et l'aménagement de sites de desserrement permettant de reloger la totalité des résidents initiaux, ce qui explique que le nombre de résidences sociales ouvertes puisse excéder le nombre des foyers transformés.

### 2 - Un état d'avancement très limité

Le caractère imprécis et incomplet des données de la commission, retracées dans le tableau ci-après, rend particulièrement difficile la mesure du degré réel d'avancement du plan.

**Tableau : l'avancement du plan à la fin de 2012**

<table>
<tr><td rowspan="5">680 foyers recensés</td><td rowspan="2">340 foyers non encore transformés</td><td colspan="2">environ 200 foyers à l'avenir non déterminé</td></tr>
<tr><td>environ 140 foyers du plan</td><td rowspan="3">419 à 430 foyers sur les listes de traitement</td></tr>
<tr><td rowspan="2">318 à 320 foyers transformés ou dont la transformation a été décidée</td><td>219 foyers avec travaux</td></tr>
<tr><td>environ 60 foyers transformés en résidences sociales sans travaux</td></tr>
<tr><td colspan="2">39 foyers avec travaux (hors listes du plan)</td></tr>
<tr><td></td><td colspan="3">20 foyers fermés ou transformés en autres établissements</td></tr>
</table>

*Source : Cour des comptes sur la base de données de la commission interministérielle pour logement des personnes immigrées.*

#### *a) Un suivi défaillant du plan*

Le suivi est incomplet et hétérogène tant du point de vue des besoins que des priorités et des réalisations. Ainsi, bien que quatre régions seulement concentrent plus des deux tiers des foyers, leur nombre exact à la date du lancement du plan n'est pas connu. Il serait estimé à 680 selon la commission interministérielle pour le logement des personnes immigrées (CILPI) et à 710 d'après un rapport parlementaire[178].

En outre, les listes de foyers à rénover, prévues par les circulaires, n'ont pas été mises à jour. La liste initiale de 1998, contenant environ 320 foyers, et celle de 2007, comprenant 210 foyers (dont 130 classés comme prioritaires), se recoupent partiellement mais n'ont jamais été fusionnées par la commission. Celle-ci estime entre 419 et 430 le nombre de foyers concernés, sans doubles comptes. De plus, bien que ne figurant pas sur ces listes, 39 foyers ont été « ouverts au traitement ». Leur

[178] Situation et devenir des foyers de travailleurs immigrés (1996) par H. Cuq, rapport de l'Assemblée nationale.

absence des listes reste inexpliquée, alors même que la plupart de ces foyers remplissait les critères techniques de priorité[179]. Dans ces conditions, ces listes ne sauraient constituer une programmation par l'État des opérations à conduire.

Par ailleurs, la commission ne compte que les foyers « ouverts au traitement » correspondant aux dossiers qu'elle a validés une fois réunis tous les financements requis (État, participation des employeurs à l'effort de construction, collectivités territoriales, maîtres d'ouvrage, autres concours) et finalisés les projets immobilier et social. Elle ne recense pas les opérations terminées, sachant qu'après leur validation, leur réalisation aura pris plusieurs années (appels d'offres, travaux, réception des bâtiments). Elle ne fait qu'estimer, par ailleurs, la soixantaine de foyers transformés sans travaux, dont une partie indéterminée figurerait toutefois sur les listes de priorité.

Enfin, il n'existe pas de suivi organisé des ouvertures effectives des résidences sociales issues des foyers transformés. Les enquêtes semestrielles sur les capacités d'hébergement et de logement accompagné distinguent les résidences sociales issues de foyers et leur nombre de places[180]. Toutefois, selon la direction générale de la cohésion sociale (DGCS), ces données ne sauraient constituer un cadre de suivi du plan, en raison de leur manque de fiabilité et de la difficulté de leur exploitation.

Ces carences dans le pilotage national contrastent avec la rigueur que montrent aujourd'hui les gestionnaires de foyers dans la mise en œuvre de leurs stratégies respectives. Les principaux d'entre eux, notamment ADOMA et COALLIA, disposent de leurs propres programmations en termes de besoins, de travaux et d'ouvertures effectives de résidences sociales, qui ne font pas l'objet de recoupements systématiques avec la commission, mais dont ils suivent précisément la mise en œuvre. Pour leur action, les listes de la commission sont, sans doute, des références utiles, mais elles n'ont pas de portée opérationnelle.

La CILPI s'est engagée à reprendre toutes les informations statistiques et à fusionner les deux listes existantes pour dresser, avec ses membres et partenaires, une liste unique nominative des foyers, distinguant ceux qui ont été transformés, ceux qui restent à transformer et ceux dont le sort doit être fixé, et établir une priorisation. Il importe que

[179] Proportion de chambres de surface inférieure ou égale à 7,5 m² et/ou de chambres à lits multiples ; bâti dégradé ; taux de sur-occupation (cf. document-cadre relatif au plan de traitement mettant en œuvre la convention État-UESL du 20 décembre 2006).

[180] Les enquêtes à venir globaliseront les résidences sociales, sans indication d'origine (ex-foyer, *ex nihilo*, etc.).

ce décompte soit fait sans délai et que des mises à jour régulières soient prévues.

### *b) Une faible mise en œuvre*

Selon la commission, 258 foyers ont été « ouverts au traitement » entre 1997 et 2012, dont 219 prévus sur les listes de 1998 ou 2007, et 39 ne figurant sur aucune des deux listes[181]. Ces rénovations doivent déboucher sur la création de 308 résidences sociales[182].

Compte tenu des imprécisions de décompte et de suivi signalées, la mesure du degré d'avancement du plan après seize ans de mise en œuvre est approximative. Il se situerait entre 38 % (258 foyers « ouverts au traitement » sur 680 foyers initialement identifiés) et 52 % (219 foyers « ouverts au traitement » sur les 419 à 430 foyers inscrits sur les listes). Entre 48 et 62 % du parc resterait donc aujourd'hui encore à traiter.

Pour sa part, l'Union des entreprises et des salariés pour le logement (UESL) recense 235 foyers, dont la transformation a été « programmée » par son conseil de surveillance entre 1997 et 2012.

Enfin, le fichier national des établissements sanitaires et sociaux (FINESS) indique, à la fin de 2012, un nombre de 326 résidences sociales issues de foyers (45 831 places), ainsi que 300 foyers non transformés (57 265 places), soit un total de 626 établissements (103 096 places). En ajoutant les 46 558 places des autres catégories[183], le total des places en résidences sociales est de 92 389. Selon ces chiffres, le plan aurait contribué à la moitié des places ouvertes dans les résidences sociales.

Devant l'absence d'homogénéité de ses données avec celles de FINESS, la CILPI prévoit un rapprochement avec cette base, dans le cadre de l'établissement d'une liste unique des foyers. Ce rapprochement devrait permettre en particulier de connaître l'état du parc et le profil des résidents des 200 foyers occupés, dont la transformation n'est pas envisagée à ce stade[184] et de suivre les ouvertures effectives de résidences sociales.

---

[181] Cf. tableau n° 1.

[182] Compte tenu de l'accroissement des surfaces des logements, la transformation d'un foyer en résidence sociale implique la recherche et l'aménagement de sites de desserrement permettant de reloger la totalité des résidents initiaux, ce qui explique que le nombre de résidences sociales ouvertes puisse excéder le nombre des foyers transformés.

[183] Ex-foyers de jeunes travailleurs et résidences *ex nihilo* (hors pensions de famille).

[184] Cf. tableau n° 1.

Seize ans après le lancement du plan, la CILPI s'est engagée également à concevoir une série d'indicateurs de suivi portant sur les dimensions immobilière, financière et sociale des opérations, en vue de l'établissement d'un tableau de bord du plan.

### 3 - Des retards liés à la complexité des opérations

Les causes des retards dans la mise en œuvre de cette politique ne sont pas de nature financière. Les deux principaux contributeurs (État et Action Logement) ont toujours disposé de crédits budgétaires ou d'enveloppes suffisants pour financer les opérations décidées.

Les retards résultent essentiellement de la longueur des processus de décision qu'impliquent la maturation des projets et la dynamique partenariale choisie pour la mise en œuvre du plan. Le consensus sur le caractère prioritaire d'un dossier favorise une prise de position rapide. De même l'inscription des opérations dans les schémas territoriaux d'habitat et d'urbanisme, de logement des personnes défavorisées, de santé, de gérontologie et d'insertion des populations immigrées peut jouer un rôle facilitateur.

Mais c'est l'implication des collectivités territoriales qui est déterminante. En effet, le plan impose que la transformation se fasse sans pertes de capacités de logements, ce qui nécessite d'identifier de nouvelles emprises foncières pour accueillir les sites complémentaires (dits sites de desserrement) au foyer initial.

Les situations d'urbanisme ou de logement tendues peuvent rendre cette recherche particulièrement longue et difficile. Les bilans de la CILPI montrent que les collectivités territoriales qui bénéficient de délégations des « aides à la pierre[185] » s'approprient plus facilement les dossiers : ce dispositif, institué en 2004, permet aux intercommunalités et aux départements d'attribuer, au nom de l'État, des aides à la construction de logements locatifs sociaux et à la rénovation du parc privé ancien.

La capacité des gestionnaires en matière d'ingénierie technique et sociale, ainsi que leur aptitude à renforcer leurs fonds propres, jouent également un rôle important.

[185]Cour des comptes, *Rapport public thématique* : Les aides à la pierre : l'expérience des délégations de l'État aux intercommunalités et aux départements. La Documentation française, mai 2011, 206 p., disponible sur www.ccomptes.fr

## B - Des coûts croissants imposant une redéfinition des priorités

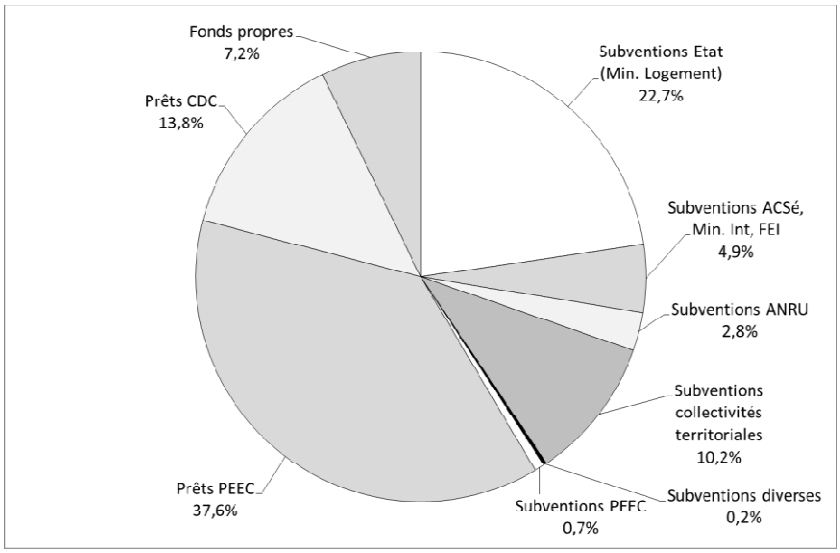
### 1 - Une forte progression des coûts de rénovation

#### *a) Une pluralité de financeurs*

Selon les chiffres de la commission interministérielle pour le logement des personnes immigrées (CILPI), les financements programmés entre 1997 et 2012 pour la transformation des 258 foyers « ouverts au traitement »[186] se sont élevés à 1,57 Md€.

Pour la période 1997-2012, ce total se répartit comme indiqué dans le graphique ci-après :

**Graphique : les financeurs du plan (moyenne 1997-2012)**




*Source : Cour des comptes, à partir des chiffres de la commission interministérielle pour le logement des personnes immigrées (CILPI)*

[186] Cf. tableau n° 1.

Pendant cette période, les transformations sont financées à 41,5 % par des fonds publics, à 51,4 % par l'emprunt et à 7,2 % par des fonds propres des propriétaires. La part des subventions du ministère du logement, principal financeur public, est stable (22 %), alors que celle des prêts au titre de la participation des employeurs à l'effort de construction a diminué (46,5 % en moyenne entre 1997 et 2005 ; 33,1 % entre 2006 et 2012).

À l'inverse, la part des collectivités territoriales (10,2 % en moyenne) a significativement augmenté, passant de 3,2 % en 1997 à 15,6 % en 2012. La commission y voit une marge possible de progression permettant de poursuivre, voire d'accélérer la mise en œuvre du plan. En réalité, les tensions qui pèsent sur les finances publiques locales invitent à une certaine prudence.

L'effort financier de ces collectivités (161 M€, dont 110 M€ apportés par les communes et leurs établissements publics de coopération) est toutefois inégal. À elle seule, la Ville de Paris a mobilisé près de 75 M€ sur son budget, soit plus des deux tiers du total des financements de l'ensemble des communes. Les collectivités délégataires des « aides à la pierre » ont financé plus de 27 % du coût des opérations les concernant[187], contre 5,4 % en l'absence de délégation.

### *b) Une forte accélération des dépenses depuis 2006*

Le rythme des dépenses programmées s'est notablement accéléré à partir de 2006. La moyenne annuelle des financements mobilisés, qui était de 57,8 M€ entre 1997 et 2005, a quasiment triplé dans la période 2006-2012, atteignant 151,2 M€.

Ainsi, le coût total par opération[188] a plus que quadruplé, passant de 1,8 M€ en 1997 à 8,5 M€ en 2012. Cette évolution ne tient toutefois pas compte de la taille des foyers transformés.

[187] Hors Paris, l'effort des collectivités délégataires est de 15,6 % (source CILPI).

[188] Une « opération » représente une tranche de traitement. La commission interministérielle pour le logement des personnes immigrées (CILPI) comptabilise ainsi 347 « opérations » (tranches) entre 1997 et 2012, concernant 258 foyers.

Le renchérissement s'explique par :

- le passage d'opérations de réhabilitations légères (décloisonnements de chambres), dans un premier temps, à des opérations lourdes de restructuration (interventions sur la structure des bâtiments, démolitions-reconstructions) dans la période récente ;
- la création de logements autonomes, d'une surface supérieure aux chambres initiales, entraînant, à la fois, la multiplication des équipements individuels (sanitaires, cuisines) auparavant mutualisés, le recours à des relogements temporaires et la nécessité d'acquérir, aménager et construire des sites de desserrement, d'autant plus coûteux dans les zones tendues du point de vue du logement. L'impact est encore accru lorsque le foyer traité est totalement occupé, voire suroccupé ;
- l'impact des normes d'accessibilité, d'adaptabilité et environnementales intervenues depuis 2005, qui se traduisent par des équipements (rampes, ascenseurs) et des surfaces (circulations) supplémentaires. Le surcoût est estimé par le ministère du logement entre 1,5 % et 6 % pour l'accessibilité des bâtiments d'habitation collectifs et entre 5 % et 7 % pour la réglementation thermique ;
- le désamiantage qui, selon ADOMA, renchérit de 4 % en moyenne le coût des travaux, et de 13 % dans certains cas ;
- la progression des prix du bâtiment, au moins jusqu'en 2009.

### *c) Une politique désormais sans horizon*

L'absence de maîtrise des besoins comme des réalisations, ainsi que les glissements continuels de calendrier dus aux prorogations successives des conventions, ne permettent plus de qualifier de « plan » l'ensemble des opérations de transformation envisagées.

La commission interministérielle pour le logement des personnes immigrées (CILPI) ne dispose pas d'une estimation du coût total des transformations à programmer. Cette situation contraste avec celle d'ADOMA, dont le plan stratégique de patrimoine 2011-2021 prévoit des investissements de 1,4 Md€, à l'issue desquels 63 % de son parc aura été traité.

Sur la base du rythme actuel et du coût moyen des opérations, l'achèvement du plan à modalités constantes concernerait encore quelques 340 foyers et mobiliserait environ 3,4 Md€ sur une durée de vingt ans.

Cette estimation ne tient toutefois pas compte, à ce stade, des opérations à prévoir pour traiter les foyers qui ont été transformés en résidences sociales au début du plan, le plus souvent sans travaux ou avec des travaux légers, et qui sont justifiées par l'usure de leur bâti, aggravée en cas de suroccupation.

### 2 - Un nécessaire recentrage sur les situations les plus urgentes

Dans un contexte de contraintes budgétaires et financières particulièrement fortes, les objectifs fixés il y a seize ans doivent être réexaminés. Une analyse rigoureuse des besoins de rénovation de foyers encore occupés, où subsisteraient des conditions de logement inadaptées et encore indignes, est indispensable. La poursuite des transformations, dans leur volet immobilier, devrait être recentrée sur cet objectif initial de la politique publique.

L'Union des entreprises et des salariés pour le logement (UESL) considère que le retour à la contractualisation avec l'État, sur la base des conventions quinquennales envisagées dans le projet de loi de juillet 2013 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové, offre une opportunité pour une discussion générale, entre toutes les parties prenantes, sur les priorités et les modalités, notamment financières, de la poursuite des opérations de traitement.

Dans ce cadre, les objectifs de cette politique pourraient être adaptés aux évolutions récentes des besoins en termes d'accueil et d'hébergement ainsi que d'accompagnement social de publics défavorisés. Ceci pourrait conduire à diversifier les possibilités de reconversion des foyers, en ne se limitant plus aux seules résidences sociales.

ADOMA a ainsi commencé à convertir certains de ses foyers en structures d'hébergement d'urgence ou pour demandeurs d'asile, en se limitant aux zones détendues, compte tenu de l'ampleur des besoins de logement non satisfaits en zones tendues. En outre, de telles solutions sont intéressantes en termes de coûts en comparaison avec le financement de places d'hébergement en hôtel.

### 3 - Un renforcement indispensable du plan

Les carences du suivi au niveau central assuré par la CILPI[189] traduisent, notamment, une mobilisation insuffisante de son réseau de « chefs de projet ». Ceux-ci, désignés par les préfets, sont chargés de dresser et mettre à jour les listes de foyers à transformer ainsi que de définir et suivre la mise en œuvre des programmes au niveau départemental. Leur rôle est donc essentiel, au sein des comités de pilotage départementaux qu'ils président, pour la mobilisation des acteurs, notamment les collectivités territoriales. Les gestionnaires identifient d'ailleurs clairement les services déconcentrés de l'État, en particulier les directions départementales des territoires (DDT), comme l'échelon moteur pour la mise en œuvre des opérations de traitement, plutôt que la CILPI.

La circulaire d'octobre 2002, qui encadre les interventions de la CILPI pour la mise en œuvre du plan, n'a pas été actualisée malgré les nombreux changements de contexte. Une telle mise à jour permettrait pourtant d'adapter les objectifs et les modalités de cette politique aux évolutions des besoins tant en matière d'hébergement et de logement que d'accompagnement des publics fragiles.

Face à ces constats, la revitalisation du cadre actuel de gouvernance suggérée par le ministère de l'intérieur, visant à réactiver le réseau des chefs de projet et à mobiliser le comité permanent[190] de la CILPI à un haut niveau de représentation pour une réflexion sur les orientations à retenir pour l'avenir, ne paraît pas à la hauteur du besoin de refondation de cette politique.

Certes, se situant au croisement de plusieurs politiques (la rénovation immobilière, le logement accompagné, l'insertion des personnes vulnérables et l'intégration des populations immigrées), la transformation des foyers de travailleurs migrants relève par nature d'une action interministérielle. Pour autant, les défaillances constatées, comme le déficit de portage politique, justifient que soit envisagée la désignation d'un ministère chef de file comme pilote au niveau central.

Enfin, de façon à ce que les objectifs et les priorités soient mieux partagés, il paraît opportun que les gestionnaires puissent être davantage associés au niveau national, soit directement, soit à travers leur

[189] Cette situation est aggravée, depuis avril 2013, par l'absence de désignation du successeur du délégué général de la CILPI.

[190] Le comité permanent, composé des représentants des ministres de l'intégration et du logement, est chargé de veiller à la mise en œuvre des orientations et des décisions arrêtées par la CILPI, dans l'intervalle de ses réunions.

organisation professionnelle, l'Union professionnelle du logement accompagné[191] (UNAFO), à la conception et à la mise en application de cette politique.

## II - La transformation des foyers en résidences sociales : des difficultés

Les résidences sociales[192] « ont une vocation principale de logement temporaire[193] ». Elles « constituent pour leurs résidents un véritable domicile où ils bénéficient de garanties proches des régimes locatifs de droit commun, notamment l'obligation d'un contrat écrit, la délivrance de quittances et le bénéfice de l'aide personnalisée au logement ».

Le projet social définit les publics accueillis et les caractéristiques de la résidence sociale (configuration et implantation des locaux, gestion et accompagnement social, maîtrise de la redevance, peuplement et attribution des logements). « La définition de ces publics se fonde sur les besoins en logements temporaires tels qu'ils auront pu être recensés » au niveau local. Les résidences accueillent trois sortes de publics : ceux « ayant des difficultés d'accès à un logement ordinaire », ceux ayant des « revenus modestes, en demande de logement temporaire pour des raisons de mobilité professionnelle » et ceux « ayant besoin de lien social ».

Dans le cas des foyers de travailleurs migrants, « la transformation en résidence sociale doit se concrétiser par davantage de mixité tout en maintenant en place les publics immigrés déjà occupants, sachant que pour ces publics, la résidence sociale peut constituer s'ils le souhaitent une solution de logement durable, tant qu'ils ne sont pas dépendants ».

La présente enquête montre à cet égard que cette diversification rencontre de nombreux obstacles. Les résidents traditionnels vieillissent dans les structures, ce qui crée des contraintes. De plus, la gestion des

[191] En 2012, les adhérents de l'UNAFO gèrent 96 % des logements en foyers et 70 % des logements en résidences sociales (UNAFO, *Le logement accompagné en chiffres*).

[192] L'ensemble des citations définissant les résidences provient de la circulaire n° 2006-45 du 4 juillet 2006 (p. 3 ; annexe 1, p. 2 ; annexe 3, p. 3).

[193] Fait exception la catégorie spécifique des maison-relais ou pensions de famille, destinée à l'accueil, sans condition de durée, des personnes dont la situation sociale et psychologique rend difficile l'accès à un logement ordinaire.

foyers transformés comporte des risques hérités du passé ou issus de la reconversion.

## A - Les obstacles à la diversification des publics

### 1 - Une évolution lente des résidents

Lorsqu'un foyer est transformé en résidence sociale, l'évolution du public est lente, les publics immigrés déjà occupants demeurant majoritairement sur place. Faute de données nationales, il faut, pour mesurer le phénomène, s'en remettre au suivi réalisé par les gestionnaires. Il montre que les profils socio-économiques se modifient davantage que les origines géographiques. Marginalement, la proportion des résidents maghrébins diminue, alors que celle des subsahariens augmente. Chez ADOMA[194], les nouveaux résidents représentent 20 % de la clientèle : ils sont plus jeunes, plus fréquemment de nationalité française, plus souvent allocataires du revenu de solidarité active (20 % en 2009, 25 % en 2012) et plus souvent des femmes. COALLIA accueille plus de salariés et moins de retraités en 2011 qu'en 2006 (48 % de salariés, 21 % de retraités en 2011).

Selon Action logement, les réservations de logement obtenues en contrepartie des financements au titre de la participation des employeurs à l'effort de construction, proposées aux salariés des entreprises assujetties, tendent « à équilibrer la situation des résidences sociales ». ADOMA a mis en place un suivi des logements contingentés et informe les différents réservataires lors des vacances, favorisant ainsi la diversification. Près de 10 % des demandes arrivent ainsi par Action logement : 80 % des demandeurs ont moins de 46 ans et 92 % sont salariés contre respectivement 70 % et 47 % pour les autres demandeurs[195].

La rotation des résidents accueillis rend également possible la diversification des publics, mais elle est faible[196]. En 2011, COALLIA enregistre 18 % de sorties. En 2012, 15 % des résidents d'ADOMA n'étaient plus dans les lieux suite à leur décès (1,2 %) ou à une mobilité : 5,85 % des résidents déclaraient partir vers un nouveau logement (parc

[194] ADOMA, *Observatoire de la clientèle 2012.*
[195] ADOMA, *Observatoire de la clientèle 2012.*
[196] Une durée moyenne de séjour de 2 ans impliquerait un taux de rotation de 50 %.

ADOMA ou autre bailleur), 1,95 % retournaient dans leur pays d'origine[197].

### 2 - Des freins variés à la rotation

Les résidents qui étaient logés dans les foyers de travailleurs migrants avant transformation peuvent choisir la résidence comme une solution de logement durable : cette exception faite au principe du logement temporaire attaché à la résidence sociale réduit la rotation. Elle devrait aussi inciter à la maîtrise des flux entrants en foyer. Par ailleurs, les habitudes prises en mode de vie collectif et les solidarités communautaires, ainsi que la qualité des installations dans les nouvelles résidences et l'existence de services, constituent une facilité et un bien-être peu incitatifs à la recherche d'un logement ordinaire.

Des facteurs économiques dissuadent aussi les plus bas revenus de sortir de la résidence. D'après les données[198] du ministère du logement, une fois l'aide personnalisée au logement prise en compte, le logement social ordinaire coûte à un bénéficiaire du RSA ou de l'allocation de solidarité aux personnes âgées (ASPA), près de 30 % plus cher qu'une place en résidence sociale. En effet, en logement social, le taux d'effort (c'est-à-dire le rapport entre le reste à charge et le revenu) d'un bénéficiaire de cette allocation est de 4 % et son reste à charge s'élève à 34,54 €, alors qu'en résidence sociale, son taux d'effort n'est que 3 % et son reste à charge de 26,68 €. Inversement un salarié au SMIC, qui a un taux d'effort de 21 % en logement social et s'acquitte de 233,73 €, est soumis à un taux d'effort de 30 % en résidence, soit un reste à charge de 336,58 €.

En outre, l'attachement des migrants à l'envoi d'argent dans leurs pays d'origine[199] les incite à rester en résidence sociale. La résiliation du contrat d'occupation lorsque le plafond de ressources est dépassé

[197] Autres motifs : non renseigné, changement de situation personnelle ou professionnelle, expulsion, autre – source : ADOMA, *Observatoire de la clientèle 2012*.

[198] Les données concernent la zone 1 bis et comparent des logements T1 en foyers financés en prêts locatifs aidés d'intégration (PLAI) et des logements locatifs T1 financés en prêts locatifs aidés d'intégration, le montant considéré pour l'ASPA étant de 787,27 €/mois et, pour le SMIC, de 1 123,29 €/mois.

[199] Haut comité pour le logement des personnes défavorisées (HCLPD), 16ème rapport : *du foyer de travailleurs migrants à la résidence sociale : mener à bien la mutation*, juillet 2010, pp.19, 31-32.

encouragerait à plus de mobilité, surtout pour les jeunes actifs : elle n'est cependant pas mise en œuvre par les gestionnaires.

Enfin, le départ vers le logement social ordinaire se heurte à l'absence d'alternatives en zone tendue, où, de surcroît, manquent les logements de petite taille. Dans ce contexte, malgré l'obligation qui leur est faite, les gestionnaires ne proposent pas systématiquement aux résidents une orientation vers le logement ordinaire, à l'occasion de la rénovation des foyers. ARALIS[200] qui ouvre systématiquement un dossier de demande de logement social fait figure d'exception.

La diversification du public dans les résidences et la transformation des foyers en résidences pourraient être accélérées en introduisant explicitement le principe du caractère temporaire du logement dans tous les nouveaux contrats d'occupation, tant en foyer qu'en résidence sociale. Par exception, les immigrés retraités ou bénéficiant d'un minimum vieillesse, qui ont aujourd'hui choisi le foyer ou la résidence comme solution de logement durable, pourraient continuer à bénéficier de cette possibilité. Parallèlement, chaque résident devrait bénéficier d'un accompagnement social personnalisé à la sortie du foyer ou de la résidence.

### 3 - Une gestion locative sociale plus complexe

La cohabitation des différents groupes dont les besoins sont différents (actifs/inactifs, jeunes/retraités) est une source potentielle de conflits, qui nécessite une régulation quotidienne. ALEOS s'efforce de maintenir une part d'actifs dans chaque site afin de ne pas concentrer les personnes en rupture économique et sociale. Tous ses gestionnaires et travailleurs sociaux sont formés à la prévention des conflits.

La diversification des publics accueillis dans les résidences sociales s'accompagne d'un accroissement de leur vulnérabilité. Les résidents historiques, vieillissants, ont des besoins d'accès aux droits et aux soins. Les « nouveaux publics », qui se trouvent en situation de précarité sociale et économique, peuvent rencontrer des problématiques de santé, d'addiction, de parentalité.

Or, à la différence des centres d'accueil pour les demandeurs d'asile, les résidences sociales ne bénéficient pas de financements publics pour l'accompagnement social. Jusqu'à récemment, elles étaient conçues

[200] Haut comité pour le logement des personnes défavorisées (HCLPD), 16ème rapport, juillet 2010, p. 84.

pour fonctionner avec deux salariés, le responsable et un agent d'entretien. Le gestionnaire n'est chargé que d'une « gestion locative sociale » : il garantit l'accès aux services et dispositifs sociaux de droit commun car il n'est pas en mesure de prendre en charge les problématiques sociales complexes qui exigent l'intervention d'un professionnel spécifiquement formé. Il lutte contre l'isolement et prévient les conflits et les impayés.

Pour certains gestionnaires, les frontières entre accompagnement social et gestion locative sociale ne sont pas faciles à distinguer. Les dossiers des résidents « historiques », qui ont des difficultés linguistiques ou de compréhension du système, sont longs à traiter : COALLIA constate que les travailleurs sociaux de droit commun ne peuvent pas y consacrer le temps nécessaire. ALEOS dispose de services sociaux internes car « la réactivité de l'intervenant social est décisive afin d'éviter que la situation ne devienne vite inextricable ». Or « les assistantes sociales de secteur traitent leurs priorités selon des critères qui peuvent être sans lien avec ceux des gestionnaires ». Enfin, ADOMA développe la pratique de la « médiation sociale » pour encourager le recours au droit commun du travail social. Le cadre juridique[201] ne suffit pas à garantir l'homogénéité de la qualité du service rendu aux résidents.

**Gestion directe ou convention**

Les résidences ALEOS ont une permanence qui accueille et oriente tout résident sollicitant une aide administrative ou un soutien psychologique. Les demandes d'aide financière sont évaluées, les dossiers instruits. Les titulaires du revenu de solidarité active (RSA) les moins autonomes sont effectivement mis en relation avec les services de droit commun.

La convention nationale de 2012 entre ADOMA et l'Union nationale des centres communaux d'action sociale (UNCCAS) permet l'instruction de dossiers de demande d'aide sociale, de maintien à domicile ou encore la construction d'un parcours logement individualisé.

Les gestionnaires peuvent bénéficier d'une aide de l'État en appui de leur mission de gestion locative sociale. Toutefois, cette aide est allouée en fonction du projet social et non de manière systématique[202]. Une évaluation réalisée en 2012[203] montre que l'attribution, en fait,

[201] Circulaire direction générale de la cohésion sociale/délégation interministérielle à l'hébergement et à l'accès au logement/direction de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages n° 2013/219 du 30 mai 2013 relative au soutien et au développement de l'offre de logement accompagné par un renforcement de l'aide à la gestion locative sociale (AGLS) des résidences sociales.
[202] Circulaire DGCS/DIHAL/DHUP n° 2013/219 du 30 mai 2013.
[203] *Évaluation de l'AGLS – rapport final* – avril 2012- Itinere conseil.

« dépend rarement de l'analyse du projet social mais repose le plus souvent sur des critères historiques qui n'ont jamais été réinterrogés ». ADOMA, qui a bénéficié de 38 % de l'enveloppe nationale en 2012 estime que ses « actions de gestion locative sociale étaient couvertes, jusqu'à présent, par l'aide ». Pour COALLIA, il est nécessaire que les résidences sociales bénéficient plus largement des mesures d'accompagnement social financées dans le cadre des fonds de solidarité pour le logement et de l'accompagnement vers et dans le logement et que « les moyens […] soient prévus et mobilisés au moment des admissions en résidence sociale ».

Les modalités d'octroi de l'aide à la gestion locative sociale mériteraient ainsi d'être affinées.

## B - Les contraintes liées au vieillissement des anciens résidents

Les gestionnaires de foyers sont confrontés aux conséquences du vieillissement croissant de leurs résidents traditionnels, que la Cour qualifiait en 2004 de défi pour l'avenir. Fin 2009, plus de 40 % des résidents des foyers avaient plus de 60 ans, dont 80 % sont maghrébins.

**Un vieillissement croissant des résidents**

Fin 2010, 41 % des résidents d'ADOMA avaient plus de 60 ans. Ils sont 43 % en 2012[204]. D'ici 2015, le nombre de résidents âgés d'ADOMA devrait augmenter d'un cinquième. 19 % des résidents de COALLIA avaient plus de 70 ans en 2011 contre 15 % en 2006, alors même que 53 % des résidents étaient sub-sahariens et 27 % maghrébins. 20 % des résidents d'ALEOS avaient plus de 70 ans en 2010, contre 14 % à fin 2008.

### 1 - De fortes réticences à une orientation vers les établissements spécialisés

Lorsque les résidents des foyers perdent leur autonomie, la question de leur transfert vers les établissements d'hébergement de personnes âgées dépendantes (EHPAD) se pose, comme pour l'ensemble de la population vieillissante. Les obstacles habituels face à ce

[204] ADOMA, *Observatoire de la clientèle, 2012*.

changement de mode vie se combinent, dans le cas des résidents de foyers, à des difficultés spécifiques, de nature culturelle et financière. Ainsi, les résidents, maghrébins notamment, sont réticents à l'idée d'être pris en charge par des personnes extérieures à leur famille. Par ailleurs, le coût de l'hébergement en EHPAD est bien supérieur à celui de la résidence sociale, ce qui empêche les résidents de continuer à transférer dans leur pays d'origine une partie de leurs revenus.

**L'EHPAD de Bobigny (Seine-Saint-Denis)**

ADOMA a confié la gestion de cet établissement, ouvert au printemps 2011, à une association spécialisée. Il n'a pas rencontré le succès espéré. 72 % des admissions sont prononcées au titre de l'aide sociale. Les ressources sont alors prélevées à 90 %, laissant un reste à vivre mensuel de 89 € et la règle de récupération sur succession légataire et donataire s'impose aux bénéficiaires. La société indique que « l'expérience de réalisation d'EHPAD ne sera pas poursuivie, ce mode d'hébergement ne correspond pas aux attentes de résidents » et qu'elle « n'a pas vocation à porter des immeubles qu'elle ne gère pas ».

**L'EHPAD de Colombes (Hauts-de-Seine)**

COALLIA a démoli un foyer peuplé à 77 % de résidents de plus de 60 ans pour construire une résidence sociale et un EHPAD imbriqués architecturalement. COALLIA constate que « le public cible n'est pas au rendez-vous, malgré le fait que les besoins demeurent prégnants. […Elle] n'envisag[e] pas de renouveler une expérimentation similaire ».

Pour le ministère de l'intérieur qui reconnaît « la compétence de principe des maisons de retraite », l'admission en EHPAD ne serait possible que pour ceux « qui n'auraient plus de soutien familial ni en France ni dans le pays d'origine ». Le ministère du logement considère, lui, que les résidences ne doivent pas se substituer aux EHPAD. Face à la hausse de la dépendance et au coût de sa prise en charge, la position de l'État mériterait d'être clarifiée.

### 2 - Le besoin d'une prise en charge globale

Il concerne tant l'adaptation de l'habitat que l'accompagnement social.

Le projet social des résidences issues de la transformation des foyers doit notamment prendre en compte les spécificités tenant à la présence, durable, dans la plupart des cas, des anciens résidents (travailleurs migrants, souvent vieillissants). La rénovation du bâti peut rendre possible l'intervention d'une aide à domicile. Les migrants

refusent fréquemment la présence d'une personne aidante et lorsque le personnel est féminin, la difficulté est parfois plus grande encore.

Certains aménagements, comme l'installation de mobilier adapté, l'offre d'équipements spécifiques ou la mise en place d'un étage ou d'un bâtiment dédié, permettent d'améliorer le confort des résidents âgés. Des unités de vie[205] peuvent être maintenues si les résidents âgés le souhaitent. Elles doivent pouvoir être transformées ultérieurement en logements autonomes et la surface des chambres ne peut être inférieure à 9 m². L'importance des travaux à prévoir, compte-tenu du surcoût induit, devrait faire l'objet d'un encadrement plus précis.

**Le maintien à domicile dans les résidences d'ADOMA**

Le maintien à domicile participe d'un projet global qui comprend, outre la sollicitation des acteurs et le repérage des résidents, l'établissement d'un projet architectural adapté, guidé par des préconisations techniques établies par ADOMA. Depuis 2005, chaque année en moyenne 1,5 M€ ont été engagés en fonds propres dans la création d'ascenseurs, l'aménagement de douches et sanitaires et la transformation en logement adapté (barres de maintien, largeur des portes, circulations adaptées).

Par ailleurs, ADOMA cherche à favoriser la mutualisation d'une personne aidante pour un groupe de résidents.

Les gestionnaires se préoccupent aussi d'accompagner le vieillissement de leurs résidents comme le préconise le groupe de travail interministériel sur les personnes âgées immigrées, réuni par la direction de l'accueil, de l'accompagnement des étrangers et de la nationalité du ministère de l'intérieur, qui souligne « la nécessité d'améliorer l'accompagnement [des] immigrés âgés vers les dispositifs de droit commun et de mieux former les professionnels sociaux ».

L'accompagnement proposé par les gestionnaires peut être global, comme chez ADOMA, ou plus ciblé sur la prévention sanitaire, l'accès aux soins et l'insertion dans les schémas gérontologiques départementaux comme chez COALLIA ou ALEOS. Ainsi, depuis 2008, ALEOS forme son personnel à la compréhension et la prise en charge des pathologies du vieillissement. Une infirmière assure une « coordination santé », qui permet de prévenir les crises aigües, d'orienter les résidents et de mettre en place des soins à domicile.

Pour l'Union professionnelle du logement accompagné (UNAFO), la prise en charge du vieillissement doit s'inscrire dans une action plus globale d'accès aux droits et à la santé. En 2012, elle a édité un guide du

[205] Chambres individuelles autour d'un espace commun (cuisine, sanitaires).

retraité étranger et signé une convention avec la caisse nationale de l'assurance vieillesse des travailleurs salariés (CNAVTS)[206]. Des actions collectives de prévention de la perte d'autonomie ont été menées par les caisses d'assurance retraite et de la santé au travail (CARSAT) au sein des foyers. Les actions des gestionnaires adhérents de l'UNAFO restent cependant hétérogènes, certains recourant aux CARSAT, d'autres finançant ce type d'action par l'aide à la gestion locative sociale (AGLS) ou encore s'inscrivant dans les plan régionaux de santé publique.

La coordination entre acteurs sur la problématique du vieillissement des immigrés peut se faire par différents outils comme les programmes régionaux des populations immigrées, les plans départementaux pour le logement des personnes défavorisées ou les programmes régionaux pour l'accès à la prévention et aux soins, dans lesquels, toutefois, la prise en compte des besoins spécifiques des travailleurs migrants en foyer est inégale.

## C - Les risques de gestion des foyers transformés

### 1 - Le retour potentiel de la suroccupation et de l'économie « informelle »

#### *a) Les problèmes liés à la suroccupation*

Une même personne logée en foyer ou résidence ne peut pas héberger de tiers pendant plus de six mois par an. Au-delà, il s'agit de suroccupation. Elle concerne principalement les foyers subsahariens en Île-de-France. Signalée à plusieurs reprises, la suroccupation témoigne d'un phénomène culturel et social de solidarité[207], ainsi que du manque de logements accessibles en zone tendue. Interdite, elle accélère l'usure du bâti et engendre une surconsommation d'eau et d'électricité ainsi qu'un volume accru d'ordures ménagères. Les gestionnaires ne communiquent pas le taux de suroccupation, mais, selon l'Atelier parisien d'urbanisme, le taux moyen dans les foyers parisiens (et résidences issues de foyers) serait de 58 % en 2010.

[206] Convention Union professionnelle du logement accompagné (UNAFO)/CNAV – 22 mai 2012 – p. 5-6.
[207] Haut comité pour le logement des personnes défavorisées (HCLPD), 16ème rapport, juillet 2010, p.31-32.

Les rénovations des foyers suroccupés sont difficiles et coûteuses, car elles appellent une approche adaptée, notamment pour identifier des sites de desserrement plus nombreux du fait de l'intégration de tout ou partie des surnuméraires, lorsqu'ils ne sont pas en situation irrégulière. La Ville de Paris reloge ces derniers sous plusieurs conditions (régularité du séjour, minimum de trois ans dans le foyer, parrainage par un résident). La suroccupation constitue ainsi un puissant facteur de ralentissement des projets.

Pour lutter contre la suroccupation ou son retour, le ministère de l'intérieur préconise « d'appliquer la réglementation qui permet d'individualiser les consommations de fluides, de mettre en place des contrôles d'occupation et des contrôles à l'entrée des bâtiments ». D'une part, les espaces communs moins nombreux après travaux permettent de supprimer la suroccupation de ces parties. D'autre part, chaque résident en logement individuel autonome est titulaire d'un contrat de résidence qui lui reconnaît la jouissance privative de ce dernier : sa responsabilité individuelle peut-être engagée en cas de non-respect des règles d'occupation.

**Une implication variable dans la lutte contre la suroccupation**

Chez ADOMA, la pièce à vivre est étudiée pour éviter l'ajout d'un lieu de couchage supplémentaire.

Le règlement intérieur des résidences de COALLIA, annexé à chaque contrat d'occupation, reprend les limites apportées au droit d'héberger des tiers pour les logements-foyers en termes de durée d'hébergement. Il prévoit une participation forfaitaire symbolique d'un euro par jour pour l'hébergement d'un tiers. En septembre 2013, COALLIA avait engagé 46 dossiers au titre de la procédure contentieuse pour expulsion au motif de suroccupation : deux jugements avaient conclu à l'expulsion, 12 avaient été classés suite à une régularisation, les autres étaient en cours.

Les consommations de fluides sont couvertes par la redevance. Cependant, les gestionnaires ont la possibilité[208] de facturer toute consommation d'eau au-delà du forfait journalier défini, sous réserve de l'installation des compteurs individuels dans les logements autonomes.

[208] Décret n° 2011-356 du 30 mars 2011 relatif aux conventions d'aide personnalisée au logement (APL).

**La facturation des surconsommations encore à l'état de projet**

26 résidences sociales ADOMA disposent de logements susceptibles d'accueillir des compteurs individuels d'eau. Une expérimentation permet d'affiner les modalités de facturation des surconsommations constatées au-delà du forfait journalier de 165 litres par personne : elles prendront en compte le nombre de personnes à considérer selon le type de logement, le tarif de facturation (eau chaude selon l'énergie), les périodes de facturation. La facturation des surconsommations ne sera effective qu'à compter du 1er mars 2014 dans les résidences identifiées. COALLIA n'a pas non plus encore mis en œuvre cette disposition.

*b) La résorption de l'économie « informelle »*

La suroccupation s'accompagne souvent de la présence d'activités informelles, de restauration, d'artisanat ou de commerce, qui ont certes une utilité sociale (source de revenus, services de proximité à faible coût) mais qui ne sont pas conformes au droit du travail et rarement aux normes d'hygiène et de sécurité.

**La disparition des cuisines illégales**

Près de la moitié des cuisines collectives informelles recensées par COALLIA avant traitement des foyers ont disparu : huit ont été ou seront fermées, sept ont été ou seront transformées en restaurant social au sein des résidences. Dans le projet social élaboré lors des réhabilitations, ADOMA maintient des surfaces dédiées aux cuisines qui prennent alors le statut de restaurant social. Pour cela, la réglementation doit être respectée et les charges d'eau et d'électricité doivent être facturées selon les consommations réelles.

Seules les activités de restauration sont éventuellement maintenues, les autres sont supprimées. Leur viabilité n'est cependant pas garantie sur le long terme lorsque les emplois reposent sur des contrats aidés.

Les activités dont l'exercice est interdit pourraient être clairement indiquées dans le règlement intérieur de l'établissement rendant ainsi ces dispositions clairement opposables aux résidents et écartant la mise en cause éventuelle de la responsabilité du gestionnaire.

### 2 - Les aléas de l'équilibre économique

La transformation des foyers de travailleurs migrants pèse sur le modèle économique des gestionnaires de foyers. La demande de gestion locative sociale augmente avec la vulnérabilité des publics, alors même que les montants d'aide à la gestion locative sociale perçus ne sont globalement pas en adéquation avec les dépenses effectivement engagées.

Les rénovations, du fait de la lourdeur des travaux et de l'augmentation des surfaces individuelles, ont entraîné des hausses de redevances importantes. Dans la plupart des cas, les redevances atteignent les plafonds réglementaires. Elles doivent satisfaire le double enjeu du logement des populations les plus modestes et d'équilibre financier des gestionnaires. Selon COALLIA, elles ont triplé[209] au moment des rénovations. Le passage à l'aide personnalisée au logement (APL) renforce toutefois la solvabilité des résidents aux faibles revenus, réduisant la hausse de ce qui reste à la charge du résident. Au contraire, les nouveaux publics économiquement plus fragiles augmentent le risque d'impayés. La hausse des redevances rend donc le gestionnaire plus sensible au taux d'occupation.

À cet égard, la « navette » des résidents, surtout retraités, entre la France et le pays d'origine, laisse des logements vides. Elle peut entraîner des interruptions, parfois mal anticipées, des aides sociales assorties d'obligation de séjour sur le territoire français[210]. La « location alternée », qui repose sur une planification des séjours à l'étranger afin qu'un groupe de résidents puisse revenir et occuper alternativement une même chambre, permet d'éviter la sous-location pendant la période d'absence et de libérer des logements en secteurs tendus.

Cependant, la « location alternée » s'appuie sur un contrat spécifique, dérogatoire aux dispositions du code de la construction et de l'habitation. Elle est, en pratique, relativement complexe pour faire concorder les calendriers et l'organisation des changements de résident d'une période sur l'autre. ADOMA a mis en place la « location alternée » dès 2004 ; COALLIA l'expérimente. Le nombre de résidents ADOMA concernés, principalement des migrants âgés bénéficiant d'une retraite contributive, est stable (1 200 en 2012).

---

[209] À la résidence Jean-Jacques Rousseau à Ivry, la redevance de la chambre à un lit (12 $m^2$) était de 130,20 € alors que celle du T1 (13,40 $m^2$) s'élevait à 400 €, à la livraison des travaux en octobre 2010.

[210] 8 mois par an pour l'aide personnalisée au logement (APL) ; 6 mois pour l'allocation de solidarité aux personnes âgées (ASPA).

La consolidation juridique de la « location alternée » et son application plus systématique en zones tendues mériteraient d'être étudiées.

Par ailleurs, le caractère forfaitaire de la redevance ne permet pas aux gestionnaires de répercuter l'augmentation actuelle du coût des charges, ce qui incite à la maîtriser. Les tarifications de solidarité sur l'électricité et le gaz atténueront légèrement le renchérissement. Pour le ministère du logement, la généralisation de la facturation des consommations constatées au-delà du forfait journalier, mise en place pour l'eau, permettrait aux gestionnaires de réclamer des compléments de redevance ; l'établissement des redevances en fonction du nombre de mètres carrés pourrait également améliorer la maîtrise des coûts. Par crainte d'augmentation des impayés, certains gestionnaires comme COALLIA n'y sont pas favorables.

Enfin, les travaux de grosses réparations et de gros entretien à la charge des propriétaires doivent être correctement anticipés afin d'éviter une dégradation du parc. Les gestionnaires qui ne sont pas propriétaires doivent notamment s'assurer que les sommes qu'ils versent aux propriétaires dans ce cadre sont bien identifiées afin de pouvoir être mobilisées le moment venu.

La transformation, lorsqu'elle est possible, de certaines places de résidence sociale en places destinées à des demandeurs d'asile conforte, au contraire, financièrement les gestionnaires qui ne dépendent plus alors de la perception des redevances mais d'une dotation de l'État.

## D - Un pilotage négligé du volet social de la politique

Les publics des foyers et résidences, ainsi que leurs besoins, sont mal connus à l'échelle nationale. L'État ne recueille pas de données fiables. Il ne suit pas davantage les parcours des publics des foyers rénovés et notamment leur sortie vers le logement ordinaire. Les seules informations utiles proviennent des gestionnaires mais elles ne sont ni harmonisées ni *a fortiori* consolidées.

En matière de lutte contre la suroccupation, la commission interministérielle pour le logement des personnes immigrées (CILPI) ne valide désormais en commission que les dossiers de résidences prévoyant l'installation de compteurs d'eau individuels. Cependant, elle n'en vérifie pas la mise en œuvre concrète et n'applique pas de sanction en cas de non-respect.

L'Union professionnelle du logement accompagné (UNAFO) est subventionnée par l'État afin de « repérer, capitaliser et diffuser les bonnes pratiques en matière de logement accompagné »[211]. La problématique du vieillissement illustre le fait que l'État pourrait renforcer l'appropriation et l'évaluation de ces recommandations sur un ensemble de thématiques afin de développer une approche commune sur des problématiques identiques.

Le financement de la gestion locative sociale est éclaté, aboutissant à une couverture inégale des besoins. Les futurs plans départementaux d'action pour le logement et l'hébergement des personnes défavorisées (PDALHP), qui ont vocation à « définir les mesures adaptées concernant l'offre globale de services d'accompagnement vers et dans le logement et de diagnostics sociaux », pourraient être intégrés à la réflexion.

Ainsi, relève-t-on le même déficit de pilotage pour le volet social de la transformation des foyers de travailleurs migrants que pour le volet de la rénovation immobilière. La direction générale de la cohésion sociale (DGCS), pourtant signataire de plusieurs circulaires de mise en œuvre du plan, estime n'être chargé ni des résidences sociales ni du suivi du plan. Il est vrai que les résidences sociales, catégorie de logements-foyers, relèvent du code de la construction et de l'habitation, même si elles bénéficient aux personnes vulnérables.

Afin de revenir à la vision globale voulue par la politique publique de transformation des foyers en résidences sociales, il apparaît nécessaire que l'administration chef de file s'assure que le suivi du plan couvre bien toutes ses composantes, c'est-à-dire les aspects immobiliers et sociaux.

## *CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS*

*Seize ans après son lancement, et malgré deux prorogations, le bilan du plan de traitement des foyers de travailleurs migrants est décevant. Alors même que les problèmes identifiés dans les années 1990 avaient un caractère d'urgence, les transformations effectuées depuis 1997, toujours plus onéreuses et mobilisant des financements croissants, n'ont bénéficié qu'à la moitié des foyers. L'horizon de leur achèvement est aujourd'hui trop lointain pour que la référence à un plan n'en soit pas devenue fictive.*

*La programmation par l'État des opérations de rénovation, bien que fondée en principe sur des critères objectifs de priorité connus des*

[211] Convention pluriannuelle d'objectifs entre le ministère des affaires sociales (direction générale de la cohésion sociale) et l'Union professionnelle du logement accompagné du 6 décembre 2010, annexe 1.

*partenaires, ne revêt qu'un caractère indicatif, notamment pour les organismes gestionnaires, qui définissent leurs programmes de manière autonome.*

*Au « plan de traitement » prévu pour durer cinq ans, s'est substituée dans les faits une action de rénovation immobilière lente et continue, conduite par les organismes gestionnaires dans le cadre de procédures arrêtées il y a plus d'une décennie, sans ajustements périodiques des objectifs et des modalités.*

*Le caractère interministériel du pilotage a débouché sur une absence d'appropriation de cette politique par les administrations chargées de sa mise en œuvre et sur une dilution des responsabilités. Paradoxalement, la seule approche stratégique des actions à conduire est celle des organismes gestionnaires eux-mêmes, qu'elles concernent les travaux ou la gestion des résidences sociales rénovées. L'État, lui, a délaissé, au fil des années, cette politique qui n'est plus portée au niveau national.*

*Le constat d'une véritable déshérence administrative conduit la Cour à appeler de ses vœux une refondation de cette politique interministérielle (logement, insertion, intégration). Elle permettrait, d'une part, de recentrer les rénovations sur les situations où le logement reste indigne ou inappropriées et, d'autre part, d'adapter les objectifs de transformation des foyers aux besoins, pris globalement, d'hébergement et de logement accompagné des publics vulnérables.*

*En conséquence, la Cour formule les recommandations suivantes :*

1. *renforcer le pilotage interministériel de la politique de transformation des foyers de travailleurs migrants en résidences sociales :*

   *- en responsabilisant un ministère en tant que chef de file ;*

   *- en associant davantage les gestionnaires de foyers à la définition et au suivi de la politique ;*

2. *revoir les objectifs du plan de transformation des foyers, en ciblant les priorités :*

   *- en termes de besoins de rénovation des foyers encore pleinement occupés où subsistent des conditions de logement indignes ou inadaptées ;*

   *- en termes de transformation des foyers non seulement en résidences sociales, mais aussi en toute autre structure d'accueil et d'hébergement ;*

3. *actualiser et approfondir la connaissance des publics accueillis dans les foyers transformés et de leurs besoins ;*
4. *prévoir explicitement le caractère temporaire du séjour dans les nouveaux contrats d'occupation tant en foyer qu'en résidence sociale ;*
5. *encourager, par des mesures d'accompagnement, l'accès au logement ordinaire des résidents qui le souhaitent ;*
6. *faciliter la gestion locative sociale en clarifiant et en harmonisant les conditions de son financement au regard des besoins sociaux des résidents.*

Cour des comptes
Rapport public annuel 2014 – février 2014
13 rue Cambon 75100 PARIS CEDEX 01 - tel : 01 42 98 95 00 - www.ccomptes.fr

## Sommaire des réponses


| | |
|---|---|
| Réponse commune du ministre de l'économie et des finances et du ministre délégué auprès du ministre de l'économie et des finances, chargé du budget | 368 |
| Ministre des affaires sociales et de la santé | 369 |
| Ministre de l'égalité des territoires et du logement | 371 |
| Ministre de l'intérieur | 375 |
| Président de l'Assemblée des départements de France (ADF) | 377 |
| Président de l'Association des maires de France (AMF) | 380 |
| Président du directoire d'Action logement-Union des entreprises et des salariés pour le logement (UESL) | 383 |
| Président de l'association ALÉOS | 384 |
| Réponse commune du président de l'Union professionnelle du logement accompagné (UNAFO) et du délégué général de l'UNAFO | 385 |
| Président du conseil d'administration d'ADOMA | 395 |
| Président du conseil d'administration de COALLIA | 399 |


## Destinataire n'ayant pas répondu

| |
|---|
| Président de l'Association des communautés urbaines de France (ACUF) |

### *RÉPONSE COMMUNE DU MINISTRE DE L'ÉCONOMIE ET DES FINANCES ET DU MINISTRE DÉLÉGUÉ AUPRÈS DU MINISTRE DE L'ÉCONOMIE ET DES FINANCES, CHARGÉ DU BUDGET*

*Tout d'abord, nous souscrivons entièrement aux recommandations formulées par la Cour concernant l'amélioration du suivi de la mise en œuvre de ce plan de traitement des foyers de travailleurs migrants (FTM). En effet, il apparaît nécessaire, comme le souligne la Cour, que soit dressée une liste unique de l'ensemble des FTM, qui distingue leur situation au regard de ce plan et précise par foyer les degrés de priorité de leur traitement.*

*De même, compte tenu de l'importance des montants engagés (1,6 Md€ entre 1997 et 2012 pour le traitement de 258 FTM), il est également primordial que puisse être établi un décompte systématique des ouvertures effectives de résidences sociales réalisées dans le cadre de ce plan. À cet égard, le renforcement du pilotage interministériel de cette politique en responsabilisant un ministère chef de file et en associant davantage les gestionnaires de foyers à la définition et au suivi de cette politique, nous semble être effectivement une voie à privilégier.*

*Eu égard à l'estimation réalisée par la Cour du montant nécessaire pour l'achèvement, sur une vingtaine d'années, du plan de traitement de ces foyers (3,4 Md€ pour 340 FTM) et des contraintes budgétaires actuelles, nous souscrivons également à la recommandation de la Cour sur la nécessité de procéder de façon massive à un recentrage des objectifs de ce plan de traitement. Il convient en ce sens d'avoir une priorisation réelle et ambitieuse des projets et de rechercher des alternatives à la transformation des FTM en résidences sociales.*

*Sur ce dernier point, la démarche entreprise par la société d'économie mixte ADOMA de conversion de certains FTM en structures d'hébergement d'urgence pour demandeurs d'asile, mérite en effet, d'être développée compte tenu de l'intérêt qu'elle représente en termes de coûts/prestations et de diversification du modèle économique qui n'est alors plus uniquement dépendant des redevances des locataires.*

## *RÉPONSE DE LA MINISTRE DES AFFAIRES SOCIALES ET DE LA SANTÉ*

*Le bilan du plan de traitement est en effet mitigé bien que les réalisations effectuées aient déjà permis à un certain nombre de résidents de vivre dans des conditions plus dignes. Je partage votre avis sur la nécessité de faire évoluer cette politique, d'autant plus que le Gouvernement a clairement pour objectif de permettre aux personnes sans domicile ou mal logées d'accéder à un logement digne et adapté éventuellement associé à un accompagnement individualisé. Ainsi le développement de différentes formes de logement accompagné et l'accompagnement social des personnes demeure une priorité forte pour l'année 2014.*

*A cet effet, la circulaire du 30 mai 2013 relative au soutien et au développement de l'offre de logement accompagné par un renforcement de l'Aide à la Gestion Locative Sociale des résidences sociales (AGLS) a bien pour but de clarifier les conditions d'attribution de cette aide, qui doit désormais être octroyée en fonction du projet social de la structure, et en tenant compte du nombre de logements de la résidence sociale, et non plus selon des critères historiques.*

*Néanmoins, l'accompagnement social sera d'autant plus efficient qu'il reposera sur la construction de partenariats qui seuls permettront de mobiliser prioritairement les dispositifs de droit commun avant d'envisager le développement de services d'accompagnement internes aux résidences sociales.*

*Par ailleurs, comme le souligne le rapport, une attention particulière doit être portée au vieillissement des personnes accueillies dans les foyers de travailleurs migrants. Une réflexion sur ce sujet menée par le ministère de l'intérieur et à laquelle participe la direction générale de la cohésion sociale, a pour objectif de trouver les meilleures solutions possibles. Le bâti, mais aussi le projet social, doivent intégrer les besoins des résidents vieillissants, tout en prenant en compte le fait que les résidences sociales n'ont pas vocation à accueillir des personnes dépendantes.*

*La mise en place d'outils structurants constitue un des engagements du plan pluriannuel contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale adopté par le gouvernement le 21 janvier 2013. Ainsi, les diagnostics territoriaux dits à 360° visant à mieux comprendre les dynamiques locales, et qui permettront de faciliter l'actualisation de la programmation des futurs plans départementaux d'action pour l'hébergement et le logement des personnes défavorisées, pourront intégrer une réflexion sur les foyers de travailleurs migrants. Une meilleure connaissance des publics est, en effet, indispensable.*

*Enfin, dans le souci d'une amélioration de cette politique par nature interministérielle, je suis convaincue de la nécessité de désigner un ministère chef de file du plan de traitement des foyers de travailleurs migrants, qui puisse assurer le pilotage interministériel et mieux associer les gestionnaires des foyers et leurs représentants.*

## *RÉPONSE DE LA MINISTRE DE L'ÉGALITÉ DES TERRITOIRES ET DU LOGEMENT*

*Je souscris à ce rapport ainsi qu'aux recommandations que je partage en grande partie.*

*Je tiens tout d'abord à souligner que, si le résultat de la transformation des foyers de travailleurs migrants peut paraître modeste seize ans après le début de la mise en œuvre du plan de traitement, les causes du retard résident principalement dans la complexité du montage et de la réalisation de ces opérations très sociales pour lesquelles le portage politique est essentiel.*

*Comme l'indique la Cour, l'implication des collectivités territoriales concernées est ainsi déterminante même si le savoir-faire des opérateurs de ce secteur est également une condition fondamentale de la réussite de ce plan. L'accélération du plan de traitement est en particulier visible dans les territoires en délégation de compétence des aides à la pierre, notamment à Paris.*

*La transformation des foyers nécessite souvent la création de sites de desserrement, donc la recherche de foncier disponible pour contribuer à reconstituer l'offre d'origine. Une grande majorité des foyers se situant en zones de marché du logement tendu, la difficulté de cette reconstitution d'offre ne doit pas être sous-estimée : elle n'est pas toujours souhaitée par les communes sur le territoire desquelles se trouvent les foyers d'origine et dont le taux de logements sociaux est souvent déjà très élevé ; quant aux communes déficitaires en logements sociaux, elles sont très attentives aux types de logements sociaux qu'elles pourraient accueillir.*

*Par ailleurs, les problèmes de sur-occupation, de suppression des activités informelles et d'accès à des lieux de culte extérieurs doivent être réglés avant tout appel d'offres de conception et de travaux qui doivent souvent être exécutés en milieu occupé.*

*In fine, et malgré le coût des opérations, la principale difficulté ne réside pas dans leur financement, d'autant plus qu'il bénéficie d'une détermination sans faille de l'État (crédits des programmes 135 et 109 du ministère chargé du logement) et des aides d'Action Logement.*

*On peut, bien sûr, regretter que ce plan n'ait pas avancé plus vite, mais compte tenu des difficultés rencontrées et brièvement rappelées ci-dessus, il ne faudrait pas remettre en cause une dynamique certaine et d'autant plus crédible que la situation d'ADOMA, principal opérateur de ce plan, s'est très nettement améliorée, permettant ainsi d'envisager une exécution moins sujette à aléas. En outre, les deux principaux opérateurs, ADOMA et COALLIA, vont bénéficier, à partir du 1er janvier 2014, de la*

*TVA à 5,5 % sur les redevances, leur permettant ainsi de mobiliser les ressources correspondantes pour l'investissement.*

*Concernant la recommandation formulée par la Cour visant à renforcer le pilotage interministériel de la politique de transformation des foyers de travailleurs migrants en résidences sociales (recommandation n° 1), je partage pleinement cet objectif.*

*La prochaine nomination d'un nouveau délégué général de la Commission interministérielle pour le logement des immigrés (CILPI) au sein de laquelle siègent des représentants des ministères de l'intérieur, des affaires sociales, du logement et du budget, devrait faciliter la mission de cette commission.*

*Le précédent délégué général a beaucoup contribué à initier une procédure de traitement des foyers, à surmonter tous les écueils, dus notamment aux nombreuses restructurations du secteur et à faire admettre et reconnaître le rôle de coordination de la CILPI. Comme l'indique la Cour, et alors que le programme est connu et en place, l'heure est maintenant venue d'améliorer les outils du rendu compte et les indicateurs de suivi du programme : connaissance de l'ensemble du parc, des foyers traités, de ceux restant à traiter, des coûts de traitement, de l'évolution des publics, etc.*

*Ce suivi sera naturellement effectué en lien étroit avec l'Union professionnelle du logement accompagné (UNAFO) qui regroupe 80 gestionnaires de foyers et résidences sociales et dont le rôle en termes de formation, de guides de bonnes pratiques, de représentation du secteur auprès des pouvoirs publics et de connaissance des publics accueillis est pleinement reconnu.*

*En ce qui concerne la transformation de foyers en d'autres types de structures que les résidences sociales (point 2 de la recommandation n° 2), je tiens à souligner que, compte tenu des besoins de petits logements non satisfaits en zones tendues, notamment à destination des personnes défavorisées, il n'est pas envisageable de diminuer l'offre en résidence sociale dans ces zones. En revanche, en zones détendues, les foyers peuvent être utilisés en établissements d'hébergement pour les demandeurs d'asile, comme le fait effectivement ADOMA. En ce qui concerne les établissements d'hébergement d'urgence, il convient de souligner que la demande de ce type d'hébergement se manifeste quasi exclusivement en zones tendues ; les résidences sociales ne pourront donc pas être utilisées pour de l'hébergement.*

*En ce qui concerne la connaissance des publics accueillis et de leur parcours résidentiel (recommandation n° 3), les systèmes d'information des opérateurs du secteur permettent déjà une connaissance de plus en plus fine des résidents (précédente situation de logements, âge et composition du ménage, ressources, etc.). L'amélioration des SIAO (Services Intégrés*

*d'Accueil et d'Orientation) et leur consolidation à moyen terme devrait également permettre une meilleure connaissance de la demande.*

*S'agissant des contrats d'occupation tant en foyer qu'en résidence sociale (recommandation n° 4), ils sont conclus pour un mois renouvelable tacitement à la seule volonté du résident. Le caractère de logement temporaire qui est la vocation des résidences sociales (hors la catégorie particulière des « pensions de famille »), s'il est plusieurs fois affirmé dans la circulaire du 4 juillet 2006, n'est pas explicitement précisé dans la loi (article L. 633-1 du code de la construction et de l'habitation).*

*En conséquence, ce caractère n'est pas obligatoirement décliné dans l'objet social, le règlement intérieur et le contrat d'occupation.*

*L'objectif de mixité dans les résidences sociales issues de la transformation des anciens foyers de travailleurs migrants doit avant tout se concrétiser par un accompagnement des résidents afin de favoriser leur parcours résidentiel, notamment des actifs et des plus jeunes d'entre eux.*

*L'affichage du caractère temporaire des nouveaux contrats d'occupation ne paraît pas être la réponse la plus appropriée pour atteindre cet objectif.*

*De plus, cette recommandation ne pourrait pas concerner les immigrés âgés qui pour la majorité d'entre eux souhaitent rester dans le foyer ou la résidence sociale issue d'une transformation du foyer. Quitter le foyer ou la résidence aurait pour conséquence un isolement accru et une perte des repères.*

*Sur la question de l'accès au logement ordinaire et les mesures d'accompagnement nécessaires (recommandation n° 5), je tiens à souligner que de telles actions sont d'ores et déjà menées, souvent dans le cadre de maîtrises d'œuvre urbaines et sociales (MOUS) à l'occasion des restructurations. Toutefois, elles se heurtent à plusieurs difficultés : la tension existant sur le logement social, et plus particulièrement sur les petites surfaces pouvant accueillir des personnes seules, et la volonté de certains résidents de rester dans des structures collectives répondant mieux à leurs souhaits. Toutefois, la diversification progressive des publics des foyers transformés en résidences sociales modifiera sans doute les comportements des résidents.*

*Concernant la gestion locative sociale et la clarification des dispositifs (recommandation n° 6), le projet de loi ALUR actuellement en discussion au Parlement prévoit que les futurs plans départementaux d'action pour le logement et l'hébergement des personnes défavorisées (PDALHP) « définissent les mesures adaptées concernant l'offre globale de services d'accompagnement vers et dans le logement et de diagnostics sociaux, ainsi que les modalités de répartition, entre les partenaires du plan, de leur*

*réalisation et de leur financement. Il précise également le cadre de la coopération et de la coordination entre ces partenaires. »*

*En conclusion je souhaite réaffirmer que la transformation des foyers de travailleurs migrants en résidences sociales de droit commun reste une des priorités de mon département ministériel au titre du droit à un logement digne. Je suis dans ce contexte convaincue de la pertinence des recommandations de la Cour et m'attacherai, pour les domaines qui relèvent de la compétence du ministère chargé du logement, à ce que cette politique publique soit suivie et évaluée à l'aune d'indicateurs régulièrement mis à jour.*

*Telles sont les observations que je souhaitais porter à votre connaissance.*

## *RÉPONSE DU MINISTRE DE L'INTÉRIEUR*

*La lecture de ce rapport suscite de ma part un certain nombre de remarques que je souhaite porter à votre connaissance.*

*En tant que ministre de l'intérieur, chargé de l'intégration, je suis amené à présider, par l'intermédiaire de la direction de l'accueil, de l'accompagnement des étrangers et de la nationalité, la commission interministérielle pour le logement des personnes immigrées (CILPI) qui pilote le plan de traitement des foyers de travailleurs migrants (FTM).*

*La Cour a appelé l'attention sur le fait que deux listes de foyers à rénover, qui avaient été respectivement établies en 1998 et 2007, n'avaient pas été mises à jour et se recoupaient partiellement, alors qu'elles auraient dû être fusionnées. Je partage pleinement l'avis de la Cour concernant la difficulté de piloter un tel plan en se fondant sur des recensements de foyers successifs et hétérogènes. Ainsi que l'évoque le rapport, en vue d'obtenir une liste unique des foyers, le secrétariat de la CILPI a engagé un travail de collation des FTM et résidences sociales inventoriés par ses différents membres. Des premiers travaux, deux éléments apparaissent : la détermination des établissements y figurant est relativement hétérogène (résidences sociales avec ou sans travaux, foyers bénéficiant de l'APL, etc.) et certains relevés ne sont tenus que depuis 2005. Il sera donc nécessaire de faire valider la liste définitive ainsi élaborée à la fois par les services déconcentrés de l'État et les opérateurs. Un état global des FTM devrait ainsi être disponible au printemps 2014.*

*Pour autant, le maintien de sa mise à jour sera complexe car certaines transformations en résidences sociales sont décidées localement sans travaux et ne sont pas signalées à la CILPI. Par ailleurs, ainsi que le note la Cour, le fichier FINESS ne sera plus maintenu sur ce point, faute de fiabilité. Il n'appartient en outre pas à la CILPI de se substituer aux ministères compétents pour tenir à jour le fichier des résidences sociales mais seulement de l'utiliser pour suivre le plan de traitement.*

*Une fois établie une liste des FTM aussi complète que possible, une priorisation des dossiers sera tentée afin d'établir une programmation à deux ou trois ans, en s'appuyant à la fois sur les services déconcentrés de l'État et sur les opérateurs qui seuls connaissent à la fois l'urgence des besoins et leur propre capacité technique et financière à engager des travaux.*

*Par ailleurs, comme la Cour l'a relevé, la mise en place d'un tableau de bord du suivi du plan de traitement des FTM est engagée : son contenu est en cours d'élaboration et sera discuté en CILPI dès janvier 2014. Le point le plus complexe à mettre en place sera le circuit des remontées d'informations,*

*émanant de partenaires divers, à maintenir sur la durée des travaux pour assurer la fiabilité et la complétude de ce tableau de bord.*

*Enfin, un nouveau délégué général de la CILPI prendra ses fonctions le 20 janvier prochain. Une lettre de mission fixera ses objectifs. Elle sera discutée préalablement entre les administrations et partenaires membres de cette instance. C'est dans ce cadre que pourront être mises en œuvre les recommandations de la Cour relevant de la compétence de cette commission.*

*J'ajouterai enfin deux observations.*

*Le rapport indique que les freins à l'avancement du plan de traitement ne sont pas de nature financière mais seraient plutôt liés à la lenteur des processus. Il pourrait être précisé que, même disposant de financements d'État et de prêts d'un niveau suffisant, les opérateurs doivent également s'assurer de leur capacité d'autofinancement et pourraient rencontrer des difficultés de trésorerie importantes si un nombre trop élevé d'opérations étaient engagées simultanément.*

*Enfin, la Cour indique que, dans le cas de foyers suroccupés amenant l'inscription, dans les décisions de la CILPI, d'une injonction d'installation de compteurs d'eau individuels, la commission ne vérifie pas ultérieurement la réalisation de cette condition et n'applique pas de sanction en cas de non-respect. A cet égard, il faut rappeler que la CILPI, en sa qualité d'organisme interministériel, ne dispose pas de services lui permettant des inspections sur le terrain et ne pourrait que s'en remettre aux services déconcentrés des ministères compétents, notamment celui chargé du logement, et, dans le même ordre d'idées, qu'elle ne dispose d'aucun instrument juridique lui permettant d'appliquer des sanctions. On peut toutefois noter que la première sanction d'un tel non-respect est supportée d'abord pour les opérateurs eux-mêmes en ce sens que leur gestion financière est pénalisée par les surcoûts importants liés à la suroccupation.*

## *RÉPONSE DU PRÉSIDENT DE L'ASSEMBLÉE DES DÉPARTEMENTS DE FRANCE (ADF)*

*La lecture de ce rapport, dont nous partageons les grandes lignes, appelle de notre part un certain nombre de remarques, développées ci-après. Elles concernent notamment le bilan plutôt négatif que vous effectuez du « Plan de traitement » lancé en 1997 et l'analyse de ses causes (en termes de pilotage et du rôle de l'État), le rôle qu'ont pu jouer les collectivités locales dans ce cadre et enfin, les problématiques spécifiques des personnes concernées auxquelles s'ajoute aujourd'hui la question du vieillissement et de la perte d'autonomie.*

*Malgré les efforts consentis par l'ensemble des acteurs impliqués, vous chiffrez à 258 le nombre de foyers (sur les 680 existants, même si ce chiffre n'est pas tout à fait consolidé) « ouverts au traitement » entre 1997 et 2012, pour la création de 308 Résidences sociales. Soit entre 38 % et 52 % de l'objectif global. Si nous convenons que l'effort doit être poursuivi, nous pensons qu'il doit l'être dans le cadre d'un pilotage renouvelé et de priorisation des interventions, dans le contexte financier que nous connaissons. Nous vous rejoignons également sur la nécessité de mieux articuler les actions sur le bâti (projet immobilier) et l'accompagnement social des publics concernés.*

*Nous appelons donc, compte tenu du bilan ainsi dressé, à une refondation de cette politique.*

- *Le pilotage de l'État*

*Sur ce volet essentiel, on ne peut que partager et regretter les conclusions auxquelles vous aboutissez.*

*Les carences dans le pilotage national du plan sont bien sûr à analyser. Le rôle et les engagements de la Commission interministérielle pour le logement des personnes immigrés (CILPI) quant à l'amélioration du suivi sont également à renforcer. En d'autres termes, l'État doit s'interroger sur son implication à l'égard d'une politique qu'il est censé piloter en y associant davantage les gestionnaires notamment.*

*Mais ce déficit de pilotage, résultant d'une dilution des responsabilités, est aussi dû en partie au statut des résidences sociales, catégories de logements foyers, qui relèvent du CCH et non du CASF. Cette problématique est souvent soulevée par l'ADF. Il convient également de l'interroger.*

- *Le rôle des collectivités locales*

*Il me semble utile de rappeler que les collectivités locales et les Conseils généraux ont été appelés à s'impliquer de façon toujours croissante*

*dans ce type de projet. En effet, la Loi Libertés et responsabilités locales du 13 août 2004, la Loi de programmation pour la cohésion sociale du 18 janvier 2005, puis la Loi Engagement national pour le Logement ont radicalement modifié le paysage institutionnel de notre pays dans ce domaine.*

*Les Conseils généraux, qui ne sont pas tous concernés avec la même intensité par ce programme, ont mobilisé leurs ressources de façon croissante, que ce soit concernant le volet immobilier du plan ou l'accompagnement social des publics, et cela à travers les dispositifs dont ils ont hérité.*

*Le rapport souligne le rôle important qu'a pu jouer la délégation des aides à la pierre dans cette implication croissante (27 % du coût des opérations les concernant contre 5,4 % en l'absence de délégation). C'est considérable. Nous saluons bien entendu cette conclusion qui rejoint par ailleurs les nôtres dans différentes contributions faites à la Cour et en particulier le Rapport public thématique de 2011 sur ce sujet.*

*Ainsi la contribution des collectivités est passée de 3,2 % en 1997 à 15,6 % en 2012. Cette progression significative traduit l'effort déployé par les collectivités locales en faveur des politiques du logement. Nous craignons toutefois que la situation financière que nous connaissons aujourd'hui ne permette désormais d'aller plus loin.*

*Il s'agit là d'une donnée qu'il est important d'intégrer. Dans ce contexte, nous nous accordons avec vous sur la nécessité de recentrer les objectifs du plan sur des priorités.*

*Diversifier les reconversions et sortir d'une reconversion systématique en résidences sociales, constitue une piste sur laquelle nous convergeons également.*

- *Les constats et les pistes pour l'avenir*

*Les foyers des travailleurs migrants, qu'ils soient ou non en cours de reconversion, sont confrontés aujourd'hui à des difficultés qui, malgré une évidente spécificité, s'inscrivent directement dans la problématique plus globale de crise du logement qui sévit dans notre pays, en particulier dans les zones dites « tendues ». C'est en ce sens que vous pointez la faible rotation des publics résidents et la cherté du logement « ordinaire » comme impossible horizon de sortie pour ces publics. Nous partageons ce constat.*

*Du côté des résidents vieillissants (40 % des résidents en foyer ont désormais plus de 60 ans), on pointe leur réticence à aller vers des EHPAD (à l'instar de l'ensemble de la population vieillissante d'ailleurs) pour des raisons culturelles et de coûts.*

*In fine, c'est la question de leur perte d'autonomie qui est ainsi posée. Faut-il les orienter vers d'autres types établissements ? Faut-il adapter*

*l'existant à leurs particularités ? C'est dans ce cadre que, face à certains freins culturels constatés (faible acceptation de la présence d'une personne extérieure au noyau familial pour la réalisation de tâches domestiques, encore moins pour des tâches liées à leur intimité…) l'offre « classique » du secteur de l'aide à domicile trouve ses limites.*

*Doit-on pour autant aller vers la création d'EHPAD communautaires ? Les Conseils généraux, à l'instar d'expériences infructueuses pointées dans votre rapport, sont aujourd'hui réservés sur ce type de solution. Ils orientent plutôt leur réflexion vers la création d'espaces de rencontre où les personnes puissent se retrouver librement plutôt que de regroupements forcés ou le développement d'actions spécifiques à travers la mobilisation d'associations mettant en place des actions d'accompagnement adapté. Dans ce cadre, la création d' « unités de vie » au sein des foyers, et leur transformation ultérieure en logements autonomes constituent également des pistes que nous retenons avec intérêt.*

*Les Conseils généraux sont mobilisés sur ces questions, mais vous conviendrez qu'elles sont complexes et n'appellent pas de solutions uniques, mais une mobilisation par des actions concrètes qui contribuent à apporter des réponses à des besoins multiples (en termes de lutte contre l'isolement, d'accès aux droits, d'apprentissage de la langue française, d'adaptation des logements…) tout en prenant en compte les souhaits des populations concernées.*

*Plus globalement et en guise de conclusion, il me semble que la prise en charge globale (adaptation de l'habitat, accompagnement social), que vous appelez de vos vœux, implique une plus grande articulation entre les acteurs concernés, que ce soit dans le cadre des Plans départementaux d'accès au logement des personnes défavorisées (PDALPD), des PRPI (Programmes régionaux des populations immigrés), mais aussi des Programmes régionaux d'accès à la prévention et aux soins (PRAPS). Plus globalement, les acteurs de la santé doivent être plus largement mobilisés sur cet enjeu.*

*De ce point de vue, nous accueillons favorablement la proposition d'intégrer la réflexion sur l'offre globale de services d'accompagnement vers et dans le logement et de diagnostic sociaux dans le cadre des futurs PDAHLPD, avec toutefois un préalable : le partage financier clair quant aux responsabilités de chacun et une mobilisation accrue de l'ensemble des acteurs concernés.*

## *RÉPONSE DU PRÉSIDENT DE L'ASSOCIATION DES MAIRES DE FRANCE (AMF)*

*L'AMF partage le constat établi par ce rapport.*

*Elle souhaite cependant, au regard des pistes de réflexion qui y sont inscrites, rappeler certains de ses positionnements sur les structures d'hébergement et insister sur la nécessité de bien évaluer et maîtriser les coûts liés à toute proposition d'évolution.*

*Tout d'abord, l'AMF rappelle qu'elle est opposée à un transfert de l'État vers les collectivités locales de la compétence hébergement comme de celle du DALO, car ces politiques relèvent des politiques de solidarité nationale. Elle demande que les financements apportés par l'État soient à la hauteur des besoins et considère que la piste de réflexion évoquant un accroissement de la participation des communes ou intercommunalités pour la transformation des foyers de travailleurs migrants en résidences n'est pas envisageable au moment où l'État diminue ses dotations aux collectivités locales.*

*De plus, l'Association des maires de France n'est pas favorable à une confusion des publics dans les diverses structures d'hébergement, les personnes accueillies ne relevant pas des mêmes problématiques ce qui est susceptible de créer des difficultés au sein des structures.*

*Ainsi l'Association des maires de France, qui estime que la politique de l'asile et celle de l'immigration relèvent de la responsabilité de l'État au nom de ses engagements internationaux et doit, à ce titre, être portée et financée par lui, ne souhaite pas qu'elle soit confondue avec la politique plus large de l'hébergement.*

## *RÉPONSE DU DIRECTEUR GÉNÉRAL D'ACTION LOGEMENT-UNION DES ENTREPRISES ET DES SALARIÉS POUR LE LOGEMENT (UESL)*

*Le rapport sur les foyers de travailleurs migrants n'appelle pas d'observations.*

### *RÉPONSE DU PRÉSIDENT DE L'ASSOCIATION ALÉOS*

*Les remarques remontées par Aléos lors de l'audit ayant été prises en considération, je n'ai guère de modification à apporter à ce document, sachant qu'une partie des constats sont certes des réalités, mais des réalités qu'il conviendrait de nuancer, parfois très fortement, selon les territoires et/ou les opérateurs.*

*Sur le fond, je proposerais simplement, que soit ouverte aux retraités non immigrés à très faibles ressources, la possibilité de rester sans limitation de durée, s'ils le désirent, en résidence sociale. En effet, la plupart des retraités d'origine française qui ont intégré nos établissements ces dernières années, sont des personnes isolées qui ont connu des carrières professionnelles incomplètes et qui cumulent souvent des problématiques de santé, voire d'invalidité.*

*Ces retraités, bénéficiaires de l'aide sociale, ne verront plus leurs revenus progresser, rendant souvent illusoire toute tentative de réactivation du parcours résidentiel ; la résidence sociale, à la fois parce qu'elle garantit une meilleure solvabilisation de ces publics et parce qu'elle propose une veille active contre l'isolement, apporte ainsi une réponse adaptée et durable à leur situation.*

## *RÉPONSE COMMUNE DU PRÉSIDENT DU CONSEIL D'ADMINISTRATION ET DU DÉLÉGUÉ GÉNÉRAL DE L'UNION PROFESSIONNELLE DU LOGEMENT ACCOMPAGNÉ (UNAFO)*

*1. Présentation de l'Unafo*

*L'Unafo est l'union professionnelle du logement accompagné et regroupe, au 31 décembre 2013, 89 gestionnaires qui gèrent 1 150 établissements regroupant 128 100 logements soit environ 68 % des logements du secteur d'activité[212]. L'Unafo fédère, au sein de ce parc global, 96 % des logements en foyers de travailleurs migrants (FTM), soit 61 278 logements au total, et 70 % des logements en résidences sociales, soit 91 529 logements au total[213].*

*Les missions de l'Unafo sont à la fois de représenter ses adhérents auprès des pouvoirs publics, de contribuer à la professionnalisation du secteur, d'interpeller les pouvoirs publics en élaborant des propositions pragmatiques et argumentées sur les évolutions nécessaires de la règlementation et des politiques publiques[214].*

*Dans le cadre des actions de professionnalisation, l'Unafo a mis en place un Centre Ressources Formation qui a accueilli plus de 500 stagiaires en 2013 et, certifiée en 2012, une formation de niveau 3 intitulée « Responsable de résidence et service du logement accompagné », qui a accueilli en 2013 sa cinquième promotion.*

*La transformation des foyers en résidences sociales est une problématique majeure de l'Union professionnelle en raison du poids de ces établissements au sein du parc immobilier et de la responsabilité des adhérents de l'Unafo pour la mise en œuvre du plan de traitement, pour l'adaptation de ces établissements aux besoins des résidents et des personnes en difficulté d'accès au logement et, enfin, pour favoriser l'inscription de ces établissements dans les politiques et dispositifs locaux. Ce sujet a fait l'objet de nombreux débats en conseil d'administration, lors de nos rencontres nationales annuelles et a donné lieu à des publications (notamment des dossiers du journal « Action Habitat », magazine de l'Unafo).*

*La question du vieillissement des migrants est également une préoccupation importante de l'union professionnelle. Elle a donné lieu à de*

[212] Cf. L'Unafo en chiffres.
[213] Source FINESS.
[214] Cf. « L'Unafo EN ACTIONS » (Rapport d'activité 2012).

*nombreux groupes de travail et à des publications, dont le récent « Guide du retraité étranger »[215], publié en 2012, en est un élément significatif.*

*Enfin, une attention soutenue du conseil d'administration porte sur les risques de gestion et sur l'économie des foyers transformés. Elle s'est traduite par la mise en place, en 2013, d'un dispositif d'autocontrôle des organismes agréés en maîtrise d'ouvrage d'insertion[216] et d'une étude sur l'économie du secteur, dont le cahier des charges est aujourd'hui en phase de finalisation pour notamment répondre à certaines questions posées lors de nos auditions par la Cour des comptes.*

*2. « Une rénovation immobilière utile, mais lente et coûteuse »*

*Comme le note le rapport de la Cour des comptes, les améliorations portant sur le bâti sont réelles et substantielles. Les projets sociaux noués à l'occasion de la transformation des foyers de travailleurs migrants en résidences sociales ont permis à de nombreux établissements d'être mieux intégrés dans les dispositifs et politiques locales. La rénovation immobilière du parc de foyers de travailleurs migrants, leur transformation en résidences sociales et leur inscription dans les politiques locales doivent donc rester une priorité de la politique du logement.*

*Les rencontres nationales 2012 de l'Unafo ont permis de formuler, à ce sujet, plusieurs propositions :*

- *Se donner pour objectif d'aller au bout du plan de traitement des FTM, par un pilotage national fort et par des moyens financiers fléchés.*
- *Gérer les priorités dans la continuité du précédent plan de traitement.*
- *Articuler fortement ce plan avec les collectivités locales et les représentants de l'Etat décentralisé.*
- *Prendre en considération les outils de programmation territoriaux et y intégrer, de manière effective, le plan de traitement des FTM.*

*En conséquence, il nous paraît essentiel de réaffirmer la priorité nationale du plan de traitement des foyers de travailleurs migrants, en réactualisant la circulaire d'octobre 2002. Cette réactualisation permettrait également de réaffirmer la priorité donnée au plan de traitement, de remobiliser les services déconcentrés de l'Etat et d'inscrire la mise en œuvre*

[215] Ouvrage édité et diffusé à 6 000 exemplaires en mars 2012, dont les éditions papier sont aujourd'hui épuisées et dont une nouvelle édition, actualisée, sera publiée au premier semestre 2014.

[216] Dispositif mis en place sous l'égide, entre autres, du ministère du logement et de la Caisse de garantie du logement locatif social (CGLLS).

*du plan de traitement dans la politique générale du logement et les politiques locales de l'habitat.*

*Il nous paraît indispensable de procéder au remplacement du Délégué général de la Commission interministériel pour le logement des populations immigrées (Cilpi), qui a quitté ses fonctions il y a plus de six mois. Il est, en effet, nécessaire d'assurer la coordination de l'action de l'Etat, notamment entre les ministères du Logement et de l'Intérieur, et l'animation du réseau de « chefs de projet », pour que les directions départementales des territoires jouent tout leur rôle au sein des comités de pilotage pour la mise en œuvre du plan de traitement.*

*La convention Etat/Uesl du 20 décembre 2006 étant arrivée à échéance au 31 décembre 2013, le devenir des moyens de financement d'« Action logement », qui concourt de manière forte au financement du plan de traitement (37,6 % ), demande à être précisé de manière urgente, en particulier au regard des objectifs et des priorités du plan. L'Unafo demande que les gestionnaires, notamment par l'intermédiaire de leur union professionnelle, soient davantage associés à la concertation devant être mise en œuvre.*

*Il est, par ailleurs, essentiel d'assurer la pérennité et les modalités des financements apportés par le ministère de l'Intérieur (DAIC) : pertes d'exploitation dues à l'engagement de travaux, aide transitoire au logement et aide de soutien aux gestionnaires (4,9% du financement des opérations et 11,4 millions d'euros en 2011).*

*Enfin, il est à noter que les subventions des collectivités territoriales (10,2 % du financement) recouvrent des réalités très contrastées. Le rapport note que les collectivités délégataires des « aides à la pierre » ont financé plus de 2 % du coût des opérations les concernant, contre 5,4 % en l'absence de délégation. Cependant, hors Paris, l'effort des collectivités délégataires est en moyenne de 15,6 % et recouvre des situations où les collectivités locales ne font pas l'effort nécessaire pour aboutir à des plans de financements équilibrés et tenables dans le temps. Il y a là une inégalité de traitement, particulièrement dommageable dans certaines zones, où les collectivités en question ne contribuent en rien à ces programmes, créant ainsi des risques de déséquilibre financier en matière de gestion ultérieure. Il y a donc nécessité, tout en poursuivant l'extension des délégations, à réaffirmer, au sein de celles-ci, la priorité donnée au plan de traitement et le soutien nécessaire des collectivités locales.*

*La mise en œuvre du plan de traitement des foyers de travailleurs migrants s'est recentrée sur des priorités de plus en plus discriminantes. Le rapport de la Cilpi, publié en juin 2001, indiquait que, sur 700 établissements recensés, 326 établissements étaient notifiés par les préfets à la Cilpi. Cette liste a connu des évolutions puisqu'elle comprend aujourd'hui 430 établissements. Les priorités, qui ont été renforcées à*

*l'occasion de la circulaire du 2 octobre 2002, puis de la signature de la convention Etat/UESL du 20 décembre 2006, conduisent en 2007 à identifier 130 établissements à traiter en priorité.*

*Trois catégories sont ainsi distinguées :*

- *les foyers à traiter en priorité avec le calendrier de leur traitement,*
- *les foyers inscrits dans la liste du plan de traitement mais considérés comme non prioritaires,*
- *les foyers « à l'avenir indéterminé » (environ 200 établissements).*

*La situation de ces établissements est très différente selon leur localisation (zone tendue, moyennement tendue, détendue), leur occupation (travailleurs migrants – âgés ou non, demandeurs d'asile, autres populations en difficulté) et la nature de l'offre de logement et de services.*

*Il nous semble nécessaire d'avoir une vision partagée entre gestionnaires et pouvoirs publics sur l'avenir de ces établissements. Le rapport de la Cour des comptes indique que la situation de ces établissements « pourrait conduire à diversifier les possibilités de reconversion des foyers, en ne se limitant plus aux seules résidences sociales ». Nous voulons attirer l'attention de la Cour sur le fait que la conversion de certains de ces foyers en structures d'hébergement d'urgence ou pour demandeurs d'asile, en se limitant aux zones détendues, pose cependant des difficultés de financement en raison de l'incertitude sur leur avenir. Il est difficile d'investir, et donc d'emprunter sur du long terme, sans aucune visibilité sur la pérennité des structures mises en place, notamment pour les demandeurs d'asile à défaut de financement spécifique.*

*Par ailleurs, la transformation de certains foyers en résidences sociales pose problème quand ils logent des salariés en mobilité. Les niveaux de ressources de ceux-ci se situent souvent au-dessus des plafonds PLAI (qui sont inférieurs au SMIG en zone 3) tout en étant inférieurs aux plafonds PLUS. La convention type APL issue du décret du 30 mars 2011 prévoit qu'au moins 75 % des ménages n'aient pas des ressources annuelles supérieures aux plafonds PLAI en résidences sociales, même si celles-ci ont été financées en PLUS et s'il serait alors possible, dans des zones sans tension, de répondre à des demandes de travailleurs en mobilité.*

*Enfin, des FTM ont été transformés sans travaux en résidences sociales et celles-ci présentent aujourd'hui des besoins de rénovation importants. Ce sujet demanderait des investigations complémentaires, quand certaines de ces résidences connaissent des redevances au niveau des plafonds PLAI.*

*La question des outils de suivi du plan nous semble essentielle à préciser et à mettre en œuvre : liste des établissements selon les catégories de traitement, indicateurs de suivi du plan d'un point de vue immobilier,*

*financier et social. Le répertoire Finess mériterait d'être actualisé et fiabilisé en ce qui concerne les foyers de travailleurs migrants et les résidences sociales.*

3. *« La transformation des foyers en résidences sociales : des difficultés »*

A- *« Les obstacles à la diversification des publics »*

*Sur ce sujet, il est à noter qu'avec la mise en place du droit au logement opposable et l'institution des SIAO (dont la consécration juridique fait l'objet d'un volet de la loi ALUR en cours d'adoption au Parlement), les contingents de réservations préfectorales en résidences sociales sont l'objet actuellement d'une identification avec la volonté affirmée de les mettre en œuvre. L'Unafo est en train de conclure avec la DRIHL une convention type qui prévoit les modalités de leur mise en œuvre. L'orientation de publics prioritaires vers les résidences sociales va accentuer leur mixité, tout en renforçant le poids des publics précaires dans ces établissements. La question de l'AGLS y est donc cruciale.*

*Une nouvelle circulaire sur l'AGLS est parue le 30 mai 2013. Elle indique tout d'abord que le plan pluriannuel contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale, adopté le 21 janvier 2013, prévoit d'activer « un programme de soutien à la construction de logements adaptés - résidences sociales et résidences accueil - et un renforcement de l'aide à la gestion locative sociale (AGLS) ».*

*La circulaire précise les missions mises en avant dans l'étude conduite par l'Unafo en 2009 : la régulation de la vie collective dans les établissements, la prévention et la gestion des impayés, la lutte contre l'isolement et la médiation vers le droit commun.*

*La circulaire indique ainsi que l'AGLS n'a pas pour objet de « recréer en interne un accompagnement spécifique » et qu'elle peut aussi favoriser l'intégration des résidences sociales dans le fonctionnement des SIAO, afin de faciliter l'accueil et l'intégration des personnes orientées, notamment dans le cadre de la mobilisation des contingents préfectoraux.*

*La circulaire préconise que les modalités d'attribution de cette aide soient clairement identifiées localement et de manière partagée avec les acteurs. Enfin, il est demandé que « le gestionnaire renforce grâce à cette aide sa gestion locative sociale, notamment en permettant d'identifier des temps de travail dédiés à cette activité et en s'assurant de la qualification des personnes exerçant ces missions, celles-ci pouvant intervenir sur plusieurs résidences".*

*Les barèmes (qui dataient de l'année 2000 !) sont revalorisés de 7 à 9 % selon la taille des établissements. Dorénavant ils s'établissent ainsi :*

- *12 200 euros pour une résidence de moins de 50 logements ;*

- *20 400 euros pour une résidence entre 50 et 100 logements ;*
- *25 000 euros au-delà de 100 logements.*

*L'Unafo avait demandé qu'un nouvel échelon soit créé pour les résidences de plus de 150 logements. Nous n'avons pu obtenir satisfaction sur ce point. Cependant la circulaire prévoit qu'« à titre exceptionnel, pour les établissements d'au moins 200 logements, lorsque les caractéristiques des publics accueillis et le développement des actions de gestion locative sociale réalisée le justifient, ce plafond peut être dépassé dans une limite de 20 % de celui-ci. »*

*L'enveloppe de l'AGLS au niveau national a été abondée de 4 millions d'euros (soit de 36 %) sur un montant initial de 11 millions d'euros. Dans les faits, ce sont près de 12 millions d'euros en 2011 et 12,4 millions d'euros en 2012 qui ont été effectivement consommés au titre de cette aide, soit une augmentation de 13 % des crédits consommés entre 2010 et 2012.*

*Si l'on compare l'enveloppe totale 2013, soit 15 millions d'euros, par rapport au consommé 2012, nous avons une augmentation « réelle » de l'enveloppe de 2,6 millions d'euros. Sur ces 2,6 millions d'euros, on peut considérer qu'environ 1 million d'euros sera absorbé par l'augmentation nominale de l'AGLS (8 % de 2,4 millions d'euros). Il reste donc 1,6 million d'euros pour financer de l'AGLS pour de nouvelles résidences sociales qui n'en bénéficiaient pas jusque-là, « alors que leur projet social et leur action le justifient », soit environ 80 résidences de 50 à 100 logements. Il reste cependant qu'il n'y a pas d'indexation de l'enveloppe AGLS en fonction de la progression du nombre de résidences sociales issues du plan de traitement.*

*Si, au niveau national, les choses sont claires, il en est tout autrement au niveau local, ce calcul étant théorique puisque l'enveloppe AGLS est fongible dans l'ensemble des priorités que les DDCS doivent gérer au niveau départemental. Celles-ci doivent notamment faire face aux pressions importantes relatives à l'accueil d'urgence.*

*B- « Les contraintes liées au vieillissement des anciens résidents »*

*Le droit du logement-foyer*

*Il faut tout d'abord noter que la loi SRU du 13 décembre 2000 a permis d'ancrer les logements foyers et les résidences sociales dans le domaine du logement (articles L. 633-1 à L. 633-5 du CCH) en définissant la notion de logement-foyer et en instituant des mesures de protection des personnes logées : confirmation de la notion de domicile, obligation d'un contrat écrit, durée du contrat, précision des conditions de sa résiliation, création des conseils de concertation, condition d'hébergement de tiers, etc.*

*C'est un socle législatif indispensable pour sécuriser l'habitat des migrants âgés vivant durablement en logement-foyer, qui faisait suite à une*

*règlementation hôtelière qui les insécurisait même si on peut regretter qu'il ait fallu attendre sept ans pour que le décret d'application sorte finalement le 23 novembre 2007 (articles R. 633-1 à R. 633-9 du CCH).*

*Il est cependant à noter que la question de l'hébergement de tiers, évoquée principalement à propos de la suroccupation en Ile-de-France, n'est pas sans interroger certains gestionnaires adhérents de l'Unafo au regard des conditions de sécurité dans certains établissements (surface des chambres et des circulations).*

*L'accès aux droits sociaux*

*Il faut rappeler que l'accès aux prestations contribuant au minimum vieillesse des étrangers non communautaires a fait l'objet d'une longue bataille juridique, menée notamment par un adhérent de l'Unafo*[217]*, pour obtenir leur bénéfice en faveur de tout étranger, sous réserve de son séjour régulier en France. Il faut cependant noter l'obligation, pour percevoir l'allocation de solidarité aux personnes âgées (ASPA) qui s'est substituée aux anciennes prestations du minimum vieillesse, de justifier d'une résidence habituelle en France.*

*C'est quelquefois une condition difficile à remplir pour un certain nombre de personnes dans la « navette » entre le pays d'origine et la France. En raison du décalage entre le mode de vie d'un certain nombre de migrants âgés vivant en FTM ou résidence sociale et la règlementation en vigueur, on constate des politiques publiques paradoxales*[218] *: d'une part, un accès difficile aux droits sociaux pour les migrants âgés « célibatairisés » qui rend nécessaire l'accompagnement des personnes encouragé par les pouvoirs publics ; d'autre part, des entraves aux droits et des contrôles administratifs au sein des foyers ou résidences sociales adhérents de l'Unafo. Il est à noter que « l'aide à la réinsertion familiale et sociale des anciens migrants dans leur pays d'origine », prévue par la loi du 5 mars 2007, n'a jamais été mise en œuvre faute de publication des décrets prévus par la loi.*

*Des systèmes « hôteliers » d'accueil des personnes dans la navette entre le pays d'origine et la France ont été expérimentés. Cependant leur généralisation se heurte à des difficultés juridiques, de gestion et d'acceptabilité par les personnes concernées.*

*L'accès à la santé*

*En raison des conditions de travail et de vie des migrants âgés, ceux-ci rencontrent très tôt des problèmes aigus de santé. Il est donc nécessaire*

[217] Cf. « Vers une égalité de traitement ? Les engagements internationaux de la France pour les handicapés et les retraités étrangers » *Juillet 1994, Catred/FNATH/GRAVE/ODTI.*

[218] Cf. « L'accès aux droits sociaux des immigrés âgés, des politiques publiques paradoxales ». *Note Unafo, octobre 2012.*

*d'aller vers les personnes en situation de précarité pour rendre possible un parcours de soins. C'est pourquoi l'Unafo a signé, en novembre 2008, un accord-cadre avec le Cetaf, organisme qui coordonne en France les actions des Centres d'examens de santé[219]. Mais sa mise en œuvre nécessite que des moyens d'accompagnement à la santé soient dégagés pour donner un contenu à un réseau partenarial nécessaire entre les gestionnaires, les centres d'examens de santé et tous les acteurs de la santé.*

*Le maintien à domicile et l'accès aux services gérontologiques*

*La question de la perte d'autonomie touche les migrants âgés qui vieillissent dans les foyers et résidences sociales. Trois mots sont, selon nous, essentiels : proximité, vigilance et médiation. Proximité, parce que le premier rôle des professionnels des logements-foyers et résidences sociales est de se situer au plus près des migrants âgés, afin de les écouter, les accompagner, détecter leurs besoins. Vigilance, parce que des dangers tels que la dénutrition, les problèmes d'hygiène et l'isolement guettent ces âgés en situation de vulnérabilité. Médiation enfin, car, si les gestionnaires de l'Unafo accueillent et logent des migrants âgés, ils n'ont pas vocation à se substituer aux services de droit commun. Leur mission, tout en s'exerçant au plus près des résidents, est d'alerter les services de droit commun : pour que les diagnostics d'évaluation de la perte d'autonomie soient réalisés par les professionnels ou les institutions dont c'est le métier ou la fonction, pour que la prise en charge soit effective et adaptée à leurs besoins.*

*Nous pensons qu'il est nécessaire d'expérimenter des solutions mutualisées de prise en charge des personnes dans les établissements. Notre système d'aide à la personne très fortement individualisé se prête souvent mal à l'intervention auprès de personnes vivant dans un cadre semi collectif.*

*Les établissements constituent depuis la loi SRU, nous l'avons rappelé, le domicile principal des personnes. A ce titre, l'action des gestionnaires se situe dans le cadre du maintien à domicile. La constitution d'un réseau de partenaires, la concertation et la coordination sont à mettre en place ou à développer auprès de personnes souvent oubliées des services de droit commun[220]. Il ne s'agit donc pas de transformer les établissements de notre secteur en établissements médico-sociaux qui n'auraient pas les missions, les moyens, les professionnels, les locaux adaptés à ce secteur. Il s'agit toutefois d'organiser l'articulation avec les dispositifs médico-sociaux, dont la fonction est d'accueillir des personnes en forte perte d'autonomie quand le maintien à domicile n'est plus possible.*

[219] Cf. « Promouvoir la prévention de santé auprès des résidents, l'accord-cadre signé entre le Cetaf et l'Unafo décliné en région » *Action habitat n° 35, printemps 2013.*

[220] Cf. Précarité sociale et vieillissement : accompagner les personnes vulnérables et isolées, guide de bonnes pratiques, *Unafo, 2010.*

*Les rencontres nationales 2012 de l'Unafo ont permis de formuler, à ce sujet, plusieurs propositions*[221] *:*

*- Assurer une fonction de coordination dans les territoires entre les services de droit commun, les acteurs associatifs et les immigrés âgés.*

- *Assurer une fonction d'accompagnement individualisé auprès des personnes âgées immigrées, en fonction de leurs besoins et en mobilisant les partenaires compétents.*
- *Assurer le financement et la pérennité des deux fonctions de coordination et d'accompagnement, différentes et complémentaires.*
- *Prendre en compte les trajectoires migratoires et les modes de vie des retraités immigrés, dans la politique de lutte contre la fraude sociale, et limiter les contrôles de la condition de résidence ciblés dans les foyers des travailleurs migrants et résidences sociales.*

*Travailler à la reconnaissance des migrants âgés grâce à leur inscription dans les politiques et dispositifs nationaux et locaux*

*Il faut tout d'abord noter qu'à l'exception notoire du plan de traitement des foyers de travailleurs migrants, il n'y a pas eu d'énonciation d'une politique nationale en direction des migrants âgés qui définisse un public cible, une finalité, des objectifs et des moyens d'action. Ce n'est certainement pas faute de colloques ou de rapports officiels sur la question. Il existe un décalage assez étonnant entre le regard souvent plutôt favorable porté par les pouvoirs publics sur les migrants âgés et l'absence d'énonciation d'une politique en leur direction.*

*Les rencontres nationales 2012 de l'Unafo ont permis de formuler, à ce sujet, une proposition*[222] *qui va dans ce sens :*

*« Définir une politique nationale forte d'intégration des personnes immigrées âgées, dotée de moyens spécifiques, de manière à favoriser leur accès aux dispositifs de droit commun ».*

*Cette reconnaissance des migrants âgés comporte plusieurs dimensions.*

*Tout d'abord, l'inscription des migrants âgés dans les schémas gérontologiques, qui ont en charge de définir les objectifs et les moyens en direction des âgés dans un département.*

---

[221] « Renforcer l'accès et le maintien dans le logement des personnes âgées, notamment immigrées, grâce à un meilleur accès aux droits sociaux et à la santé », *Rencontres nationales de l'Unafo des 14 et 15 novembre 2012, 63 propositions*.

[222] « Renforcer l'accès et le maintien dans le logement des personnes âgées, notamment immigrées, grâce à un meilleur accès aux droits sociaux et à la santé », *Rencontres nationales de l'Unafo des 14 et 15 novembre 2012, 63 propositions.*

*Ensuite, la coordination des actions conduites par les acteurs en charge des âgés, comme les Carsat, les services sociaux, de santé, d'aide à domicile, les établissements spécialisés, etc. L'Unafo a signé, en 2012, une convention avec la Caisse nationale d'assurance maladie pour construire une offre de services et de prévention de la perte d'autonomie des résidents de foyers de travailleurs migrants ou de résidences sociales*[223].

*Enfin, la reconnaissance des migrants âgés ne saurait être effective s'ils ne participent pas d'une visibilité sociale dans la cité. De nombreux gestionnaires de FTM ou résidences sociales ont multiplié, ces dernières années, de nombreuses initiatives en ce sens*[224] *: publication de livres, expositions, films, signifiant ainsi que ces migrants âgés, s'ils sont de là-bas, sont aujourd'hui des gens d'ici.*

*C- Les risques de gestion des foyers transformés*

*Nous voulons particulièrement insister sur les risques de gestion issus de l'abandon de l'indexation composite des redevances pour notre secteur. Une comparaison entre un indice composite et l'IRL actuellement appliqué fait apparaître que les gestionnaires perdent chaque année environ un point d'indice (différence entre l'augmentation des charges et celle des redevances). Par ailleurs, en raison du renchérissement des opérations noté par la Cour des comptes, sans parler des cas d'insuffisance des aides à l'investissement pouvant être apportées par les collectivités locales, le coût du loyer propriétaire augmente de manière plus significative que la hausse des redevances. Un effet d'étau se renforce au fil des années : d'une part, un montant relatif du coût de mise à disposition immobilière qui augmente ; d'autre part, un montant relatif des charges qui augmente également.*

*Entre les deux, ce sont les capacités humaines de gestion des résidences sociales et leur bon entretien qui s'en trouvent affectés. Le retour à une indexation composite des redevances est donc essentiel, ainsi que la nécessité de contenir les coûts d'opération (foncier et travaux) et/ou d'assurer, si nécessaire, des financements spécifiques complémentaires d'investissement.*

*D- Le pilotage négligé du volet social de la politique*

*En raison des différents volets du plan de traitement des foyers de travailleurs migrants, il nous semble nécessaire de renforcer la vocation interministérielle de cette politique, soit en donnant à la Cilpi les moyens de mener à bien cette mission, soit en la rattachant à la Délégation interministérielle à l'hébergement et l'accès au logement (Dihal).*

[223] Cf. Interview d'Albert Lautman, directeur de l'action sociale de la CNAV, *Action habitat n°* 33, *été 2012.*
[224] Cf. « Les foyers de la mémoire » *Action Habitat, printemps 2006*.

## *RÉPONSE DU PRÉSIDENT DU CONSEIL D'ADMINISTRATION D'ADOMA*

*Adoma, du fait de l'importance de son parc foyers, est largement impliqué dans ce plan.*

*Adoma partage l'essentiel des conclusions de ce rapport, particulièrement la nécessité d'orienter, de façon pragmatique, le Plan de Traitement sur les sites situés sur les marchés tendus (là où la demande de logement très social est la plus forte) et, prioritairement, sur les territoires où l'implication des élus locaux sera gage d'accélération des délais.*

*La préconisation d'orienter à terme un certain nombre de foyers sur des marchés détendus en centres d'hébergement (et notamment en centres d'accueil de demandeurs d'asile - CADA) est déjà une réalité pour Adoma. Notre seule capacité sur ce type de foyers permettrait à terme de résorber la quasi-intégralité des nuitées hôtelières payées par l'Etat (notamment en Ile-de-France, Provence-Alpes-Côte d'Azur et Rhône-Alpes), pour autant que l'on oriente les personnes concernées vers les secteurs où des places sont disponibles.*

*Nous sommes également attentifs à la reprise en main des foyers et à la résorption de l'économie informelle.*

*Je souhaite, à cet égard, apporter quelques précisions s'agissant des cuisines illégales. Adoma maintient effectivement, lors des rénovations, des espaces dédiés, mais avec deux préalables : un projet porté à la fois par les résidents et les élus locaux ; l'existence d'un opérateur disposant d'un statut juridique formalisé (associatif).*

*Ces préalables, indispensables pour assurer la conformité au droit du travail et au respect des règles d'hygiène et de sécurité, sont parfois difficiles à réaliser ; ainsi, dans le parc réhabilité d'Adoma, il existe au moins deux exemples récents de surfaces financées et construites à cet usage, qui sont aujourd'hui inemployées.*

*J'appelle par ailleurs votre attention sur une question spécifique dans le traitement des Foyers de Travailleurs Migrants (FTM) : le devenir des salles de prières, qui, au sein du patrimoine d'Adoma sont estimées au nombre de 200. Ce point mériterait d'être évoqué dans les orientations des politiques publiques, en fonction des clientèles actuelles et futures de ces résidences et en fonction des équipements existants (ou pas) dans les communes concernées par le plan de traitement. La question ne me semble pas relever de la seule responsabilité du bailleur.*

*Par ailleurs, pour permettre la restructuration de foyers en zone tendue et très urbaine, il est essentiel de disposer de sites de desserrement*

*pour envisager leur traitement en milieu vide de toute occupation. C'est ainsi que le site parisien construit par Adoma dans le 12ème arrondissement, avec le soutien de l'Etat et de la ville de Paris, va permettre, entre 2009 et 2015, de restructurer cinq foyers parisiens, avec l'utilisation de logements-tiroir par Adoma et d'autres opérateurs.*

*Il est impératif que la pérennité de ce site de desserrement soit assurée au-delà de 2015 (expiration de la convention d'occupation précaire du domaine public), notamment pour traiter un des plus gros foyers parisiens d'Adoma, le site de Senghor d'une capacité de 430 places.*

*En ce qui concerne la comparaison du taux d'effort entre le logement social et le logement foyer (p. 15-16), cette dernière n'apparaît pas homogène, dans la mesure où la redevance en résidence sociale intègre, outre les charges locatives classiques (nettoyage des parties communes ….), l'intégralité des fluides (eau, chauffage, électricité), l'installation et l'entretien du mobilier et de l'électroménager, l'assurance habitation, la fourniture et le blanchissage du linge de maison, ce qui laisse un reste à vivre qui n'est pas réduit par d'autres charges contraintes. Par ailleurs, le niveau d'accompagnement social des résidents dans l'accès au droit et l'accompagnement santé est très supérieur à ce qu'il est en logement social et n'est pas intégralement couvert par l'aide à la gestion locative sociale - AGLS (cf. ci-après pour les FTM).*

*Je souhaite par ailleurs attirer votre attention sur deux points :*

- *la nécessité d'accélérer le plan de traitement relevé par le rapport parlementaire (rapport Bachelay), renvoie, d'une part, à la mobilisation de fonds propres des organismes, d'autre part, à la mobilisation de financements budgétaires (PLAI). Les enjeux budgétaires pourraient être relativement limités, au-delà de la programmation annuelle : un plan d'urgence de 10 000 logements sur cinq ans mobiliserait environ chaque année 20 millions d'euros supplémentaires de financements publics, ainsi que des besoins en fonds propres équivalents pour les opérateurs ;*
- *l'utilité de rapprocher les statuts juridiques des résidents des Foyers de Travailleurs Migrants et Résidences Sociales :*
    - *Aujourd'hui, hormis les FTM dédiés de fait à l'activité hébergement, les clientèles en Résidences Sociales ou en Foyers de Travailleurs Migrants ont tendance à converger, du fait de la décroissance de la clientèle des travailleurs migrants.*

(en %)

| ***Pourcentage résidents en place (décembre 2013)*** | ***FTM*** | ***Résidences Sociales*** |
|---|---|---|
| *Salariés et demandeurs d'emplois* | *41* | *35* |
| *Bénéficiaires de minimas sociaux* | *25* | *34* |
| *Retraités* | *31* | *27* |
| *Divers* | *3* | *4* |

- *Ce constat est particulièrement vrai pour les nouveaux entrants :*

(en %)

| ***Pourcentage des nouveaux entrants (janvier à novembre 2013)*** | ***FTM*** | ***Résidences Sociales*** |
|---|---|---|
| *Salariés et demandeurs d'emplois* | *44* | *39* |
| *Bénéficiaires de minimas sociaux* | *37* | *40* |
| *Retraités* | *14* | *13* |
| *Divers* | *5* | *8* |

*Deux cas récents renvoient à un traitement différencié :*

- *la nouvelle réglementation sur l'AGLS (comme la précédente) exclut les FTM, essentiellement pour des considérations budgétaires, alors que, comme le souligne le rapport, les besoins d'accompagnement notamment des clients vieillissants et/ou maîtrisant mal le français sont importants, et que les besoins d'accompagnement des bénéficiaires de minimas sociaux sont les mêmes, quel que soit le statut de leur logement ;*

- *la nouvelle réglementation sur le tarif social de l'énergie exclut également les FTM et ne s'applique qu'aux résidences sociales.*

*Il y a là une forme de traitement des publics, qui souffre d'un manque de cohérence d'ensemble.*

*L'une des justifications de cette différenciation serait le souhait de « normaliser » les FTM et d'accélérer leur transformation en résidences sociales. ADOMA partage évidemment cet objectif, en faisant toutefois le même constat que celui établi par le rapport : la réalisation de cet objectif nécessitera de 10 à 15 ans, selon l'apport ou pas, par l'État et les opérateurs, des moyens budgétaires nécessaires à l'accélération du plan. Ainsi, il ne serait pas cohérent de « pénaliser » le public en FTM dans cet intervalle de temps, en l'écartant de certains dispositifs.*

*Par ailleurs, à ce jour, la bascule en résidence sociale sans travaux est pénalisante pour les opérateurs. Si elle permet d'accéder à l'AGLS (pour autant que les directions départementales de la cohésion sociale disposent d'enveloppes complémentaires), elle écarte des sites prioritaires au traitement, les FTM ayant changé de statut : étant déjà conventionnés, ils ne sont plus prioritaires pour leur restructuration par rapport aux PLAI.*

*Une vision d'ensemble devrait prévaloir envers la gestion de ces publics très sociaux. Des mesures opposant ces publics, parce qu'ils ressortent de deux tutelles distinctes, apparaissent inappropriées.*

## *RÉPONSE DU PRÉSIDENT DU CONSEIL D'ADMINISTRATION DE COALLIA*

*Notre organisme n'ayant pas d'observation particulière notable, nous vous informons par la présente ne pas souhaiter apporter de réponse ce rapport.*

Cour des comptes
Rapport public annuel 2014 – février 2014
13 rue Cambon 75100 PARIS CEDEX 01 - tel : 01 42 98 95 00 - www.ccomptes.fr

# Chapitre V

# Tourisme

Le tourisme en outre-mer : un indispensable sursaut

Cour des comptes
Rapport public annuel 2014 – février 2014
13 rue Cambon 75100 PARIS CEDEX 01 - tel : 01 42 98 95 00 - www.ccomptes.fr

# Le tourisme en outre-mer : un indispensable sursaut

## *PRÉSENTATION*

*Développé depuis une cinquantaine d'années, le tourisme représente un levier de croissance pour les économies insulaire d'outre-mer qui, le plus souvent, connaissent un chômage élevé*[225]*. Or, si ce secteur a connu une expansion durant la décennie 90, il est en crise depuis le début des années 2000.*

*L'importance du secteur touristique dans les économies d'outre-mer a ainsi conduit les chambres régionales et territoriales des comptes à engager un contrôle des politiques touristiques conduites par les principaux acteurs locaux sur la période 2006-2012 dans trois départements – la Guadeloupe, la Martinique et La Réunion – et en Polynésie française, où le tourisme est un atout fondamental eu égard aux caractéristiques économiques et à l'importance de la population*[226] *.*

*Il ressort de ces contrôles que le dynamisme des îles concurrentes relativise la portée des explications qui rendent la crise économique internationale responsable de cette situation. La cause est davantage à rechercher dans les difficultés structurelles de l'outre-mer, en particulier des interventions peu dynamiques des collectivités et, de façon générale, une action publique souvent inefficace.*

[225] Taux de chômage en 2012 (données Institut national de la statistique et des études économiques (INSEE) : La Réunion : 28,5 % ; Guadeloupe : 22,5 % ; Martinique : 21 % ; Polynésie française : 22,5 %.

[226] Le champ de l'enquête n'a pas inclus la Nouvelle-Calédonie dont le potentiel industriel repousse au second plan l'enjeu touristique, ni la Guyane et Mayotte, au développement touristique encore limité. Saint-Martin, Saint-Barthélemy, Wallis-et-Futuna et Saint-Pierre-et-Miquelon n'ont pas été examinés en raison de leurs situations spécifiques.

# I - Un secteur en crise

Alors que ce secteur représente une part prépondérante dans l'économie locale, au-delà d'un rebond récent, le tourisme[227] en outre-mer souffre, depuis près d'une décennie, d'une fréquentation en baisse tendancielle ou en stagnation qui s'inscrit à contre-courant du dynamisme touristique des îles tropicales concurrentes.

## A - Des faiblesses chroniques

### 1 - Un enjeu économique significatif

Le tourisme représente 7 % du produit intérieur brut (PIB) de la Guadeloupe (2012), 9 % de celui de la Martinique (2011) et 7,7 % (2011) de celui de la Polynésie française. À La Réunion, il contribue plus modérément à l'activité économique (2,6 % du PIB en 2012).

Les recettes du secteur sont estimées à 418,6 M€ pour la Guadeloupe et à 309 M€ pour la Martinique en 2011. À La Réunion, ces recettes (314,7 M€) représentent la première source d'exportation de l'île. En Polynésie française, le chiffre d'affaires du tourisme représente un peu moins de 13 % du total des activités marchandes en 2012, soit plus du double du total des exportations de biens.

Le tourisme a contribué à l'emploi en 2012 pour 16 % du total des emplois en Polynésie française, 9 % des effectifs salariés à la Guadeloupe, et, à La Réunion, l'INSEE l'évalue à 3,2 % de l'emploi total en 2011 avec 6 750 salariés, tandis que l'observatoire régional du tourisme en comptabilise 8 500.

[227] Pour l'Organisation mondiale du tourisme (OMT), « le tourisme est un déplacement hors de son lieu de résidence habituel pour plus de 24 heures mais moins de quatre mois, dans un but de loisirs, un but professionnel (tourisme d'affaires) ou un but sanitaire (tourisme de santé) ».

### 2 - Des fréquentations touristiques en baisse

L'essor du secteur touristique observé durant la décennie 1990-2000 s'est arrêté de façon nette lors de la décennie suivante. La baisse de la fréquentation aux Antilles et en Polynésie française et la stagnation à La Réunion se révèlent des tendances de fond, même si un rebond récent peut être observé en 2011 et 2012.

**Tableau : nombre de touristes accueillis entre 1990 et 2012**

| | 1990 | 2000 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Martinique | 282 000 | 526 290 | 484 127 | 503 475 | 501 400 | 481 200 | 441 600 | 478 000 | 496 500 | 487 300 |
| Guadeloupe | 331 000 | 602 875 | 368 600 | 371 200 | 407 900 | 412 000 | 346 500 | 392 300 | 417 800 | *487 759*[228] |
| La Réunion | 200 000 | 437 352 | 409 000 | 278 800 | 380 500 | 396 400 | 421 900 | 420 300 | 471 300 | 446 500 |
| Polynésie française | 132 000 | 252 000 | 208 067 | 221 549 | 218 241 | 196 496 | 160 447 | 153 919 | 162 776 | 168 978 |

*Source : enquête INSEE et données des comités régionaux du tourisme*

### 3 - Les contrecoups des crises sanitaires et sociales

Les Antilles françaises ont connu une crise sociale en 2009, liée notamment à la cherté de la vie, qui a conduit à l'annulation de près de 10 000 séjours. À La Réunion, l'épidémie de chikungunya en 2006 a entraîné une baisse de 32 % de la fréquentation touristique et un recul historique de 40 % de la fréquentation des hôtels. Près de la moitié de la capacité hôtelière de l'île et 500 emplois ont été alors perdus. Depuis 2011, la destination réunionnaise se trouve confrontée à la « crise requin » à la suite d'une recrudescence des attaques[229].

[228] Source : Région Guadeloupe (chiffre issu du croisement des données INSEE et IEDOM selon un mode de comptage différent de celui du tableau).

[229] Si une douzaine d'attaques de requins ont été comptabilisées entre 1990 et 2000, neuf attaques – dont quatre mortelles –ont été recensées entre 2011 et 2013.

## B - Le dynamisme des destinations concurrentes

Les destinations concurrentes se distinguent par des fréquentations touristiques en augmentation constante ces dernières années, en concordance avec le dynamisme du tourisme international qui a crû de 4 % en 2012.

### 1 - Des îles voisines plus attractives

Dans les Caraïbes, les îles de la Guadeloupe et de la Martinique sont confrontées à une concurrence forte de la République Dominicaine (plus de quatre millions de touristes en 2012), de Porto Rico (trois millions), de Cuba (plus de deux millions), de la Jamaïque (un peu moins de deux millions) et des Bahamas (1,4 million).

Dans l'océan indien, La Réunion est en retrait par rapport à ses concurrents, Maurice (965 000 touristes en 2012) et les Maldives (958 000 touristes), qui ont connu une croissance supérieure à 30 % ces dix dernières années.

Dans la zone Océanie, la Polynésie française apparaît de plus en plus distancée par les grandes destinations de la région comme Hawaï (plus de sept millions de touristes), Guam ( plus d'un million de touristes) et Fidji (661 000) ou les nouvelles destinations que sont les îles Cook (122 000 touristes en 2012), Samoa (126 000) ou encore le Vanuatu (108 000).

### 2 - Des avantages de compétitivité

Le succès des îles concurrentes témoigne d'une offre touristique plus adaptée aux attentes de la clientèle internationale qui profite de charges d'exploitation moins élevées[230], de normes de construction meilleur marché, de parités de change plus favorables et d'un accueil jugé souvent de meilleure qualité.

[230] Des dispositifs d'exonération de charges sociales patronales allègent cependant le coût du travail dans le secteur touristique pour les départements d'outre-mer.

Par ailleurs, la volonté de ces îles de trouver une source endogène de développement économique se traduit par une mobilisation forte de l'ensemble des acteurs publics et privés, inscrivant le tourisme au cœur des stratégies de développement.

**Une offre touristique en déclin en outre-mer et en progrès chez les concurrents : l'exemple de la croisière**

Avec 250 000 croisiéristes en 2012 à la Guadeloupe et 92 103 à la Martinique, les deux îles accusent un retard dans la zone, puisque, dans chacune des îles voisines, la fréquentation en escales est de l'ordre du demi-million de croisiéristes par an. Les Bahamas, les Îles vierges américaines, les Îles Caïman, Cozumel (Mexique) et Saint-Martin (partie néerlandaise de l'île) concentrent à elles seules 46 % des échanges.

En Polynésie française, la fréquentation des croisiéristes est en diminution constante. Entre 2003 et 2011, leur nombre a ainsi baissé de 48,2 %.

L'explication conjoncturelle de la crise économique ne peut à elle seule être déterminante pour expliquer les faibles résultats de l'outre-mer français. Le dynamisme touristique mondial, particulièrement celui des îles tropicales, renvoie aux raisons d'ordre structurel de la désaffection à l'égard de l'outre-mer français que les actions publiques ne parviennent pas à surmonter.

## II - Des collectivités peu dynamiques[231]

L'ensemble des collectivités territoriales ainsi que l'État interviennent dans le secteur touristique. Dans les régions d'outre-mer, à La Réunion, aux Antilles et en Guyane, compte tenu des enjeux et en raison de leurs compétences particulières, les conseils régionaux devraient jouer un rôle plus actif, de quasi chef de file.

En Polynésie française, la collectivité de Polynésie devrait également s'affirmer comme le pilote de l'action touristique.

[231] La numérotation du titre n'apparaît pas dans la version du rapport imprimé par la Documentation française. Cette erreur matérielle a été corrigée dans la présente version mise en ligne le 11 février 2014.

**Le cadre institutionnel et la répartition des compétences en matière de tourisme**

Les collectivités concernées par l'enquête :

La Guadeloupe, la Martinique et La Réunion sont dotées d'un conseil général et d'un conseil régional. Entérinant le choix effectué par les électeurs le 24 janvier 2010, la constitution d'une collectivité unique, exerçant les compétences du conseil général et du conseil régional, interviendra à la Martinique en 2015.

La Polynésie française relève du statut de collectivité d'outre-mer (COM). Le président de la Polynésie dirige l'action du gouvernement et de l'administration et promulgue les « lois du pays ». Pour les matières qui, comme le tourisme, ne sont pas dévolues à l'État, le droit national n'est applicable que sur mention expresse en ce sens.

La répartition des compétences :

Au titre de ses compétences régaliennes, l'État fixe les règles relatives aux visas, pour l'ensemble du territoire national, y compris en Polynésie française.

Dans les départements et régions d'outre-mer, comme en métropole, l'État réglemente, agrée et classe les équipements, organismes et activités touristiques, sauf en Nouvelle-Calédonie et en Polynésie française, il assure la promotion du tourisme français à l'étranger, grâce à l'intervention de son opérateur, le groupement d'intérêt économique Atout France. Il apporte son concours aux actions de développement touristique des collectivités territoriales.

Ces dispositions ne s'appliquent pas à la Polynésie française qui peut cependant faire appel à Atout France dans un cadre contractuel.

Le législateur a progressivement confié à la région trois types de compétence : la définition de la stratégie touristique à moyen terme et, depuis 2002[232], l'observation du secteur et la coordination des initiatives publiques et privées.

[232] Loi du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité.

Dans les régions d'outre-mer, le conseil régional a l'obligation de créer un comité régional du tourisme (CRT). Organisés sous la forme associative à la Guadeloupe et à La Réunion, d'établissement public à la Martinique, les comités de tourisme[233] interviennent dans la promotion de la destination, compétence obligatoire que leur confère le législateur, et dans la structuration de l'offre touristique. La Polynésie française s'est dotée d'un groupement d'intérêt économique qui assure des missions comparables à celles des comités régionaux du tourisme.

Le département a aussi l'obligation de créer un comité départemental du tourisme (CDT) dont l'activité doit s'exercer en harmonie avec les collectivités territoriales, en prenant en compte les orientations définies par le schéma régional.

La commune peut créer un office de tourisme chargé des missions d'accueil et d'information des touristes et de la promotion touristique locale.

## A - Des stratégies touristiques peu offensives

### 1 - Des plans de développement anciens

Les stratégies touristiques des conseils régionaux de la Martinique et de La Réunion s'inscrivent dans des plans anciens, datant de la fin des années 90 et du début des années 2000.

En Polynésie française, des études et des schémas pluriannuels plus ou moins détaillés ont été réalisés à un rythme soutenu depuis 2005 sans réelle validation et sans mise en application.

### 2 - Des objectifs pas assez opérationnels

Outre leur caractère daté, ces documents affichent des objectifs généraux, nombreux et non hiérarchisés, sans précision de calendrier ni de moyens, notamment financiers. La plupart d'entre eux sont fondés sur des hypothèses irréalistes, comme l'objectif de parvenir à 600 000 touristes d'ici 2015 à La Réunion, l'offre d'hébergement étant incapable d'absorber un tel flux.

[233] Comité du tourisme des îles de la Guadeloupe (CTIG) ; Île de La Réunion Tourisme (IRT) ; Comité martiniquais du tourisme (CMT).

La faiblesse du caractère opérationnel des stratégies touristiques en outre-mer s'explique en partie par l'absence de sollicitation des comités régionaux du tourisme qui n'ont pas été saisis par les collectivités régionales, alors même que cette possibilité est ouverte[234]. Les comités régionaux du tourisme antillais et réunionnais ont donc eu tendance à développer des stratégies touristiques propres, parfois en contradiction avec celles des exécutifs régionaux.

### 3 - Des approches peu innovantes

S'y ajoute l'absence de démarche réellement innovante, susceptible de différencier les destinations outre-mer des îles concurrentes. Définies par rapport à des objectifs essentiellement quantitatifs, les stratégies touristiques de l'outre-mer peinent à choisir entre les produits qu'elles proposent et les différents types de clientèles qu'elles visent. Elles éprouvent des difficultés à se renouveler.

Ainsi, la Martinique et la Guadeloupe restent encore marquées par le tourisme de masse des années 80. Orienté principalement vers l'offre balnéaire, ce modèle n'arrive pas à ajouter à ce produit d'appel des offres touristiques complémentaires. Face à la palette très riche de son offre touristique (destination de montagne, de volcan, de tourisme de nature, offre balnéaire, diversité culturelle), La Réunion hésite entre le « bleu » (tourisme balnéaire) et le « vert » (tourisme de nature), transmettant aux clientèles étrangères un message peu lisible.

### 4 - Des atouts insuffisamment valorisés

Les stratégies adoptées valorisent insuffisamment les atouts indéniables de ces destinations, au nombre desquels figure l'existence de garanties importantes en termes de stabilité politique et de sécurité sanitaire, particulièrement recherchées par les clientèles familiales et les seniors.

La richesse du patrimoine culturel des destinations d'outre-mer, qui s'exprime dans la diversité des populations et dans la variété des

[234] La stratégie de la région, formalisée dans le cadre d'un plan régional, peut être complétée par un schéma de développement du tourisme et des loisirs proposé par le comité régional de tourisme à la demande de la collectivité (article L. 131-7 du code du tourisme).

manifestations culturelles et festives qui rythment la vie de ces îles, n'est pas suffisamment valorisée.

La qualité exceptionnelle de leur patrimoine naturel n'est pas suffisamment prise en compte. Le parc national de La Réunion, qui représente près de 40 % du territoire, a été classé en 2010 au patrimoine mondial de l'humanité par l'Unesco pour ses cirques, ses pitons et ses remparts. La stratégie touristique réunionnaise, élaborée avant ce classement, reste silencieuse face à un produit d'appel et de notoriété majeur.

La Martinique, la Guadeloupe et La Réunion sont également des destinations dotées de volcans actifs (la montagne Pelée à la Martinique, la Soufrière à la Guadeloupe et le Piton de la Fournaise à La Réunion), peu exploités pour l'image touristique de ces îles.

#### 5 - Un manque d'articulation avec les autres acteurs

L'articulation nécessaire entre l'action des régions et de la collectivité de Polynésie française et celle des autres collectivités territoriales est défaillante.

Les acteurs privés de la filière éprouvent également des difficultés à s'inscrire dans des orientations stratégiques dont ils ne saisissent pas les tenants et les aboutissants.

### B - Une connaissance lacunaire du secteur

Le traitement de l'information touristique, aide à la décision et à l'évaluation des politiques, est négligé.

À La Réunion, l'observation du secteur a été longtemps paralysée et n'a retrouvé un dynamisme certain qu'à la fin de l'année 2011.

À la Guadeloupe et à la Martinique, la connaissance de l'offre locale reste partielle. Les observatoires régionaux du tourisme, créés et portés depuis 2005 par le comité martiniquais du tourisme et, à la Guadeloupe, par la région elle-même, fonctionnent avec peu de moyens. Les données manquent de précision et de cohérence, privant ainsi les collectivités régionales d'informations fiables et actualisées.

En Polynésie française, la collectivité dispose de bases de données statistiques mais, au-delà des informations liées à la fréquentation et aux

indicateurs de dépenses, elle n'a que peu d'enquêtes de satisfaction permettant d'adapter son offre touristique à la demande réelle.

## C - Une coordination insuffisante

### 1 - Pour les aménagements des sites

L'offre touristique en outre-mer est confrontée à des problèmes récurrents : propreté de la voirie, organisation des transports dans des îles souvent embouteillées, manque de parking à proximité des sites touristiques, collecte d'eaux usées, aménagements des espaces littoraux (qualité des plages, maîtrise du foncier, etc.) et défaut de signalisation des sites.

Ces aménagements touristiques nécessitent l'intervention de nombreux acteurs publics (État, conseil régional, conseil général, collectivités d'outre-mer, communes et groupements de communes), la collectivité d'outre-mer pour la Polynésie française. Les régions et la collectivité de Polynésie Française, qui devraient contribuer à rassembler les énergies des acteurs publics, interviennent peu ou pas sur ce champ.

À la Martinique, les espaces d'aménagement touristique envisagés il y a une dizaine d'années sont encore au stade des études. En Polynésie française, la politique touristique et les politiques d'aménagement s'ignorent. Des travaux récents ont été entrepris au mépris des aspects touristiques : le point de vue de Taharaa et le trou du souffleur ont été rendus difficiles d'accès par les travaux routiers réalisés. L'aménagement des plages et des sites culturels et naturels a été effectué de manière disparate par les services du pays et par les communes.

### 2 - Pour les tourismes balnéaire et de nature

L'absence de coordination entre la région et le département nuit à l'efficacité de l'action publique, le conseil général de la Réunion étant propriétaire foncier[235] d'une grande partie de l'île.

[235] Le statut départemento-domanial est propre aux départements d'outre-mer îliens (les Antilles et La Réunion) : il s'agit de l'ancien domaine de la colonie, passé sous ce statut en 1948. La nue-propriété revient au département, mais l'État en conserve le droit d'usage.

Alors que le tourisme de randonnée est un produit d'appel important pour la destination, l'état de vétusté et le confort spartiate des onze gîtes de montagne, propriété du conseil général, sont régulièrement dénoncés par les visiteurs. Des divergences entre les deux collectivités se sont traduites par une démobilisation des deux acteurs.

La problématique des bassins de baignade est également révélatrice de l'absence de coordination avec le bloc communal jusqu'à une période récente. Alors que la zone littorale Ouest est confrontée à une affluence croissante, aucun des cinq bassins de baignade figurant dans le schéma d'aménagement régional n'a été créé.

Le préfet a relancé la coordination en réunissant en octobre 2012 un comité d'orientation stratégique, co-présidé avec le président de la région et la présidente du département, chargé de débloquer les dossiers nécessitant un haut degré de pilotage parmi lesquels figurent la création des bassins de baignade, l'entretien des sites de randonnée ainsi que la rénovation des gîtes de montagne.

## III - Des actions publiques inefficaces

Les actions publiques engagées par les régions et la collectivité de Polynésie et leurs principaux opérateurs (les comités de tourisme) sont déséquilibrées en faveur d'une intervention majoritairement centrée sur la promotion des destinations alors que l'offre touristique reste inadaptée aux attentes de la clientèle internationale.

## A - La promotion : un échec

### 1 - L'incapacité à diversifier les clientèles touristiques

*a) La forte dépendance à l'égard de la clientèle métropolitaine*

Les économies touristiques des Antilles et de La Réunion sont largement orientées vers la métropole, au risque de devenir des produits méconnus du marché mondial. La clientèle métropolitaine représente plus de 80 % des touristes. En revanche, la clientèle touristique accueillie en Polynésie française est plus diversifiée avec une ouverture sur les

marchés asiatiques et américains, la part métropolitaine représentant une moyenne de 20 % du total des touristes accueillis entre 2006 et 2012.

Cette situation de mono-clientèle constitue un double handicap pour les destinations de la Guadeloupe, de la Martinique et de La Réunion. Le premier est une grande sensibilité à la conjoncture économique française. Le second tient au caractère fortement affinitaire.[236] Or le tourisme affinitaire apporte moins de recettes que le tourisme d'agrément ou le tourisme d'affaires, les dépenses liées à l'hébergement et à la restauration étant moindres.

*b) L'absence de résultat des politiques promotionnelles*

Aux Antilles et à La Réunion, les conseils régionaux, *via* les comités régionaux de tourisme, ont engagé des actions visant à diversifier les clientèles touristiques en ciblant prioritairement les pays d'Europe du Nord et les clientèles étrangères voisines. Les résultats ne sont pas à la hauteur des enveloppes financières engagées annuellement (plus de 7 M€ à La Réunion et 6 M€ à la Guadeloupe). La part des clientèles européennes reste stable, représentant en moyenne 5 % des touristes accueillis.

Cette incapacité à diversifier les clientèles s'étend également aux touristes en provenance des aires géographiques proches des Antilles, de La Réunion et de la Polynésie française dont le nombre reste stable ou en baisse : diminution croissante de la part des clientèles nord-américaines aux Antilles (1 % du total des touristes accueillis), baisse prononcée des clientèles de la Chine et de la zone océan indien (Maurice, Afrique du Sud, Inde) à La Réunion (10 % en 2012), chute de la fréquentation des touristes d'Amérique du Nord (59 892 touristes en 2012) et de l'Asie (16 505 en 2012) en Polynésie française.

### 2 - Le manque de professionnalisme

Au-delà des facteurs extérieurs liés notamment à la conjoncture internationale et à la faible implication des acteurs privés dans la promotion touristique, les politiques promotionnelles conduites par les acteurs publics locaux portent, en elles-mêmes, des faiblesses qui expliquent l'absence de résultat.

[236] Touristes qui voyagent pour rendre visite à la famille ou aux amis.

*a) L'instabilité dans la définition des clientèles prioritaires*

Promouvoir une destination à l'étranger nécessite de travailler le marché visé dans la durée avec des moyens différenciés selon l'importance que revêt le marché concerné. Si certaines îles respectent ce principe – c'est le cas notamment de la Guadeloupe –, d'autres, en revanche, éparpillent leur intervention sur des marchés étrangers, dont l'importance et la liste varient d'une année sur l'autre. Ainsi, à La Réunion, le comité régional de tourisme met en œuvre des actions promotionnelles qui font varier tous les ans les pays visés et leur degré de priorité.

*b) L'intrusion inefficace du pouvoir exécutif local dans la promotion*

Dans certains cas, l'intrusion du pouvoir exécutif local dans la promotion se traduit par des opérations inefficaces sur la clientèle touristique visée. Ainsi, la participation de la Polynésie française à l'exposition universelle de Shanghai, en 2010, apparaît en décalage avec les clientèles touristiques ciblées dans la stratégie promotionnelle du groupement d'intérêt économique (GIE) Tahiti Tourisme. Au vu de la faible importance de la clientèle chinoise, qui représentait moins d'un millier de touristes, Tahiti Tourisme a proposé, en vain, d'orienter vers d'autres marchés, notamment américains, le financement de 80 millions de F CFP[237] retenu.

*c) L'absence d'évaluation des actions menées*

L'évaluation des actions de promotion n'est pas suffisamment recherchée. À la Guadeloupe et à la Martinique, les rapports d'activité du comité régional de tourisme recensent, pour chacun des marchés, l'ensemble des actions de promotion conduites sans pour autant faire l'évaluation des résultats.

À La Réunion, les actions de promotion, qui prennent la forme d'événementiels organisés en métropole et à l'étranger, sont peu évaluées alors qu'elles entraînent des frais importants liés au transport aérien, au fret et à l'hébergement des participants sans avoir d'effet structurant immédiat. Les opérations menées par le comité régional de tourisme, le

[237] 670 399 €.

12 et 13 septembre 2006, sur le Parvis de Notre-Dame de Paris ainsi que l'opération « Ronde des Régions », engagée en 2010 et 2011 par l'Association Tourisme Réunion, sont des exemples édifiants à cet égard.

### 3 - De nouvelles initiatives encore fragiles

De nouvelles stratégies promotionnelles engagées récemment aux Antilles et à La Réunion pourraient permettre d'attirer des clientèles étrangères plus nombreuses, mais elles sont, à ce stade, handicapées par des fragilités opérationnelles.

#### *a) La stratégie des « îles Vanille »*

La Réunion participe depuis 2010, avec les îles de la zone (Maurice, Seychelles, Madagascar, Mayotte, Comores, Maldives), à une nouvelle stratégie promotionnelle destinée à séduire les clientèles étrangères, particulièrement les touristes européens et chinois, en leur proposant des offres combinées inter-îles. Fin 2013, ce concept des « îles vanille » se traduit essentiellement par la vente d'offres combinées entre La Réunion et Maurice et peine encore à se matérialiser dans les taux de fréquentation en raison notamment des différences dans les réglementations relatives aux visas et au fait que les partenaires sont également des concurrents.

#### *b) Les contrats de destination*

Par la conclusion des contrats de destination en 2011, la Guadeloupe et la Martinique ont engagé une démarche nouvelle qui permet de fédérer, autour de l'objectif du renforcement de la clientèle européenne, les principaux acteurs de la promotion (comités régionaux du tourisme, conseils régionaux, Atout France, professionnels privés, Air France). La compagnie Air France a arrêté la liaison hebdomadaire effectuée depuis l'aéroport de Roissy au bout de 18 mois au vu d'une dégradation de ses résultats sur cette ligne. Le retrait d'Air France du dispositif a compromis la stratégie de diversification des clientèles touristiques initiée par les acteurs locaux.

## B - L'accessibilité : deux handicaps

### 1 - Les conditions de visa

Un certain nombre de clientèles étrangères ciblées par les acteurs touristiques outre-mer - notamment celles provenant d'Europe orientale, de Russie, de Chine et d'Inde - sont soumises à des obligations d'obtention de visa. En dehors des îles françaises, ces clientèles bénéficient souvent de dispense de visa ou de facilités de délivrance dans les aéroports. Du fait notamment de ces différences dans les réglementations, La Réunion bénéficie peu des retombées des offres combinées avec Maurice et les Seychelles.

**Les obligations de visa pour l'entrée à la Guadeloupe, Martinique et La Réunion**

Les conditions de visa sont définies par l'arrêté du 26 juillet 2011 relatif aux documents et visas exigés pour l'entrée des étrangers sur le territoire de la Guadeloupe, de la Guyane, de la Martinique, de La Réunion et de la collectivité de Saint-Pierre-et-Miquelon. Ces îles ne faisant pas partie de l'espace Schengen, l'obtention d'un visa de court séjour spécifique à l'outre-mer est exigée.

Depuis le 7 février 2013, à la suite des demandes répétées des autorités locales réunionnaises, les ressortissants sud-africains bénéficient désormais d'une exemption de visa[238]. L'exemption souhaitée par les acteurs réunionnais en faveur des touristes en provenance d'Inde et de Chine, dont une partie de la population réunionnaise est originaire, a été refusée par le gouvernement en raison des risques migratoires.

### 2 - L'offre aérienne

*a) Une desserte aérienne peu diversifiée*

Les touristes européens désireux de se rendre aux Antilles ou à La Réunion sont contraints de passer par Paris. Peu de lignes régulières

[238] Selon le comité régional de tourisme de La Réunion, les ventes de billets d'avion sur la ligne La Réunion/Afrique du Sud du principal opérateur auraient augmenté de plus de 30 % en 2013, depuis la levée de l'obligation de visa.

assurent la liaison directe d'une ville européenne autre que Paris vers Pointe-à-Pitre, Fort-de-France et La Réunion. À cet inconvénient s'ajoute l'obligation de changer d'aéroport. Les trois compagnies aériennes qui relient, par des lignes régulières, la Martinique et la Guadeloupe à Paris[239] le font depuis l'aéroport d'Orly, contraignant ainsi les clients européens – qui arrivent majoritairement à Roissy- à traverser Paris. Seule la compagnie XL Airways dessert la Martinique et la Guadeloupe au départ de l'aéroport de Roissy Charles de Gaulle.

Air France et Corsair desservent La Réunion depuis Orly. Seule la compagnie Air Austral fait décoller ses avions depuis Roissy Charles de Gaulle. Air France ne partage aucun code[240] avec Air Austral, compagnie qu'elle a contribué à créer, alors qu'elle est engagée dans un partenariat de cette nature avec la compagnie mauricienne Air Mauritius qui a arrêté la majorité de ses liaisons européennes. Cet accord facilite le transport des touristes européens vers Maurice. Les tensions qui ont pu exister dans les relations entre Air France et Air Austral, liées à la décision de la compagnie régionale réunionnaise, en 2003, de desservir Paris, ne favorisent pas les intérêts touristiques de l'île.

Les touristes étrangers originaires de la zone régionale proche des îles françaises ont également des difficultés à accéder aux destinations outre-mer. Les liaisons aériennes entre la Guadeloupe, la Martinique et le continent américain ont beaucoup diminué depuis la dernière décennie (2 % du trafic passager total de la Guadeloupe en 2012).

À la Réunion, la compagnie régionale Air Austral, dont le capital est majoritairement public, a connu des difficultés financières importantes en 2011 qui l'ont contrainte à fermer les lignes déficitaires de Sydney et de Nouméa. La proximité géographique de l'aéroport international de Maurice qui dessert une quinzaine de destinations en liaison directe pourrait permettre à La Réunion de disposer d'une plate-forme aéroportuaire (*hub)* proche. Mais le coût important des billets (300 € aller-retour en moyenne par passager) entre La Réunion et Maurice limite les flux touristiques.

En Polynésie française, les touristes étrangers de la zone sont confrontés d'une offre aérienne en recul. Le trafic passager est essentiellement centré sur Paris (39 % du trafic en 2012) et Los Angeles (31 %). La compagnie régionale Air Tahiti Nui, dont le capital est détenu majoritairement par la collectivité de Polynésie française, est le principal

[239] Air France, Air Caraïbe, Corsair.

[240] Le partage de code est une forme de coopération entre compagnies aériennes. L'une des compagnies aériennes est chargée d'effectuer directement le vol et l'autre dispose du droit de vendre des places sur ce vol sous son propre code.

transporteur à destination de l'île de Tahiti. Les difficultés financières d'Air Tahiti Nui, liées notamment au maintien d'une flotte aérienne en surcapacité[241], ont conduit la compagnie à fermer les lignes fortement déficitaires de New-York et de Sydney.

*b) Des tarifs élevés et les effets perturbateurs des dispositifs publics*

Les liaisons entre la métropole et l'outre-mer sont jugées d'un coût trop élevé par les professionnels du tourisme. Aucune étude exhaustive des tarifs pratiqués par les compagnies aériennes sur une longue période n'étant réalisée, il est difficile d'apprécier la réalité de cette cherté et, surtout, de comparer le niveau des tarifs avec ceux pratiqués sur les destinations concurrentes, le coût du billet étant un des éléments du choix des destinations.

Outre le niveau des tarifs aériens, l'existence d'écarts de prix pouvant aller du simple au double en période de vacances scolaires est un autre inconvénient. Calculés par la méthode du *yield management* (en fonction des taux de remplissage), les prix peuvent atteindre des niveaux dissuasifs lors de ces dates pour les touristes d'agrément.

Les dispositifs de continuité territoriale (aide au transport en faveur des résidents) et de congés bonifiés (prise en charge des frais de voyage des fonctionnaires tous les trois ans) peuvent avoir un caractère inflationniste sur les tarifs aériens.

## C - L'offre touristique : des aides inopérantes

### 1 - La promotion privilégiée aux dépens de l'offre de produits

Des enveloppes financières importantes sont mobilisées par les régions et la Polynésie française pour soutenir l'offre touristique, que ce soit en direction des investissements publics ou des entreprises privées.

Les interventions financières restent cependant très largement orientées vers les dépenses engagées par les comités du tourisme pour la

[241] En maintenant une flotte aérienne composée de cinq avions avec un plan de charge conçu pour quatre, Air Tahiti Nui a une surcapacité qu'elle évalue à 600 M FCFP[241] par an (5 M€) et qu'elle justifie par la nécessité de dimensionner sa capacité en fonction des périodes de pointe.

promotion de la destination (campagnes de publicité grand public, présence dans les salons internationaux, actions en direction des professionnels qui commercialisent la destination, les tours opérateurs et les agences réceptives).

**Montant des enveloppes financières engagées par les régions et la Polynésie française.**

Sur la période 2007-2011, la région Martinique a consacré 86,9 M€ au secteur du tourisme (avec une dépense moyenne annuelle de 17,3 M€) tandis que la Guadeloupe, entre 2007 et 2012, a consacré 71,8 M€ (avec une moyenne annuelle de 11,9 M€). La Réunion a mobilisé un total de 85,3 M€ de subventions entre 2006 et 2012 (le montant des aides a augmenté de 65 % en 2012 par rapport à 2006).

En Polynésie française, 13,5 MdF CFP (113 M€) de dépenses de fonctionnement ont été engagés entre 2005 et 2011, auxquels il faut ajouter 220 MF CFP (1,8 M€) au titre des dépenses d'investissement.

L'examen des crédits du secteur touristique inscrits dans les budgets primitifs 2012 des régions, en euros par habitant, révèle que les Antilles et La Réunion se situent dans les dix premières régions (la Martinique occupe le cinquième rang, La Réunion est en huitième position et la Guadeloupe en dixième place).

### 2 - Le déficit d'accueil et de formation

Aux Antilles et à La Réunion, l'adhésion de la population locale au tourisme demeure encore insuffisante. Aux Antilles, la crise sociale de 2009 et des incidents récents renforcent l'image, pas toujours justifiée, de destinations peu chaleureuses. À La Réunion, le tourisme n'est pas encore intégré comme une priorité par la population locale, par ailleurs, traditionnellement accueillante.

La faible qualité de l'accueil des touristes concerne également les acteurs privés de la filière (absence de maîtrise des langues étrangères, horaires des commerces et restaurants inadaptés à une vie nocturne, accueil peu structuré à l'arrivée des navires de croisières).

La prise de conscience récente de la nécessité d'améliorer l'accueil des touristes a amené les collectivités publiques à engager des actions de sensibilisation de la population.

### 3 - Les faiblesses de l'offre hôtelière

#### *a) Un parc insuffisant*

Les régions d'outre-mer sont moins dotées en chambres d'hôtel que les régions métropolitaines. De plus, aucune grande chaîne internationale n'y est implantée, à l'exception des groupes Club Méditerranée et Accor aux Antilles.

La diminution importante du nombre de chambres d'hôtel a suivi le mouvement à la baisse des fréquentations touristiques. Inadaptée aux fluctuations saisonnières, avec une forte tension en période de haute saison touristique[242] mais des taux d'occupation moindres en dehors, la capacité hôtelière actuelle, avec moins de 4 500 chambres,[243] ne permet pas d'envisager une augmentation substantielle des flux touristiques.

Selon les professionnels du secteur, seule l'augmentation du nombre de chambres pourra entrainer une augmentation du trafic aérien. Une insuffisante capacité hôtelière empêche les professionnels qui commercialisent les destinations d'acheter aux hôteliers des volumes de séjours importants et de s'engager auprès des compagnies aériennes sur des réservations de bloc-sièges d'un niveau plus élevé.

S'il apparaît très positif et prometteur pour l'avenir, le développement croissant de structures d'hébergement diffus (chambres d'hôte, gîtes, meublés de tourisme, etc.) aux Antilles et à La Réunion ne peut entièrement remplacer les capacités hôtelières manquantes.

#### *b) Une offre hôtelière inadaptée*

Par ailleurs, la qualité du parc hôtelier à La Réunion, à la Guadeloupe et à la Martinique est jugée insuffisante. En Polynésie française, le cadre réglementaire et la procédure de classement sont de la compétence de la collectivité. Conçu de manière rigide en 2000, le classement est limité aux hôtels de classe internationale et ignoré par près des trois-quarts des petits établissements.

---

[242] La période de haute saison touristique concerne généralement la période de novembre à avril, la basse saison s'établit entre mai et octobre.

[243] Au 1er janvier 2012 : 3 569 chambres à la Martinique, 4 435 à la Guadeloupe, 2 117 à La Réunion.

### *c) Des aides multiples sans véritables résultats*

À La Réunion, la région s'était fixé pour objectif de parvenir à créer 1 000 chambres classées entre 2006 et fin 2013. Malgré le caractère plus incitatif des aides mises en place à partir de 2010 avec le soutien du fond européen FEDER[244], l'objectif est loin d'être atteint : la mobilisation d'une enveloppe de subventions régionales (hors fonds européens) de 4 M€ a conduit à la création effective de 117 chambres, les autres concernent des hôtels en cours de construction ou dont les travaux n'ont pas encore démarré.

En Polynésie française, des financements assez importants mais concentrés sur un nombre relativement limité d'établissements ont été engagés pour soutenir la création et la rénovation des hébergements touristiques (près de 277 M FCP[245] entre 2005 et 2011).

La situation financière dégradée d'un grand nombre d'hôtels, en particulier aux Antilles, ainsi que l'importance des charges structurelles auxquelles ils sont confrontés expliquent, pour partie, la difficulté à rénover l'offre hôtelière (coût salarial, coût de construction aux normes parasismiques et para cycloniques).

À La Réunion, en particulier, le nombre important de fermetures d'établissements s'est traduit par la multiplication de friches hôtelières sans qu'une réflexion globale soit menée sur leur devenir. L'accueil des investisseurs internationaux, demandeurs de foncier disponible, paraît inorganisé, aucune structure n'étant complètement chargée de ce volet.

La lourdeur et l'instabilité des dispositifs d'aide mis en place par les exécutifs locaux, généralement adossés aux fonds européens, sont une difficulté supplémentaire, contribuant à rendre peu lisibles des dispositifs d'aide empilés dans des mesures nombreuses dont l'instruction – en l'absence de guichet unique - est répartie entre les services de l'État et la région.

### *d) Des mesures de défiscalisation aux effets négatifs*

Les mesures de défiscalisation, introduites par la loi de finances rectificative du 11 juillet 1986, souvent modifiées, notamment par la loi de programme pour l'outre-mer, dite loi « Girardin », du 21 juillet 2003 et

[244] Fonds européen de développement régional.
[245] 2,3 M€.

la loi pour le développement économique des outre-mer du 27 mai 2009, dite loi LODEOM, et destinées à compenser les handicaps structurels de l'outre-mer, ont favorisé la dilution de la propriété des établissements par l'émiettement des actionnaires des sociétés immobilières. Elles ont également contribué à la création d'hôtels souvent construits pour la défiscalisation et déconnectés des besoins réels des territoires.

La Cour, dans son rapport public 2012, a relevé qu'une part significative de la dépense fiscale ne bénéficie pas à l'outre-mer. Destinée à rendre attractive la réduction d'impôt, cette part profite aux seuls contribuables bénéficiaires de l'avantage fiscal. La Cour a préconisé de supprimer les défiscalisations « Girardin » en faveur des investissements productifs et de les remplacer par d'autres modes d'intervention, moins coûteux pour le budget de l'État, et plus efficaces.

La loi de finances initiale pour 2014, du 29 décembre 2013, instaure un crédit d'impôt représentant une aide directe réservée à l'exploitant.

## *CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS*

*Les atouts indéniables de la Guadeloupe, de la Martinique, de La Réunion et de la Polynésie française font du tourisme un secteur d'avenir pour les quatre destinations. Pour autant, les résultats ne sont pas à la hauteur des potentiels.*

*La baisse des fréquentations s'explique notamment par des raisons structurelles et par le manque de dynamisme des politiques publiques mises en œuvre. Ces îles n'ont pas su mettre en place une stratégie touristique innovante. Les régions et la Polynésie française ne jouent pas leur rôle de coordonnateur d'un secteur dans lequel interviennent tous les niveaux d'administration locale. Les actions de promotion sont privilégiées mais largement inefficaces, tandis que l'offre n'est pas adaptée aux attentes de la clientèle internationale.*

*La Cour et les chambres régionales et territoriales des comptes formulent les recommandations suivantes :*

*Pour les collectivités:*

1. *élaborer un plan stratégique, actualisé, fondé sur une observation du secteur, fixant des orientations priorisées à moyen terme ;*

2. *demander aux comités du tourisme de réaliser un plan d'actions opérationnelles dans le cadre d'un schéma de développement du tourisme et des loisirs ;*

3. *exercer une coordination effective des interventions des différents acteurs publics et privés, tout particulièrement dans le champ relatif aux aménagements touristiques et aux activités de nature ;*

4. *développer une politique de formation et de sensibilisation des professionnels et de la population afin de mieux répondre aux attentes de la clientèle internationale ;*

5. *simplifier et stabiliser les dispositifs régionaux d'aides aux investissements hôteliers et les inscrire dans le cadre d'un guichet unique ;*

6. *renforcer la coordination sur les disponibilités foncières et élaborer une stratégie sur les friches existantes ;*

7. *définir durablement des thématiques et des pays cibles prioritaires et évaluer les résultats obtenus.*

*Pour l'État :*

8. *supprimer les défiscalisations « Girardin » en faveur des investissements productifs et les remplacer par d'autres modes d'intervention, moins coûteux pour le budget de l'État et plus efficaces.*

# Sommaire des réponses


| | |
|---|---|
| Réponse commune du ministre de l'économie et des finances et du ministre délégué auprès du ministre de l'économie et des finances, chargé du budget | 425 |
| Ministre de l'intérieur | 426 |
| Ministre de la réforme de l'État, de la décentralisation et de la fonction publique | 427 |
| Ministre des outre-mer | 428 |
| Président de la Polynésie française | 430 |
| Préfète de la région Guadeloupe | 431 |
| Préfet de la Martinique | 433 |
| Présidente du conseil régional de la Guadeloupe | 436 |
| Président du conseil régional de La Réunion | 438 |
| Présidente du conseil général de La Réunion | 449 |
| Directeur général d'Atout France | 451 |
| Président de l'Établissement public foncier de La Réunion | 452 |
| Présidente de l'Île de La Réunion Tourisme (IRT) | 453 |
| Président de l'Association des Îles Vanille | 467 |
| Président du groupement d'intérêt économique (GIE) Tahiti Tourisme | 469 |
| Président-directeur général d'Air Austral | 470 |
| Président-directeur général d'Air France | 471 |
| Président du GIE Air Tahiti Nui | 474 |
| Président-directeur général du Club Méditerranée | 475 |
| Président-directeur général de la compagnie Corsair | 477 |

| | |
|---|---|
| Président-Directeur général de la Sematra | 478 |
| Président de l'Union des métiers et des industries de l'hôtellerie de La Réunion (UMIH) | 480 |

## Destinataires n'ayant pas répondu

| |
|---|
| Préfet de La Réunion |
| Président du conseil régional de La Martinique |
| Président du conseil général de la Guadeloupe |
| Présidente du conseil général de La Martinique |
| Directrice du Parc National de La Réunion |
| Président du Comité du tourisme des îles de Guadeloupe |
| Présidente du Comité Martiniquais du Tourisme |
| Président de l'Association Tourisme Réunion (ATR) |
| Président-directeur général d'Accor |
| Président du Directoire d'Air Caraïbe |
| Directeur d'Air Mauritius Réunion |
| Président-directeur général de la compagnie XL Airways |

## *RÉPONSE DU MINISTRE DE L'ÉCONOMIE ET DES FINANCES ET DU MINISTRE DÉLÉGUÉ AUPRÈS DU MINISTRE DE L'ÉCONOMIE ET DES FINANCES, CHARGÉ DU BUDGET*

*Nous prenons note du constat dressé et des recommandations formulées. Ces travaux mettent en évidence combien le potentiel touristique de ces territoires est encore insuffisamment exploité, et les principaux leviers à activer sans attendre pour que le tourisme contribue pleinement au développement économique des outre-mer, qui bénéficient en la matière d'avantages comparatifs réels, comme l'illustrent les réussites des territoires voisins.*

*S'agissant du régime de défiscalisation que la Cour propose de supprimer, nous tenons à souligner que la loi de finances initiale pour 2014 contient une réforme de la défiscalisation outre-mer soucieuse de préserver les capacités d'investissement en outre-mer, tant dans le domaine productif que dans le logement social.*

*Pour le secteur des investissements productifs, la réforme substitue un crédit d'impôt, représentant une aide directe à l'exploitant d'un niveau équivalent à celle pouvant être perçue avec le régime antérieur. Ce dispositif sera applicable en 2014 aux entreprises les plus importantes, à même de gérer immédiatement la transition vers le nouveau dispositif, c'est-à-dire celles dont le chiffre d'affaires dépasse 20 M€. Il conservera un caractère optionnel pour les autres.*

*Ce dispositif de crédit d'impôt sera expérimenté pendant une période de trois années et fera l'objet d'une évaluation en vue de l'élaboration du projet de loi de finances pour 2017.*

*Cette réforme doit ainsi permettre, à niveau de soutien public identique à l'investissement outre-mer, de limiter les frais d'intermédiation et de supprimer la part de la dépense fiscale qui ne bénéficie qu'aux contribuables apporteurs de capitaux. En cela, le Gouvernement vise à rendre plus efficients et plus équitables les dispositifs d'aide fiscale à l'investissement, en partageant les objectifs poursuivis par la Cour.*

## *RÉPONSE DU MINISTRE DE L'INTÉRIEUR*

*Le rapport déplore certaines contradictions entre les schémas régionaux et départementaux. Cependant, en l'absence de qualité de chef de file de la région, le schéma d'aménagement touristique départemental doit, au titre de l'article L. 132-1 du code du tourisme, prendre en compte les orientations définies par le schéma régional de développement du tourisme et des loisirs.*

### *RÉPONSE DE LA MINISTRE DE LA RÉFORME DE L'ÉTAT, DE LA DÉCENTRALISATION ET DE LA FONCTION PUBLIQUE*

*Le rapport déplore certaines contradictions entre les schémas régionaux et départementaux. Cependant, en l'absence de qualité de chef de file de la région, le schéma d'aménagement touristique départemental doit, au titre de l'article L. 132-1 du code du tourisme, prendre en compte les orientations définies par le schéma régional de développement du tourisme et des loisirs.*

## *RÉPONSE DU MINISTRE DES OUTRE-MER*

*Comme le souligne la Cour, le tourisme est une filière constituée d'un grand nombre d'opérateurs privés (transport, hébergement, restauration, loisirs), souvent de petite taille et rarement organisés en interprofessions dans les départements d'outre-mer. Par ailleurs, l'action publique dans ce secteur a été largement décentralisée et relève de la compétence des Régions. L'État n'intervient donc que de manière transversale ou pour aider à la coordination de l'action des différents acteurs.*

*Ainsi, aux côtés du ministère chargé du tourisme, le ministère de l'outre-mer agit pour améliorer l'offre touristique, notamment :*

*- En améliorant le positionnement stratégique de l'ensemble des destinations d'outre- mer face à la concurrence des pays voisins : le ministère des outre-mer a ainsi confié à Atout France le soin de réaliser* des *audits stratégiques pour chaque destination sur l'ensemble de leur filière touristique, en concertation avec tous les acteurs locaux.*

*- En poursuivant le travail d'appui technique et d'accompagnement des projets, initié par le ministère des outre-mer dans le cadre d'un partenariat en matière d'ingénierie avec Atout France. Ce programme a permis de mettre en place treize cofinancements avec des collectivités locales ou des maîtres d'ouvrage privés.*

*- En aidant à la diversification des clientèles, sur les marchés européens pour les Antilles, la Réunion et Mayotte, et sur les marchés japonais et australien pour la Polynésie, par des actions de marketing et par l'assouplissement du régime de délivrance des visas avec 130 mesures prises pour faciliter la venue de clientèles nouvelles, comme par exemple la suppression des visas pour la clientèle d'Afrique du Sud en voyage à la Réunion.*

*- En améliorant la compétitivité coût de l'offre touristique : des mesures volontaristes d'allègement du coût du travail sont mises en œuvre dans le cadre du dispositif d'exonérations de charges sociales patronales propre aux départements d'outre-mer, au titre duquel le tourisme fait partie des secteurs prioritaires bénéficiant des taux les plus avantageux. A ce mécanisme, dont 90 % des effets ont été préservés dans le cadre de la loi de finances pour 2014, s'ajoutera la mise en œuvre pleine et entière du crédit d'impôt compétitivité emploi (CICE) en 2014, qui permettra de consolider cette priorité en procurant, dès 2014, un allègement supplémentaire significatif de la masse salariale des entreprises du secteur du tourisme.*

*- En procédant à une profonde réforme des mécanismes de soutien fiscal à l'investissement dans le cadre de la loi de finances pour 2014 : ces*

*mécanismes, désormais assortis de plusieurs mesures destinées à en accroître l'efficience et à en garantir une meilleure maîtrise, seront enrichis dès 2014 d'un nouveau mécanisme d'aide, sous la forme d'un crédit d'impôt garantissant une intensité d'aide au moins équivalente mais permettant d'en réserver le bénéfice aux seuls exploitants.*

*Le ministre des outre-mer approuve donc les recommandations 1 à 7 de la Cour, qui s'adressent prioritairement aux collectivités locales mais rejoignent les préoccupations du Gouvernement. A cet égard, le ministre des outre-mer relève que les assises nationales du Tourisme ont été lancées par le Gouvernement le 26 novembre 2013, en posant des principes proches des recommandations de la Cour : rechercher une plus grande cohérence de l'action des différents acteurs, s'assurer d'une plus grande constance dans le suivi des orientations stratégiques et procéder à une évaluation régulière des dispositifs publics d'aide. Le plan d'actions qui sera arrêté à l'issu des Assises nationales du Tourisme devrait permettre de mettre en œuvre ces recommandations.*

*S'agissant de la recommandation n° 8 qui demande la suppression des dispositifs de défiscalisation en faveur des investissements productifs et leur remplacement par d'autres modes d'intervention moins coûteux pour le budget de l'État et plus efficaces : le ministère des outre-mer rappelle que, conformément aux décisions arrêtées dans le cadre du comité interministériel pour la modernisation de l'action publique du 17 juillet 2013, les dispositifs de soutien fiscal à l'investissement outre-mer ont fait l'objet d'une évaluation et d'une ambitieuse réforme, adoptée par le Parlement lors du vote de loi de finances pour 2014. Cette réforme conduit à mettre en œuvre plusieurs recommandations antérieures de la Cour notamment en ce qu'elle prévoit la création, dès 2014, d'un nouveau mécanisme d'aide, sous la forme d'un crédit d'impôt dont le bénéfice sera exclusivement réservé aux exploitants. Elle répond en cela aux critiques visant l'efficience du soutien public et la captation d'une partie de celui-ci par des tiers (notamment les contribuables investisseurs dont les mécanismes en vigueur permettent d'alléger la cotisation d'impôt). Ce crédit d'impôt se substitue aux dispositifs antérieurs pour les entreprises les plus importantes. Il conserve un caractère facultatif pour les plus petites, en l'attente de l'évaluation de son efficacité, qui sera menée chaque année à compter de 2016.*

*En conclusion, le ministère des outre-mer rappelle son engagement pour le soutien au tourisme, qui constitue une part essentielle de l'économie ultramarine et représente un important potentiel de création de valeur pour les destinations, ainsi qu'un enjeu social.*

*Il participe activement aux travaux des assises nationales du tourisme aux cotés de la ministre chargée du tourisme, dont les restitutions sont attendues pour le printemps 2014.*

## *RÉPONSE DU PRÉSIDENT DE LA POLYNÉSIE FRANÇAISE*

*J'ai l'honneur de vous faire connaître que je n'apporterai pas de complément à la rédaction de ce rapport.*

*En effet, non seulement je partage le diagnostic et l'analyse des maux qui affectent l'activité touristique en Polynésie française depuis ces quelques dernières années, mais de plus j'ai engagé, depuis mon élection au mois de mai dernier, un vaste programme de relance de l'activité, notamment touristique, dont les prolongements opérationnels comprennent bon nombre de vos préconisations.*

*A ma demande, mon gouvernement a mis en œuvre, chacun dans son domaine de compétence, plusieurs chantiers structurants dont les résultats attendus doivent se manifester du plus court au plus long terme.*

*Au plan particulier du développement du tourisme en Polynésie française, nous nous sommes investis dans le repositionnement stratégique afin de donner un sens, et tout son sens, à l'action, et de créer, pour la destination Polynésie française, la différenciation attendue dont nos produits touristiques seront emprunts.*

*Ainsi, pour être efficace, la construction de cette différenciation, et de l'offre touristique et de sa promotion attenantes, prendra appui sur des cibles touristiques choisies, car réceptives, captives et présentant un potentiel économique, et sur leurs attentes en matière de produits, de services et de qualité.*

*Elle se matérialisera notamment par la construction de nouvelles infrastructures, la réalisation de nouveaux aménagements terrestres et lagunaires, et l'élargissement de l'offre touristique à de nouveaux secteurs et activités, comme la culture et l'écotourisme.*

*J'entends suivre ce dessein avec la plus résolue des déterminations, et compte sur le soutien de tous les acteurs et de toutes les parties.*

## *RÉPONSE DE LA PRÉFÈTE DE LA RÉGION GUADELOUPE*

*Si le constat global formé par la Cour pour l'ensemble des territoires ultra-marins m'apparaît conforme à la réalité, je tiens toutefois à apporter quelques précisions concernant spécifiquement la Guadeloupe, notamment à la lumière des actions conduites par les services de l'État et des projets récents portés par les collectivités territoriales en matière de tourisme.*

*L'État joue en effet un rôle de facilitateur et de conseils auprès des différents partenaires pour des dossiers délicats et participe à la réactivation de dossiers en sommeil parfois depuis des années. Ce travail de fond, certes souvent peu visible eu égard au rôle majeur joué par les collectivités territoriales en la matière, a pour vocation essentielle la promotion du tourisme en Guadeloupe. La réussite de la médiation de l'hôtellerie ou l'obtention du label « Qualité Tourisme » en 2009 sont autant d'exemples de la volonté de l'État et de ses partenaires de valoriser le territoire pour conquérir de nouvelles parts de marché.*

*En effet par exemple, le travail de médiation effectué en 2012 a permis de trouver une solution satisfaisante pour plusieurs dossiers délicats. Les contrats noués dans ce cadre permettent à présent la poursuite d'un accompagnement personnalisé pour les entreprises en difficultés, qu'elles relèvent ou non du secteur hôtelier, et favorisent également une relation de confiance entre les professionnels de l'hôtellerie et les services de l'État, ces derniers étant régulièrement sollicités en cas de difficultés passagères des entreprises du secteur.*

*Par ailleurs, les services de l'État ont mené une réflexion avec des partenaires extérieurs tels que l'Union Professionnelle de l'Animation Touristique afin de développer une méthodologie d'aide au pilotage de la filière tourisme au travers d'une approche globale.*

*Cette proposition résulte des constats observés dans le secteur du tourisme ces deux dernières années et également présents dans le projet d'insertion de la Cour : un engagement inégal des professionnels, des carences managériales, une pratique insuffisante des langues étrangères dans le bassin caribéen, une compétition exacerbée entre les destinations, une course à l'innovation permanente des acteurs du tourisme.*

*La mise en œuvre de ce projet à titre expérimental devrait être effective dès cette année.*

*Je vous rappelle en outre que la filière tourisme ne constitue pas une branche professionnelle comme celle des hôteliers ou des taxis. Le champ couvert par son activité économique se diffuse dans pratiquement l'ensemble du tissu économique local, à des degrés divers selon l'activité. Concernant*

*ainsi un grand nombre d'acteurs très hétérogènes, leur coordination s'avère par nature délicate.*

*C'est la raison pour laquelle les services de l'État s'efforcent, au travers des actions qu'ils conduisent, d'offrir au secteur du tourisme les moyens de se structurer et d'élaborer une stratégie claire de nature à accroître son potentiel et assurer son développement.*

*Enfin, s'agissant du rôle éminent qui incombe aux collectivités territoriales en matière de tourisme, et singulièrement au Conseil régional, je tiens à vous rappeler le contexte de crise sociale de 2009 dont les effets néfastes sur l'ensemble des secteurs économiques se font encore ressentir à ce jour et qui ont de manière certaine contribué à retarder les actions des collectivités territoriales à destination de ce secteur.*

*Néanmoins, à la faveur d'un certain nombre de projets récents conduits par les collectivités territoriales et accompagnés par l'État, le tourisme en Guadeloupe devrait pouvoir amorcer une nouvelle phase de croissance.*

*L'aménagement du port de Basse-Terre destiné notamment à reconquérir une partie des croisiéristes perdue entre 1996 et 2005 en est un exemple important.*

## *RÉPONSE DU PRÉFET DE LA MARTINIQUE*

*Le rapport indique que le tourisme représente 9 % du PIB de la Martinique en 2011.*

*Dans son Rapport annuel 2012 publié en 2013, l'IEDOM indique page 106 en se basant sur des chiffres de 2008 que la contribution du tourisme au PID serait de 2,1 %. L'ancienneté de la référence de l'IEDOM traduit vraisemblablement une difficulté à identifier le poids réel du tourisme dans l'économie martiniquaise, et les chiffres ont certes pu évoluer depuis 2008, mais la base de calcul de l'IEDOM et celle du rapport semblent diverger.*

*Le chiffre de 9 % est toutefois proche de celui cité dans le rapport « Tourisme et environnement outre-mer » du 24 mai 2011 du sénateur Michel MAGRAS, au titre d'une « part directe et indirecte » dans le PIB de 9,2 % en 2010, la part directe étant alors de 1,8 % (contre respectivement 12 et 2, 1 % en Guadeloupe).*

*Une autre approche de l'importance du tourisme pourrait procéder des derniers chiffres de l'IEDOM pour la Martinique, soit 2,1 % du PIB mais 3,6 % de l'effectif salarié, 5,9 % des entreprises et 7,4 % des créations d'entreprises, qui traduisent l'importance du tourisme au-delà de son seul poids économique immédiat, tant dans la bataille pour l'emploi que dans les perspectives de croissance identifiées par la dynamique entrepreneuriale locale.*

*Le rapport laisse entendre que la Martinique serait en concurrence avec la République dominicaine, Porto Rico, la Jamaïque et les Bahamas.*

*L'idée d'une concurrence entre îles voisines (dans un périmètre pourtant élargi aux Grandes Antilles) correspond sans doute partiellement à une réalité ressentie. Il convient de s'interroger toutefois sur la pertinence d'une segmentation du marché du tourisme par le critère de la zone géographique de destination. En particulier, la demande européenne se voit offrir une série de destination réparties sur plusieurs continents, sans que l'on sache si elle choisit d'abord une destination précise ou une zone géographique. Il n'est pas à exclure que la Martinique soit en concurrence avec des destinations autres que des Caraïbes.*

*Le rapport attribue le succès des îles présumées concurrentes à des charges d'exploitation moins élevées.*

*Les charges de l'industrie touristique martiniquaise, en particulier celles liées au personnel, se singularisent par leur niveau particulièrement élevé, du moins à l'échelle de la Caraïbe mais non de celle des grandes destinations touristiques que sont les USA, la France, l'Espagne ou l'Italie.*

*Plusieurs autres destinations des Petites Antilles ont elles aussi à subir des charges sensiblement plus élevées que celles des Grandes Antilles, et mènent pourtant des politiques touristiques assumant ces charges tout en partageant avec la Martinique une commune obligation de sortie de la logique de la compétitivité-prix.*

*L'observation sur les charges d'exploitation vaudrait sans doute tout autant pour des pays comme les Bahamas, les Bermudes, Barbade, Tobago, Sainte-Lucie, les Antilles Néerlandaises et d'autres destinations des Petites Antilles, incitant à ne pas résumer le succès relatif des destinations à la seule maîtrise de coûts, qui semble surtout valoir pour la République Dominicaine.*

*Cela étant, le rapport reprend des éléments connus, en dehors de la suppression de la défiscalisation, présentée comme souhaitable pour la pérennisation des structures hôtelières. Sur ce point, il convient plus de s'interroger sur les conditions d'un meilleur encadrement des aides fiscales à l'investissement en outre-mer que de leur suppression. Dans ce secteur, comme pour d'autres, le contexte économique dans lequel évoluent les entreprises ultramarines fait de la défiscalisation un outil indispensable à la modernisation et au développement du parc hôtelier et plus largement, de la dynamisation de ce secteur d'activité. Le corpus des mesures fiscales du PLF ayant par ailleurs entériné la réforme du régime de défiscalisation, il convient peut-être que la Cour y soit attentive dans son rapport.*

*Les récentes instructions en matière de TVA applicable à la plaisance sont de nature à renforcer la concurrence en faveur des îles voisines telles que Sainte-Lucie et Sint-Maarteen, du fait d'une offre fiscalement plus attrayante (détaxe de carburant, zone franche globale, absence de TVA).*

*La fiscalité s'apparentant donc dans l'espace caribéen à une concurrence sur le « moins disant fiscal » destinée à capter les flux touristiques. Cette question n'est donc pas anodine.*

*En revanche, d'autres préconisations seraient à mentionner en faveur d'une diversification de l'offre :*

*- La concertation entre acteurs des deux îles des Antilles françaises pourrait favoriser notamment une offre innovante de séjours inter îles de moyenne durée.*

*- Le développement de plateformes de réservations touristiques spécialisées sur l'Outre-Mer telles que www.nouvellesiles.com, créé en 2000 emploie une soixantaine de personnes en Guadeloupe.*

*- Le tourisme senior, un réel avantage comparatif pour la Martinique et la Guadeloupe, avec en plus des synergies à développer avec les secteurs silver économie (santé-thalassothérapie - TIC- offre de loisirs adaptée.. .) qui devraient être au cœur des politiques 2014-2020. D'où une nécessaire approche globale, intégrée, y compris avec la structuration de filières*

*permettant de créer de la valeur ajoutée via le tourisme (pêche - transports - artisanat - restauration).*

*- L'absence d'enseigne internationale est dommageable et soulève le problème de l'attractivité des investissements directs étrangers. Là aussi, un sujet à creuser, notamment au niveau des avantages fiscaux et de la stabilité de la réglementation.*

*Enfin, un aspect qui semble avoir été oublié, la situation financière des groupes hôteliers, avec 50 M€ de dettes fiscales et sociales (estimation qu'il conviendrait de connaître précisément). Une restructuration financière de ces groupes et un plan de mise à niveau des installations et de la gestion des ressources humaines semblent être une condition première de relance du secteur touristique.*

## *RÉPONSE DE LA PRÉSIDENTE DU CONSEIL RÉGIONAL DE LA GUADELOUPE*

*En préambule, je regrette le traitement indifférencié fait dans le rapport. À mon sens, si le constat de départ est le même, les régions ont évolué différemmentt face à la problématique du développement touristique, du moins en ce qui concerne la Guadeloupe. Certaines remarques restent encore passéistes et font fi des avancées et du regain de dynamisme touristique de la Guadeloupe dont la fréquentation touristique en hausse constante depuis la crise de 2009 en témoigne. À ce propos, je profite pour vous indiquer le chiffre de fréquentation touristique issu de l'enquête flux touristique 2012, qui atteint 487 759 touristes. De toute évidence le caractère trop généralisant du projet de rapport sur le tourisme en outre-mer dessert la Guadeloupe.*

*En effet, je ne reconnais pas la collectivité régionale que je préside lorsqu'il est fait mention dans le rapport du « manque de dynamisme des collectivités » et de « stratégies touristiques peu offensives [...] déconnectées d'une analyse fine du secteur » voire de « plans de développement anciens ». Contrairement à la Martinique ou la Réunion, si les premières discussions ont été entamées dès 2005 avec le schéma régional de développement économique de la Guadeloupe, c'est véritablement courant 2008 que le schéma de développement et d'aménagement touristique de la Guadeloupe (SDAT) est élaboré, suite à une large concertation dans le cadre de groupes de travail avec les acteurs institutionnels et socio-professionnels. Contrairement à ce qui a pu être inscrit dans le projet de rapport s'agissant « des approches peu innovantes » et une situation touristique en Guadeloupe « encore marquée par le tourisme de masse et des objectifs quantitatifs », il est clairement inscrit dans le SDAT une volonté de diversifier la clientèle (au-delà du critère géographique) par une stratégie de diversification de l'offre de produits et des actions qualitatives en faveur d'une montée en gamme et de la labellisation. À ce titre les chiffres de l'INSEE nous confortent dans la mesure où il apparaît que « près de la moitié des touristes a une profession libérale, est cadre ou technicien ».*

*Enfin, je rappelle que le SDAT adopté en 2009, est déjà, au bout de 4 ans seulement de mise en œuvre, en voie de réactualisation puisque je compte soumettre au vote de l'assemblée plénière, en 2014, le plan actualisé et élaboré en partenariat avec un cabinet consultant.*

*Concernant « le manque d'articulation avec les autres acteurs » je reconnais la nécessité de renforcer la communication institutionnelle sur la stratégie de développement touristique. J'ai l'intention de dynamiser le concept de « rendez-vous du tourisme », concept d'échange privilégié avec*

*les professionnels et les médias que j'ai notamment lancé en fin d'année 2012.*

*S'agissant du constat « des aides multiples sans véritables résultats » je pense que l'interprétation des chiffres faite par le rédacteur est quelque peu réductrice. En effet, pour ce qui est de la Guadeloupe, l'aide régionale à la rénovation des hôtels et des gîtes de 2007 à 2012 était environ de 5,8 millions et venait en co-financement des 19,6 millions de FEDER. Il y a donc là un véritable levier bien compris et utilisé par les entreprises.*

*En conclusion, il reste des chantiers importants à lancer et je rejoins l'analyse concernant les faiblesses en matière de formation/professionnalisation. J'entends bien, effectivement, promouvoir une véritable professionnalisation des acteurs du tourisme. J'aurais toutefois apprécié que l'on mentionne que la hausse constante de la fréquentation touristique depuis 2010 reflète une stratégie de développement touristique re-positionnée et un engagement réel de la collectivité que je préside, aux côtés des professionnels du secteur et notamment du comité du tourisme des iles de Guadeloupe.*

## *RÉPONSE DU PRÉSIDENT DU CONSEIL RÉGIONAL DE LA RÉUNION*

*Je vous adresse la réponse écrite de la Collectivité dans le but d'enrichir les développements relatifs à La Réunion mais surtout de nuancer la tonalité du rapport plutôt critique sur l'action des collectivités territoriales, et plus particulièrement à La Réunion, alors même que de nombreux éléments ont été fournis par la Région Réunion sur le sujet, avec une prise en compte toute relative.*

*Par ailleurs, le traitement commun de l'ensemble des destinations outre-mer ne saurait permettre la prise en compte de leurs spécificités respectives et leur appréhension, dispersant et diluant de facto la pertinence des observations.*

*Le tourisme constitue, pour l'île de La Réunion, un secteur qui se caractérise tout d'abord par sa jeunesse. En effet, ce n'est qu'au cours de la deuxième moitié de la décennie 80 que s'est constitué un tissu d'opérateurs touristiques conscient des potentialités qu'offrait le développement de ce secteur.*

*PREAMBULE*

*En mars 2010, la majorité régionale entend poser une stratégie résolument offensive en faveur du développement touristique. A ce titre, trois axes majeurs sont identifiés et font l'objet d'actions concrètes :*

*• L'amélioration de l'offre et de la capacité d'hébergement*

*Depuis trois ans, la Région a notamment concentré des moyens très importants sur l'amélioration de la qualité de l'offre touristique en particulier en matière d'hébergements car ceux-ci ne correspondaient plus à la demande exprimée par les nouvelles clientèles.*

*La collectivité régionale a donc décidé de soutenir financièrement beaucoup plus fortement que par le passé les créations et les rénovations de gîtes et d'hôtels. Ces trois dernières années auront donc permis de rénover près de 5 hôtels à l'Ermitage, Saint-Leu, Salazie ; d'accompagner 4 créations d'hôtels et 8 projets de loisirs ; de soutenir 13 structures d'hébergements en milieu rural pour un montant de subventions de 8,2 millions d'euros et 31,6 millions d'euros d'investissements soutenus.*

*Pour améliorer l'image et l'attractivité de notre île en lien avec nos spécificités et le classement au patrimoine mondial de l'UNESCO, la Région Réunion accompagne l'implantation d'éco-lodges (à Belouve, au Volcan et dans d'autres sites prestigieux) qui auront pour principale caractéristique d'inscrire le développement touristique de notre destination dans un cadre de respect de l'environnement en privilégiant, bien sûr, les énergies douces,*

*mais aussi les filières courtes de restauration (en lien avec la filière bio...) ou encore en faisant de la découverte du milieu rural un véritable motif de séjour.*

*Enfin, la collectivité estime mener une politique globalement volontariste et structurée en travaillant aussi sur une modernisation et une mutualisation du produit muséal, tout comme pour le transport en commun (offre de qualité et commercialisation unifiée) ainsi qu'à la modernisation des aéroports.*

➡ *Une gouvernance repensée avec une plus grande participation des professionnels*

*Cette nouvelle gouvernance voulue pour l'IRT associe l'ensemble des professionnels et acteurs du secteur. Les difficultés et les objectifs sont débattus avec leur traduction au sein des plans d'actions de l'IRT, dans le souci constant d'assurer la meilleure coordination avec les professionnels du tourisme. Un pôle de compétence et d'expertise touristique a aussi été créé au sein de l'IRT.*

*Dans ce contexte, la mission assignée à l'IRT est claire : poursuivre la présence sur les marchés traditionnels (France, Allemagne), accentuer le travail sur les marchés en progression ou à potentiel (Suisse, Belgique, Afrique du Sud, Corée), mutualiser la promotion avec les Iles Vanille sur les marchés émergents : Chine, Inde …*

*C'est aussi dans cet esprit qu'un comité d'experts représentatifs de la filière a été installé auprès de la présidence du Conseil Régional.*

*Enfin, un comité d'orientations stratégiques de Tourisme (COST) comprenant le Préfet, la Région et le Département, a aussi été mis en place, dans le prolongement des Assises du Tourisme et des préconisations du SADTR. Associant les acteurs majeurs du secteur, il impulse des grandes orientations et permet de coordonner les énergies et compétences autour des pistes arrêtées (bassin de baignade).*

➡ *L'ouverture sur les Îles Vanille*

*Depuis 2010, la Région a lancé le concept des « Iles Vanille », produit qui réunit six îles de l'océan indien, à savoir La Réunion, Maurice, Madagascar, les Seychelles, les Comores et enfin Mayotte. Tout en jouant sur les différences et spécificités de chaque île, le concept des « Iles Vanille » vise à la fois à redynamiser le tourisme dans la zone de l'océan indien en fonction de la demande internationale mais aussi à conquérir de nouveaux marchés touristiques en s'appuyant sur les forces et la complémentarité de chaque île. Les « Iles Vanille » permettent aux voyageurs en quête de produits touristiques innovants d'expérimenter plusieurs destinations, de découvrir la zone océan indien en un seul voyage.*

*Les premiers packages vendus sont des combinés entre deux îles : les binômes Réunion-Maurice, Maurice-Seychelles, Maurice-Madagascar, Réunion-Madagascar. Concrètement, des croisières, une toile aérienne commune et de nouveaux circuits sont mis en place au fur et à mesure.*

➧ *En termes de résultats, il convient de retenir quelques chiffres :*

- *le tourisme génère à La Réunion plus de 314 millions d'euros de recettes annuelles*
- *en 2010, 420 325 touristes accueillis*
- *en 2011, 471 268 touristes accueillis (soit + 50 000 par rapport à 2010)*
- *en 2012, 446 500 touristes accueillis (Ce résultat reste important sur la période au regard de la crise économique française. En effet, de façon mécanique, le marché métropolitain, eu égard à sa prépondérance, impacte directement les statistiques de fréquentation)*

*THEME 1 – Un secteur fragile sensible aux crises…*

*Le secteur du tourisme à La Réunion, comme votre rapport le souligne, reste un secteur emprunt de fragilité et de vulnérabilité, et donc sensible aux crises et aléas divers.*

*Les facteurs de faiblesse mis en exergue au début de votre rapport sont :*

- *la survenance de crises (économique, Chikungunya en 2006 et Requin depuis 2012) et la concurrence des îles voisines plus attractives et plus compétitives.*

*Il convient de rajouter en outre, que le tourisme réunionnais subit également les effets d'une desserte aérienne insuffisante et onéreuse mais aussi la dépendance au marché métropolitain , qui sous l'effet de la crise impacte mécaniquement le secteur, assortie d'une politique des visas extrêmement frileuse.*

*C'est dans ce contexte particulièrement contraint que La Réunion a tout de même connu une progression régulière du secteur du tourisme, bien qu'impacté par les deux crises majeures : du « Chikungunya » en 2006 et « Requin » depuis 2012.*

| ***2005*** | ***2006*** | ***2007*** | ***2008*** | ***2009*** | ***2010*** | ***2011*** | ***2012*** |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| ***409 000*** | ***278 800*** | ***380 500*** | ***396 400*** | ***421 900*** | ***420 300*** | ***471 300*** | ***446 500*** |

*Source INSEE et IRT*

***A)*** *… impacté par une desserte aérienne peu diversifiée et chère…*

*Doté d'un aéroport international au Nord de l'île, l'Aéroport Roland Garros, et d'un aéroport régional, l'Aéroport de Pierrefonds au Sud, La Réunion est en capacité d'accueillir des flux substantiels de touristes en provenance du reste du Monde, d'autant que des programmes d'investissement et de modernisation y sont prévus.*

*Il convient aussi de ne pas oublier que les compagnies assurant la desserte de l'île sont toutes des compagnies de droit privé évoluant dans un contexte concurrentiel particulier, leur positionnement par rapport à ce contexte, par rapport aux autorités gouvernementales et à l'Union Européenne, ne peut en rien se comparer à des compagnies desservant d'autres destinations, notamment celles citées par la Cour. Elles restent en outre, particulièrement tributaires de la politique de visas de l'Etat, et, leurs tarifs (dans le cadre du yield management) restent influencés par la saisonnalité des rythmes scolaires, des déplacements des fonctionnaires, de la part croissante des prix des carburants (40 % du cout d'exploitation des compagnies aériennes en 2013), d'une forte taxation (plus du 1/3 du prix du billet d'avion).*

*B) … et par une politique frileuse des visas du gouvernement*

*Par ailleurs, les formalités liées à l'obtention des visas pour séjourner dans l'île constituent un véritable frein à l'arrivée de visiteurs étrangers et notamment du grand Océan Indien (Australie, Chine, Corée, Inde, etc.).*

*Malgré l'action des professionnels du tourisme relayée par les élus locaux, le Gouvernement tarde à mettre en place une véritable politique des visas favorable à l'arrivée de touristes étrangers (21 ans ont été nécessaires pour que les touristes sud-africains soient dispensés de visas pour les courts séjours à La Réunion) en raison du risque migratoire. Ce risque nous paraît surestimé dans une île dont les frontières sont naturellement protégées par l'océan et l'éloignement des territoires à risque.*

*Cette politique serait d'autant plus la bienvenue que La Réunion, exclue de l'espace Schengen, est encore plus difficile d'accès pour les étrangers que la métropole.*

*Cette liste de handicaps dont souffre la destination Réunion n'est pas sans solutions. Cependant, il est injuste de faire porter toute la responsabilité aux collectivités pour des compétences qui relèvent essentiellement de l'Etat. En outre la comparaison faite avec les îles voisines qui elles sont des pays souverains (Maurice,..) est faussée par nature.*

*Une action forte et ciblée du Gouvernement serait salvatrice pour le secteur du tourisme à La Réunion si elle consistait à :*

** placer les intérêts de La Réunion au cœur des négociations d'Etat à Etat sur les droits de trafics aériens ; * réduire les taxes et redevances aéroportuaires ; * agir sur les congés bonifiés des fonctionnaires qui sont la principale cause de la saisonnalité des billets d'avion (en raison de yeald management pratiqué par les compagnies) ; * assouplir les formalités d'obtention des visas pour les courts séjours à La Réunion, prioritairement pour les ressortissants indiens et chinois ; * alléger le coût du travail et les charges qui pèsent sur les entreprises afin de placer la destination à des niveaux de compétitivité acceptables par rapport aux autres îles de la zone ;*

** procurer au secteur une politique de défiscalisation plus claire, plus lisible et plus volontariste ;*

** donner au secteur une vision plus constructive et facilitatrice quant aux conditions d'occupation du domaine public maritime et de la zone des hauts.*

*THEME 2 – Le dynamisme des collectivités*

*La nouvelle majorité issue des élections régionales de mars 2010 s'est engagée à faire du tourisme un des piliers du développement économique de La Réunion et à mettre en œuvre une véritable stratégie de développement pour générer de l'activité et des emplois à La Réunion.*

*Cette stratégie s'articule autour de trois piliers :*

*1° la coordination des acteurs publics et privés dans un esprit de tourisme partagé ;*

*2° l'amélioration de l'offre touristique et notamment des capacités d'hébergement ;*

*3° la coopération dans le domaine touristique avec les autres îles de l'Océan Indien à travers des îles Vanille.*

*La nouvelle majorité du Conseil régional a souhaité donné un signal fort et une impulsion immédiate au développement touristique ...*

*En effet, elle considère que la politique menée par la majorité précédente de la Région a été marquée par un manque d'ambition pour développer et réorienter véritablement le tourisme à La Réunion et en faire une priorité. Le nombre de touristes stagnait depuis plus de 10 ans et les interventions régionales ne répondaient pas aux besoins des professionnels.*

*Pour la nouvelle majorité, plusieurs niches d'activités peuvent être développées à La Réunion mais aucun secteur ne peut jouer aujourd'hui un rôle moteur aussi important que le tourisme au potentiel de développement significatif.*

*C'est une conviction forte et qui s'appuie sur des éléments tangibles :*

*L'île autrefois inexistante sur la carte touristique a considérablement gagné en notoriété au cours des dernières décennies. De plus, une partie de son territoire a été inscrite en 2010 au patrimoine mondial de l'UNESCO, gage de reconnaissance accrue au niveau mondial.*

*La destination est caractérisée par la grande richesse de ses sites et paysages, par sa population aux multiples métissages et accueillante, et par ses infrastructures de qualité (routes, télécommunication, santé,…) : elle mêle donc exotisme, authenticité et modernité.*

*Le secteur est bien structuré et les professionnels dynamiques*

*Le tourisme contribue encore faiblement au PIB local comparé à d'autres destinations (Seychelles, Maurice, Canaries…) ce qui augure de son potentiel économique.*

*Dans ce contexte, la nouvelle majorité a souhaité donner une impulsion immédiate et un signal fort pour marquer la rupture avec la période passée et symboliser ainsi le changement.*

*Ce changement aurait dû s'inscrire logiquement dans le cadre d'un nouveau schéma stratégique formalisé. Cependant, l'expérience des plans précédents a montré que ce processus est particulièrement long, incompatible avec l'exigence d'une action rapide, tant pour l'opérateur régional que pour ses propres services.*

*Aussi, la collectivité a résolument privilégié l'action et le pragmatisme en prenant des mesures urgentes de relance de l'activité touristique, en ayant le souci de les mettre en œuvre rapidement en mobilisant à cet effet l'IRT et les services régionaux.*

*La Région a donc fixé la priorité mais aussi l'objectif global d'attirer et d'accueillir 600 000 touristes (objectif certes ambitieux mais nécessaire et volontariste en terme d'objectif) d'ici 2015 en développant à la fois le tourisme durable et la clientèle locale.*

*Ces orientations guident la politique touristique de la Région Réunion depuis 2010 et l'exécutif régional valide constamment les choix opérés à travers :*

*• les contributions permanentes du pôle de compétence et d'expertise touristique ou les analyses ponctuelles d'experts consultés par la collectivité (par exemple : experts de l'INTA invités à la table ronde internationale des 26 au 30 novembre 2011 sur le thème « tourisme, innovation, développement » qui confirment que le tourisme est à la fois « utile » pour La Réunion et un « choix stratégique crédible » pour le développement territorial) ou encore le positionnement extrêmement favorable de l'Organisation Mondiale du Tourisme exprimé lors de la Conférence pour le Développement Durable du Tourisme Insulaire qui s'est tenu à La Réunion*

*du 11 au 14 septembre 2013 à l'invitation de la Région Réunion.*

*A l'issue de cette phase d'impulsion de la nouvelle politique touristique, la collectivité régionale entend lancer prochainement (2014) une réflexion visant à bâtir à moyen et plus long terme le cadre stratégique du développement du tourisme à travers la réactualisation du SDATR notamment. Cette démarche s'inscrit également dans la prochaine période de programmation 2014-2020 qui dictera nos grandes priorités aussi bien pour les cadres européens que pour le CPER.*

*Par la mise en œuvre de mesures urgentes et adaptées aux enjeux…*

*Il est donc de la responsabilité de la collectivité régionale de fixer un cap, un cadre et un objectif pour le tourisme réunionnais.*

*Ainsi, dès l'installation de la nouvelle majorité aux commandes de la Région, l'année 2010 a été déclarée « Année du tourisme » pour donner à ce secteur une impulsion nouvelle. Dans ce cadre, des mesures d'envergure ont été immédiatement prises et mises en œuvre, notamment :*

- *Nouvelle gouvernance de l'IRT pour que les professionnels y prennent toute leur place ;*
- *Installation d'un Comité d'Orientations Stratégiques Tourisme sur les produits prioritaires où les compétences se croisent entre État, Région, Département :*

  *Pour la Région, il s'agit plus particulièrement de :*

  - *partager la réflexion qu'elle mène sur le tourisme avec ses partenaires (institutionnels et socio-économiques),*
  - *veiller à la coordination des actions, dans le respect des compétences respectives,*
  - *s'assurer que les actions structurantes pour le territoire (et conduites par les partenaires) sont effectivement réalisées,*
  - *contribuer à lever, le cas échéant, les freins (financiers, réglementaires...),*
  - *mener des actions en mode « projet », avec un calendrier, en mobilisant éventuellement les ressources des différents organismes.*

- *Plus récemment, l'autorité territoriale a créé une Direction générale adjointe au sein de laquelle le Tourisme devient une véritable direction à côté de l'Économie et de l'internationale. Cette orientation vise notamment à faire du tourisme un secteur économique à part entière avec une véritable intégration régionale.*
- *Ainsi à partir de 2010 la Région Réunion s'est engagée dans une démarche résolument offensive de recherche de nouveaux touristes à travers le concept des « Iles Vanille », destiné à faire naître à l'échelle internationale une destination « Océan Indien » mettant à profit la complémentarité des différentes îles, et susceptible d'attirer de nouveaux flux de touristes. Cette orientation visant notamment le développement de produits combinés, par exemple entre La Réunion et Maurice répond à la demande de la clientèle des Tours Operators, notamment allemands et alémaniques. Ce combiné Réunion- Maurice est du reste déjà apprécié car ces deux îles offrent des produits qui sont complémentaires mais sécurisés. D'autres produits combinés sont à l'étude (ex : Seychelles/Réunion).*

*L'analyse et les recommandations du SDATR restent fondamentalement d'actualité et sous-tendent les actions menées par la collectivité et ses partenaires.*

*Il apparaît dès lors que le lancement d'une concertation, au début de l'actuelle mandature en vue de son actualisation serait apparu comme partiellement redondant avec les démarches entreprises dans le cadre du contrat hôtellerie-restauration, de la GPEC, de l'Observatoire du Tourisme, ou de la préparation des prochains cadres de programmation 2014-2020 (notamment européens), d'autant qu'elles confortent, à ce stade, les conclusions de ce document.*

*Aussi, plutôt que d'entamer une nouvelle étude, il a été envisagé d'examiner ponctuellement et de manière pragmatique, des problématiques, à l'aune de l'expérience acquise avec la mise en œuvre de certaines préconisations du SDATR, qui a démontré que tous les freins n'ont pas été identifiés ou que des choix de mise en œuvre s'avèrent inadaptés.*

*Par exemple, sur l'accueil des touristes, le schéma a misé sur la mutualisation de moyens via le « e-tourisme » et l'organisation à l'échelle intercommunale, mais le développement de l'internet de séjour renouvelle totalement cette approche, avec la mobilisation de prestataires touristiques pour être prescripteurs de la destination.*

- *Installation d'un pôle de compétence et d'expertise touristique rattaché au Président. Composé de professionnels, ce pôle a pour mission de proposer, de formuler des analyses et réaliser des expertises d'actions à mener dans ce secteur. Aux côtés du président il s'agit d'une aide à la décision à la fois réactive et pragmatique ;*

- *Moyens financiers en croissance significative pour développer l'offre d'hébergement : la collectivité a décidé d'accompagner plus fortement les professionnels du tourisme par la mise en place d'une aide à la création d'infrastructures d'hébergement en alignant le plafond des aides régionales sur celui de l'aide aux entreprises industrielles soit 3 millions d'euros dans le cadre d'une reprogrammation des crédits du FEDER ;*
- *Moyens financiers significatifs pour la réhabilitation muséale pour mettre en cohérence le produit au regard des clientèles visées notamment touristiques en termes de contenus scientifique, pédagogique et ludique ;*
- *Nouveau mode de commercialisation du produit notamment à travers le concept « îles vanille » et le renforcement du combiné Réunion-Maurice ou encore une présence accrue de la destination au niveau des régions françaises en lien avec la desserte aérienne de province*
- *Diversification des cibles de clientèle à travers la promotion opérée par l'IRT ;*
- *Action de la Région pour améliorer l'attribution de visas des étrangers (Chine, Afrique du Sud) (21 ans de procédure pour obtention de visas pour l'Afrique du Sud)*
- *Politique volontariste de financement des emplois-verts pour l'entretien et l'embellissement des sites touristiques en cohérence avec l'inscription au patrimoine mondial*
- *Amélioration de l'environnement du tourisme (Infrastructures, équipements structurants et intervention d'appui) : Aides aux communes, Trans-éco express, Nouvelle Route du Littoral, Aéroports, Gare maritime, Darse de Grande Plaisance…*

*THEME 3 – Les effets perceptibles de l'action de la Collectivité Régionale*

*Les premières retombées de cette nouvelle politique menée par la collectivité régionale sont positives et encourageantes. Depuis 2010, la Région a accompagné la création ou la rénovation de 10 établissements hôteliers, soit 301 chambres supplémentaires et 177 chambres rénovées. Par ailleurs 31 chambres supplémentaires ont été financées en faveur de structures en milieu rural*

*Ces données traduisent une multiplication par 2,5 du nombre de projets et de 3,62 du montant alloué par rapport à la période 2007 à mars 2010.*

*Par ailleurs, l'année 2011 marque un véritable sursaut des indicateurs globaux de l'activité touristique dans le prolongement des*

*actions volontaristes de la nouvelle majorité du Conseil Régional : 471 300 touristes accueillis et 344,2 M€ de dépenses locales en 2011 comparés respectivement à 420 000 touristes accueillis et 296,3 M€ de dépenses en 2010.*

*La période 1993-2013 marque donc véritablement l'essor du tourisme à La Réunion. À une croissance rapide de ce secteur durant les années 90, porteuse d'espoirs, a certes succédé au début du nouveau millénaire une période de turbulences, de crises et donc de doutes. Aujourd'hui donc, grâce aux acquis de l'expérience et à la volonté politique déterminée de la Région Réunion, le tourisme est plus que jamais reconnu comme un secteur prioritaire et son développement maîtrisé et accompagné de façon volontariste par la collectivité.*

*En 2010, la nouvelle mandature du Conseil Régional fait du tourisme un axe majeur de sa politique économique en poursuivant, en améliorant, en amplifiant les politiques menées depuis une vingtaine d'années mais aussi en initiant de nouvelles démarches, de nouvelles actions et de nouvelles méthodes pour atteindre les objectifs stratégiques et installer durablement le tourisme dans le paysage économique local comme secteur moteur du développement de la région.*

*C'est dans ce cadre, que la Collectivité a souhaité manifester tout l'intérêt porté au développement de ce secteur en réalisant et /ou participant à des manifestations d'envergure, telles que celles citées.*

*En conséquence :*

*La Région Réunion inscrit l'action qu'elle mène dans le domaine du tourisme sur les principaux points suivants :*

- *l'élaboration prochaine d'un plan stratégique, actualisé du secteur fixant des actions priorisées à moyen terme ;*
- *la demande au Comité régional du tourisme de réaliser un plan d'actions opérationnelles dans le cadre d'un schéma de développement du tourisme et des loisirs ;*
- *le développement de la politique de formation de et sensibilisation des professionnels et de la population afin de mieux répondre aux attentes de la clientèle internationale notamment à travers le contrats d'objectifs pour le secteur du tourisme et le plan anglais à mettre en œuvre avec les services du rectorat ;*

*Cependant, il aurait été appréciable que les recommandations du rapport s'adressent également à l'Etat qui détient d'incontournables leviers d'actions en matière de développement du tourisme :*

- *la politique des visas, l'amélioration de l'offre aérienne, l'amélioration de la compétitivité des entreprises touristiques,*

*l'application rationnelle des normes liées aux aménagements touristiques (ex : bassins de baignade), la libération du foncier stratégique propriété de l'Etat (15 ha dans les zones balnéaires de l'île) et une occupation plus facilitatrice de la zone des hauts ;*

*• une politique de défiscalisation plus incitative.*

*CONCLUSION GENERALE*

*La collectivité tient encore à souligner quelques éléments de contexte dans lesquels elle est amenée à intervenir sur le tourisme.*

*En matière de compétences, autant elle détient la responsabilité de définir la stratégie, de financer les dispositifs d'aides et d'accompagner la promotion, autant de multiples facteurs relevant souvent des prérogatives de l'Etat et décisifs en terme d'impact (défiscalisation, valorisation du littoral, aménagement des hauts, procédures d'autorisations diverses, problématique des visas) échappent totalement à la maîtrise de la collectivité.*

*La comparabilité avec d'autres destinations pose inévitablement des problèmes de souveraineté, de capacité décisionnelle dont la rapidité et la portée sont considérables pour le dynamisme du secteur (visas, maîtrise de l'offre aérienne, lien entre le produit et l'acheteur).*

*Le positionnement de la compagnie Air Austral doit être replacé dans son contexte. Son positionnement par rapport à ce contexte, par rapport aux autorités gouvernementales et à l'Union Européenne, ne peut en rien se comparer à des compagnies desservant d'autres destinations. Elle reste en outre, particulièrement tributaire de la politique de visas de l'Etat, et, ses tarifs (dans le cadre du yield management) restent influencés par la saisonnalité des rythmes scolaires et des déplacements des fonctionnaires.*

*Enfin, la collectivité estime mener une politique globalement volontariste et structurée en travaillant aussi sur une modernisation et une mutualisation du produit muséal, tout comme pour le transport en commun (offre de qualité et commercialisation unifiée) ainsi qu'à la modernisation des aéroports.*

*********

## *RÉPONSE DE LA PRÉSIDENTE DU CONSEIL GÉNÉRAL DE LA RÉUNION*

*Consciente des enjeux du tourisme pour le développement du territoire réunionnais, je vous confirme donc que le Conseil Général de la Réunion s'est engagé résolument dans un véritable projet de développement touristique à la hauteur des champs d'action qui sont les siens notamment en tant que propriétaire foncier d'une grande partie des Espaces Forestiers et Naturels.*

*J'ai accordé la plus grande attention à votre projet d'insertion intitulé « Le Tourisme en outre-mer : un indispensable sursaut », auquel je tiens à apporter les précisions suivantes.*

*En réponse à votre constat de « l'état de vétusté » et du « confort spartiate des onze gîtes de montagne, propriété du conseil général », j'ai le plaisir de vous informer que la collectivité a fait de la rénovation de ces gîtes une priorité.*

*En effet, au-delà de sa contribution au financement des opérations de réhabilitation, le Département a participé au financement (exceptionnel) de moyens humains supplémentaires au sein de l'Office National des Forêts (ONF), afin d'assurer une conduite optimisée de ces opérations.*

*De plus, un important travail a été mené en 2013 avec l'ONF, les Groupements d'Action Locale LEADER, et l'Etat, afin de finaliser les programmes de travaux et d'adapter les plans de financement de ces opérations.*

*Ce travail de coordination, mené par notre collectivité, me permet aujourd'hui de vous annoncer un démarrage des travaux dès 2014.*

*De plus, conscient de l'importance de ces gîtes pour le développement de la randonnée et la valorisation du patrimoine naturel exceptionnel de La Réunion, le Département s'est engagé à mettre en œuvre la reconstruction totale des gîtes emblématiques du Volcan, du Piton des Neiges et de Bélouve.*

*La programmation de ces opérations ayant été lancée, un travail de concertation sera mené très prochainement pour déterminer, avec l'ensemble des acteurs concernés du territoire, les ambitions stratégiques et concepts de ces structures d'hébergement à venir.*

*Par ailleurs, votre projet fait mention d'investissements départementaux qui ne sont « pas à la hauteur des enjeux dans le champ de l'entretien et de la création de sites de randonnée et de valorisation des activités sportives dans le domaine départemento-domanial ».*

*A ce titre, je vous informe que le Département finance chaque année, sur ses fonds propres l'entretien des sentiers et aires d'accueil du domaine à hauteur de 2 millions d'euros confiés à l'ONF.*

*A cela s'ajoutent 5 millions d'euros d'investissements annuels cofinancés par le Département et l'Europe, pour la sécurisation et le développement des sentiers de randonnée et des sites d'accueil, et la valorisation des itinéraires d'interprétation des patrimoines.*

*Ces investissements permettront d'ajouter aux 850 km d'itinéraires existants l'ouverture de 3 nouveaux sentiers.*

*Enfin, le Département s'est engagé depuis 2012 en faveur du développement maîtrisé des sports de nature aussi bien sur le domaine départemento-domanial qu'en dehors du domaine, à travers le lancement du Plan Départemental des Espaces, Sites et Itinéraires (PDESI).*

*Aussi, une concertation a été initiée par le Département à ce sujet avec différents partenaires : une Commission Départementale des Espaces, Sites et Itinéraires a été constituée, et des comités techniques seront mis en place dès le début de cette année, afin d'élaborer ce PDESI.*

*Aussi, je vous prie de bien vouloir prendre en considération ces différentes précisions, qui vous permettront d'apprécier à leur juste valeur les avancées considérables établies par le Département de La Réunion en 2013, pour des améliorations de l'offre de tourisme de nature perceptibles dès 2014.*

*Vous pouvez donc constater, que les 2 acteurs principaux que vous citez, les collectivités régionale et départementale, ne sont pas, comme vous l'indiquez (p. 12 de votre projet d'insertion) « démobilisés ».*

*En outre, un programme volontariste et ambitieux d'opérations consacrées au développement de l'offre touristique a été défini et est suivi dans le cadre du COST (Comité d'Opération Stratégique du Tourisme) réunissant l'Etat, la Région et le Département.*

*Enfin, j'attire votre attention sur la démarche d'harmonisation des compétences mise en œuvre entre le Département et la Région de la Réunion qui ont donné lieu à des délibérations circonstanciées de chacune des collectivités, votées à l'issue d'un travail approfondi et partagé de rationalisation des compétences en 1991 et 2004.*

## *RÉPONSE DU DIRECTEUR GÉNÉRAL D'ATOUT FRANCE*

*Le tourisme constitue aujourd'hui une activité économique majeure ainsi qu'un levier d'attractivité pour de très nombreuses destinations internationales, et en particulier celles à proximité immédiate des départements et territoires d'Outre-mer.*

*Ce contexte concurrentiel intensif et les mutations numériques de la dernière décennie exigent une mise à niveau permanente et accélérée afin de répondre aux exigences croissantes en qualité des clientèles touristiques tant domestiques qu'internationales.*

*Le processus d'adaptation doit s'appuyer sur une synchronisation stratégique entre l'action d'ingénierie sur les produits et l'action de promotion sur les marchés cibles, et sur des partenariats public/privés opérationnels tant techniques que financiers aptes à favoriser la mutualisation de moyens et l'évaluation partagée.*

*Atout France, l'Agence de développement touristique de la France, appuie l'Etat et les acteurs touristiques publics et privés afin d'accroître les performances obtenues dans ces différents domaines d'intervention.*

*Si comme vous le constatez des marges de progression existent afin de pleinement tirer profit de la croissance structurelle des flux touristiques internationaux, je considère que le partenariat mis en place entre Atout France et le Ministère des Outre-mer depuis plusieurs années est exemplaire. Les conventions mises en place s'efforcent d'une part de faire levier sur la qualité de l'offre et le niveau d'investissement, et d'autre part d'orienter dans la mesure du possible les actions de promotion conduites par les différents acteurs touristiques via le cluster Outre-mer.*

*Sur la période 2006-2012, de nombreux facteurs conjoncturels ont contribué au ralentissement des processus d'adaptation nécessaires. Ces difficultés ont rendu encore plus nécessaire la fixation par les collectivités territoriales d'un cadre stratégique en matière de développement touristique, cadre qui s'est globalement précisé au cours des dernières années.*

*Les Assises du Tourisme initiées par le Premier ministre et pilotées par Sylvia Pinel, Ministre de l'artisanat, du commerce et du tourisme, constituent à cet égard une opportunité exceptionnelle de réaffirmer les priorités stratégiques, de les ajuster le cas échéant, et de renforcer les dynamiques opérationnelles nécessaires à la reconquête touristique.*

*Je suis convaincu que les destinations françaises des outre-mer disposent de tous les atouts pour y arriver. Atout France est et restera pleinement mobilisé à leurs côtés.*

## *RÉPONSE DU PRÉSIDENT DE L'ÉTABLISSEMENT PUBLIC FONCIER DE LA RÉUNION*

*Nous vous remercions d'avoir pris en compte nos observations transmises en septembre 2013 et vous informons que ce rapport n'appelle plus de remarque de notre part.*

## *RÉPONSE DE LA PRÉSIDENTE DE L'ÎLE DE LA RÉUNION TOURISME (IRT)*

*A La Réunion, le tourisme est un secteur d'activité économique reconnu comme prioritaire dans le cadre de la Loi Programme Outre-Mer. Ce secteur représente un chiffre d'affaires estimé à près de 850 millions d'euros (= Les recettes globales visiteurs et tourisme domestique), soit environ 8 % du PIB réunionnais.*

*L'activité touristique représente ainsi, et de très loin, la première source d'exportation de l'île. En 2011 les dépenses des touristes se montaient à 344 millions € contre 287 millions € d'exportations de biens. En 2012, 315 millions € de dépenses contre 307 millions € d'exportations de biens.*

*La croissance du tourisme à La Réunion a un impact considérable sur l'emploi. Chaque euro de dépense est générateur d'emplois directs et indirects. Le tourisme est une filière d'emplois qualifiés et de main d'œuvre dans un territoire à fort taux de chômage comme le nôtre. Le potentiel de croissance est donc réel, véritable promesse de développement économique sur un territoire qui manque de ressources naturelles.*

*Les variations des flux touristiques depuis l'année 2010 sont très encourageantes.*

*Après un rebond conséquent en 2011 et 2012, qui sont les 2 années record des flux enregistrés, les flux touristiques restent encourageants au regard des graves crises auxquelles La Réunion a dû faire face depuis 2 ans : crise requin, feux du maïdo, conditions météorologiques (saisons cycloniques), conditions sociales difficiles, événements du Chaudron, … mais aussi : perte de dessertes aériennes, crise économique européenne… les contraintes imposées au tourisme réunionnais ne cessent d'augmenter ; les contraintes environnementales, européennes et métropolitaines dont certaines comme celles du Parc National ont des effets « touristicides »…. (extrait note stratégique IRT de juillet 2013).*

*Selon les prévisions de l'IRT, cette reprise (même si elle s'avérait être stagnante) est en soi un véritable tour de force car certains éléments externes ne sont guère en faveur de l'essor de notre destination. En effet, la croissance de la destination Réunion est rapidement handicapée par l'insuffisance de dessertes aériennes mais aussi de l'offre réceptive qui a régressé en corollaire au déclin du marché d'agrément. Or, ce marché est le marqueur significatif de l'attractivité d'une destination, le plus créateur d'emploi et de valeur ajoutée.*

*La Région, dont son président Didier ROBERT a déclaré dès 2010 : « 2010 l'année du tourisme », des groupements de professionnels (Club du Tourisme, UMIH, ATR…), les services de l'État, les collectivités locales,*

*l'IRT, la Fédération Réunionnaise du Tourisme, les OTI, NEXA… conjuguent leurs initiatives et leurs efforts pour revitaliser le secteur du tourisme.*

*Le secteur touristique réunionnais sous-tend une politique transversale qui interagit avec la plupart des secteurs d'activités. Aussi, tous les efforts ont été entrepris par l'ensemble des acteurs du monde économique et institutionnel pour réunir les compétences et rôles des politiques pour optimiser et catalyser le développement touristique réunionnais.*

*La preuve la plus éloquente est l'activation du COST (comité d'orientation stratégique du tourisme). Aujourd'hui, le COST facilite la concertation et la coordination des projets entre le Préfet le Président du Conseil Régional et la Présidente du Conseil Général. Il offre aux responsables un cadre de réflexion au plan opérationnel.*

*Le COST se réunit, depuis 2013, autour de la mise en cohérence de projets touristiques, notamment avec des sujets prioritaires comme :*

*- la création des bassins de baignade,*

*- l'accompagnement de projets structurants forts (écolodges ou émergence de nouvelles structures d'hébergements innovantes),*

*- la structuration des filières prioritaires et l'accompagnement d'événements sportifs et culturels forts pour la destination,*

*- la dynamique d'aménagement, de signalétique et d'équipements des territoires,*

*…*

*Le COST opère désormais en liaison avec les collectivités et a également pour mission de resserrer la coopération et la coordination des politiques et activités menées par les pouvoirs publics qui ont un impact sur le tourisme.*

*Jusqu'alors axé sur une stratégie de tourisme de masse, le plan de route du développement touristique réunionnais a été entièrement revu dès 2010, puis adapté en 2011 et 2012 par différentes notes stratégiques.*

*Extrait de la stratégie présentée et validée en bureau de l'IRT*

*« (…) Les problématiques Réunionnaises*

*L'analyse des données touristiques nous ramène à quelques grandes problématiques.*

*Nous sommes en recherche de croissance et nous manquons de produits (hébergements, activités..). Pour en créer nous devons nous appuyer sur des investisseurs, les rassurer, les inciter à bâtir… et pour cela il est essentiel de présenter des facteurs de croissance ! Il s'agit d'une équation*

*presque insoluble, sauf à se baser sur la passion des uns ou des autres, et à ce que la puissance publique vienne insuffler du dynamisme.*

*C'est ce qui a été fait par la Région en relevant les plafonds de subventionnement et cela n'est pas suffisant.*

*La réussite de la croissance d'une destination repose sur trois axes : sa desserte (aérienne, maritime,…), son offre (ses produits) et sa communication.*

*Depuis des années, le tourisme réunionnais fait face à une saisonnalité très forte. Bien que la fréquentation soit très forte pendant le quatrième trimestre, elle est insuffisante sur les autres mois. Un relèvement serait de nature à inciter les investisseurs à créer une nouvelle offre.*

*La dessaisonalisation des arrivées touristiques sera pour nous un axe de développement stratégique.*

*Les touristes sont très majoritairement français (à plus de 80%) contrairement à la situation des autres îles de l'océan indien.*

*Cette « mono-clientèle » représente à la fois un avantage important car nos produits pourraient donc correspondre à cette catégorie, mais fait peser un risque très important et plus particulièrement en cas de crise, de modification des habitudes, des évolutions de leur richesse…*

*Nous devons diversifier nos clientèles afin de nous rendre moins vulnérables mais aussi pour profiter des situations de croissance d'autres régions et d'autres pays.*

*Face à ces changements annoncés, il faudra s'adapter, en matière de transports internes, de langues, de pratiques d'accueil et tout simplement en nouveaux produits.*

*La Réunion restera une destination chère. Nous axons donc notre ciblage sur des catégories supérieures ayants les moyens de voyager.*

*Pour faire face à ces défis, il existe de très nombreuses contraintes dont le traitement ne relève pas de l'IRT (recherche d'investisseurs, ouverture de lignes aériennes). Toutefois, nous serons dans notre rôle en alertant les partenaires concernés sur les freins et les nécessités de ces changements. Charge à eux de les lever.*

*Les études sur les retombées économiques démontrent que les entreprises touristiques réunionnaises ne sont pas aussi rentables que leurs homologues de l'environnement indianocéanique.*

*Ce manque de moyens ne leur permet pas d'innover, ce qui nous l'avons vu nous permettra de revenir dans la course et de nous y maintenir.*

*Nous devons donc faire jouer la synergie public-privé afin de créer des produits, des services, en partenariat avec les professionnels, afin de les tester et de les transférer au monde économique.*

*L'IRT devra donc être en mesure de créer des produits et des services.*

*Le problème de la notoriété est également régulièrement pointé du doigt.*

*Nous ne sommes pas connus. Notre stratégie consistera à nous associer avec des marques ou des destinations, plus fortes en notoriété, ayant un positionnement qui correspond aux cibles que nous recherchons et qui nous permettront de développer notre notoriété :*

*- Iles Vanille*

*- Unesco*

*Ces alliances permettront également des économies d'échelle pour chacun des partenaires*

*Un des enjeux fondamentaux est la place du mobile dans le tourisme. En effet le taux d'équipements des smartphones a explosé, et est en croissance continue. L'acte d'achat du voyageur a changé, il faut savoir quelles sont les bonnes pratiques dans chaque situation et adopter une stratégie de communication digitale forte en ce sens (développement d'applications, réseaux sociaux, marketing viral...).*

*Restent les problématiques de l'aménagement.*

*Si la coordination des initiatives reste à l'IRT, ce sont les collectivités qui ont les soins des aménagements.*

*Nous devons proposer, recenser les problématiques, et transmettre aux collectivités les besoins exprimés. (…) »*

*2 - Des objectifs pas assez opérationnels (…)*

*Objectifs opérationnels*

*La direction de l'IRT a mis en place des objectifs opérationnels au sein d'une stratégie que l'on pourrait qualifier de 4D (Développer la marque, Désenclaver l'île, Diversifier les marchés, les clientèles, les produits, Désaisonnaliser la fréquentation).*

*1. Développer la marque c'est-à-dire positionner l'identité, stabiliser et promouvoir l'image, asseoir la notoriété, développer la marque à travers les supports préconisateurs (ambassadeurs, référents) et surtout E. Tourisme (réseaux sociaux, distribution etc.) ;*

*2. Désenclaver c'est-à-dire favoriser circulation touristique physique (aérienne, dessertes provinciales, destinations prioritaires avec un seul stop, réduction des visas obligatoires, séjours combinés Iles Vanille) ;*

*3. Diversifier les marchés les clientèles et les produits c'est-à-dire cibler de nouveaux marchés émergents, de nouveaux segments de clientèles par origine géographique (Afrique du Sud, Europe) par typologies (seniors, bi-actifs, sportifs etc.) par couples produits /marchés (plongeurs, golfeurs, culturels), par produits innovants (expérientiels, technologiques, événementiels, différenciateurs) ;*

*4. Dessaisonnaliser c'est-à-dire allonger la saisonnalité (hiver/été) avec la disponibilité aérienne et hébergements qui n'est pas exclusivement touristique, pour optimiser les périodes de sous-fréquentation touristique ;*

*Au-delà de ce qui a pu déjà être dit plus haut, et lors des nombreux échanges avec la Cour des comptes (entretiens, mails, rapports transmis…), je ne citerai ici que l'exemple de demande de fonds supplémentaires qui traduit parfaitement l'opérationnalité et la réactivité de l'IRT par rapport aux objectifs régionaux fixés.*

*Extrait de la Note stratégique relative à la demande de budget supplémentaire 2012 de l'IRT, adressé à la Région.*

*« (…) Orientations générales*

*La mission prioritaire de l'IRT, son « cœur de métier » est de créer de la valeur touristique. Notre priorité stratégique est d'être le levier le plus efficace pour le faire (plus de touristes, plus de valeur ajoutée monétaire, plus d'emplois, plus de produits dérivés, plus de notoriété, plus d'image, plus d'attractivité).*

*La clientèle d'agrément répond prioritairement à cet objectif. Nos deux cibles prioritaires sont les couples actifs 35 - 50 ans (profil moyen supérieur et CSP +) qui constituent le noyau dur de la clientèle d'agrément actuelle et les séniors - jeunes retraités européens - CSP +.*

*Pour ces deux cibles nos deux marchés phares - Métropole et Allemagne présentent le potentiel le plus important. L'Europe est et restera le premier marché émetteur mondial.*

*Les caractéristiques réceptives de La Réunion nous conduisent naturellement à privilégier la métropole qui est notre premier fournisseur – comme celui des Mauriciens - et l'Allemagne (ce dernier marché - le premier du monde - étant celui qui augmente le plus à La Réunion).*

*Pour être totalement cohérent avec la volonté politique affichée, il convient de souligner que l'adéquation entre les crédits alloués à la promotion de la destination et les objectifs assignés ne peut se faire dans le cadre budgétaire actuel.*

*Les crédits alloués habituellement (enveloppe d'environ 14 millions d'€/an) ne permettent de soutenir que partiellement notre croissance touristique et l'IRT a dû procéder à des arbitrages budgétaires Il est donc*

*impératif de revoir de manière structurelle l'attribution de crédits adaptés à notre déploiement dans son ensemble. L'éloignement de nos marchés prioritaires vient renforcer cette difficulté de communication et renchérit les coûts.*

*Le budget supplémentaire demandé a pour but de mettre en phase les objectifs assignés par la Région et les moyens nécessaires pour y parvenir. Le montant des crédits supplémentaires demandé est strictement en cohérence avec cet objectif de croissance et répond au repositionnement nécessaire pour les 5 derniers mois de l'année 2012.*

*Dans l'analyse plus fine de la situation et pour atteindre l'objectif régional de 600 000 touristes en 2015, il est nécessaire que la clientèle d'agrément augmente de 197 400 à 324 000 pax sur une période de 5 ans. Ceci représente une augmentation moyenne de 12% par an. (L'augmentation totale toutes catégories confondues pour passer de 471 000 à 600 000 supposant un effort entre 5 et 7 % selon les années). Cette clientèle d'agrément nouvelle à conquérir nécessite des investissements innovants en communication, plus conséquents que ceux nécessaires en matière de fidélisation.*

*Actions de rattrapage que le budget supplémentaire nous permettra de réaliser :*

*Rappel : Baisse de budget cette année sur la promotion et communication (divisé par quasiment 2 vs an dernier) pour atteindre le niveau d'investissement le plus bas depuis 2008.*

| *Communication et promotion*<br>*Année* | *Budget ordinaire*<br>*En Millions d'€* | *Budget supplémentaire demandé*<br>*En Millions d'€* |
|---|---|---|
| *2008* | *6,8* | *0* |
| *2009* | *6,5* | *0* |
| *2010* | *6,8* | *0* |
| *2011* | *5,2* | *4,6* |
| *2012* | ***5,5*** | ***2*** |

*Ces 7.5 millions (5.5 +2) représentent le budget affecté au pôle communication pour conduire les actions de communication TV et de soutien de la marque décrites dans les fiches actions. Car depuis 2008, l'IRT réalise au minimum 2 campagnes TV pour maintenir, voire développer, son niveau de notoriété ; or il n'y a pas eu de communication de la destination en TV en métropole depuis décembre 2011.*

*L'enveloppe supplémentaire doit permettre de lancer une campagne puissante sur ce média de prédilection pour activer la notoriété de la destination.*

*Par ailleurs, il a été lancé au 1er semestre une campagne de définition de la plateforme de marque Ile de La Réunion ; avec nouveau logo et signature en cours de validation :*

*→ nécessité d'adapter les supports de communication et de promotion à cette nouvelle plateforme, signature, logo*

*→ nécessité de communiquer fortement afin de partager cette nouvelle plateforme de marque et faire évoluer l'image de la destination*

*Mais il est à noter que les actions, dont le financement est ici demandé, relèvent essentiellement d'actions dont l'objectif est d'augmenter la communication et la promotion de notre destination, axe majeur de notre stratégie (identifiées en vert dans le tableau joint).*

*Le tableau ci joint en annexe permet de constater que sur les 3 870 600 € d'actions complémentaires du BE :*

*- 3 125 000 € relèvent d'actions de comm/promo. Ces actions sont identifiables dans tous les pôles.*

*- 295 000 € d'actions nous apportent des indicateurs, nécessaires à notre orientation stratégique globale.*

*Total : 3 420 000 € / 3 870 600 €*

*La quasi-totalité de ce budget exceptionnel est donc consacré à la promotion de la destination sur nos marches prioritaires, avec des actions réparties sur différents pôles. (…) »*

*A la lecture des observations provisoires que la Cour des comptes formule dans cet extrait de rapport, je dois vous faire part d'un certain nombre de commentaires notamment concernant ce que vous notez être une certaine « contradiction » voire « certaines incohérences ont été relevées entre les orientations des comités de tourisme réunionnais et celle de la collectivité régionale ». Nous considérons que l'IRT et la région partagent les mêmes positions stratégiques, comme nous l'avons souligné dans un courrier adressé à Mr le Président de la Chambre régionale des comptes de La Réunion.*

*Extrait du courrier :*

*« (…) Ainsi, l'objectif de croissance visant à atteindre les 600 000 touristes a non seulement été relayé mais a servi de base à la stratégie d'actions mise en place depuis 2010.*

*La stratégie de communication segmentée telle qu'elle est mise en œuvre aujourd'hui a effectivement été plus longue que prévue à être mise en œuvre.*

*En effet, la crise sanitaire du chikungunya est venue altérer très fortement l'image de notre île.*

*Il a donc fallu mettre en œuvre des actions visant à la redresser. Cela passait nécessairement par des campagnes grandes publiques généralistes comme préconisées par les conseils en communication.*

*Ainsi, ce n'est qu'en 2011 que le niveau des arrivées touristiques de 2004 a été retrouvé.*

*Passée cette période, la stratégie initiale pouvait être réactivée.*

*En ce qui concerne le point b) nous avions fait valoir qu'il n'était pas nécessaire de faire expressément rappel au schéma de développement et d'aménagement touristique de La Réunion qui, par nature, est moins « stable » dans le temps que les statuts.*

*Cette position, est d'ailleurs partagée par les comités régionaux de tourisme métropolitains qui ne font pas état des liens entre la structure juridique et le document de cadrage de la région qui pourrait changer*

*La cohérence entre les objectifs recherchés par la région et les stratégies mises en œuvre par l'IRT pourraient avantageusement passer par un lien contractuel inclus dans les conventions de financements annuels ou pluriannuels.*

*Pour le point c) nous confirmons que l'IRT met en place des actions de promotion qui doivent correspondre aux besoins et attentes des marchés. Cela implique donc qu'il y ait une base stratégique bien définie et stable dans le temps mais aussi des actions d'opportunité nécessitant de la réactivité.*

*Ainsi, en fonction des statistiques des évolutions des marchés, nous sommes amenés à faire des arbitrages permettant de profiter des dynamiques rencontrées.*

*A titre d'exemple, nos indicateurs sur l'Italie indiquaient depuis plusieurs mois des chiffres à la baisse alors que la situation inverse se produisait sur les pays d'Europe centrale.*

*Il nous paraissait évident d'arbitrer des actions en ce sens afin de trouver de la croissance.*

*Ainsi, alors que le marché principal français s'effondrait en 2012, les pays européens progressaient justement grâce à de la réactivité.*

*Contrairement à ce qui est écrit il n'y a donc pas d'instabilité manifeste. Les marchés prioritaires sont restés stables et le resteront.*

*Pour ce qui est des marchés secondaires ou tertiaires, les ouvertures et/ou fermetures de lignes aériennes sont l'une des bases des décisions prises en matière de classification des marchés.*

*Ainsi, la catégorisation de l'Australie a évolué de secondaire à tertiaire car la ligne aérienne a été fermée, puis rouverte puis refermée à nouveau.*

*Sur le point b2) notre décision de s'investir sur le marché local se fait en collaboration avec le secteur socio-professionnel.*

*Ainsi, 2013 est marqué par un retour à la promotion locale en direct par l'IRT. Jusque-là, il était entendu que c'était aux Offices de Tourisme et à la Fédération Réunionnaise du Tourisme d'intervenir. L'IRT n'était pas désengagé et n'avait pas abandonné le marché local mais intervenait auprès des Offices de Tourisme qui à leur tour intervenaient auprès du grand public. Ex. Fête de la montagne à Cilaos.*

*L'arbitrage étant aujourd'hui très clair, l'IRT est revenue sur ce marché.*

*De la même façon le marché Australien a vu l'organisation d'actions grand public mais aussi auprès du secteur professionnel (voyage de presse, eductours…).*

*L'IRT n'a pas été consultée pour l'ouverture de cette ligne. (…) »*

*Vous l'avez remarqué, à La Réunion « l'observation du secteur a été longtemps paralysée et n'a retrouvé un dynamisme certain qu'à la fin de l'année 2011 ».*

*L'observatoire régional du tourisme a désormais assis sa légitimité et accru sa visibilité, au service de tous les acteurs du tourisme local.*

*Il a non seulement le rôle d'éclairer les acteurs sur les tendances du marché, mais aussi de donner les chiffres officiels de fréquentation touristiques et différents indicateurs clé pour l'ensemble du secteur touristique grâce notamment au suivi des études d'envergure (ex : schéma directeur de l'hébergement touristique marchand,…). Il dispose depuis 2012 d'un site moderne et dédié www.observatoire.reunion.fr*

*L'Observatoire tend progressivement à être à l'initiative d'une véritable fonction prospective du tourisme réunionnais.*

*Il est aussi à noter que depuis 2011, une démarche qualité au sein de l'IRT a été initiée, visant à améliorer les critères et indicateurs de réussite des opérations menées, une batterie de critères visant à la poursuite d'objectifs à la fois quantitatifs et qualitatifs réalistes pour le tourisme réunionnais.*

*Extrait du rapport stratégique de l'IRT, juillet 2013.*

*« (…) Les ambitions réitérées (depuis dix ans maintenant) d'ouvrir le tourisme à de nouveaux marchés hors métropole qui représentent plus de 80 %, de développer la clientèle d'agrément (celle-ci faisant jeu égal avec la clientèle affinitaire), de développer les groupes, se sont révélées déçues ou fantasmatiques.*

*Il ne s'agit pas là d'une « incapacité à diversifier les clientèles touristiques » mais la démarche stratégique adoptée, construite sur l'expérience, ne devrait pas être remise en cause même si l'objectif quantitatif (600 000 touristes) doit être redéclinée car elle est parfaitement adaptable à une démarche plus qualitative et s'y adaptera encore mieux. On ne voit pas à ce jour quel autre type de stratégie décliner de manière efficace.*

*(…) Peut-on pour autant parler d'échec touristique ? Pas véritablement. Car le constat ne doit pas faire oublier que le tourisme à La Réunion est un Janus à double face. Depuis cinq ans les ouvertures des chambres d'hôtes, résidences de loisirs, de villas de charme,… se sont multipliées à raison de plusieurs milliers d'unités par an et ont accru de façon notable l'offre réceptive. Cette croissance très désordonnée et non planifiée repose sur de la distribution directe hors agences et sur un marché intérieur florissant. On estime le tourisme interne équivalent en poids au tourisme externe et il représente entre 30 et 40% de la fréquentation hôtelière totale. Ce dynamisme, dû au niveau de vie des réunionnais sans équivalent dans l'Océan Indien, présente nombre d'avantages (pendant la crise du Chikungunia durant laquelle l'appareil productif touristique n'a survécu que grâce aux 35 millions d'aides d'exploitation directes injectées par l'Etat – ce qui ne se produirait plus aujourd'hui- et grâce à la fréquentation soutenue des réunionnais eux-mêmes). Aux marchés interne et externe, il conviendrait d'ajouter celui des excursionnistes qui utilisent à la journée - hors hébergement marchand - clubs de plongées, restaurants, sentiers de randonnées, équipements collectifs, car l'ensemble de ces pratiques touristiques ou péri-touristiques permet d'amortir les investissements touristiques de l'île sur un nombre important d'utilisateurs communs. Les comparaisons faites avec les autres îles voisines (965 000 touristes entrés à Maurice, 208 000 aux Seychelles contre 470 000 à La Réunion etc..) n'ont aucune signification pour deux raisons essentielles : leurs marchés intérieurs sont insignifiants (alors qu'il est majoritaire à La Réunion) et leur marché affinitaire (qui représente la moitié des entrées à La Réunion) comme leurs marchés excursionnistes sont embryonnaires. En réalité au-delà de la représentation réductrice des seules entrées touristiques externes qui sont celles qui sont statistiquement les mieux saisies, La Réunion dispose de l'appareil de production touristique le plus important des Iles Vanille. (…)*

*Mais surtout la mixité entre ces différents types de publics touristiques ou domestiques crée des perturbations peu régulables et il est extrêmement difficile dans la situation actuelle de l'offre d'assurer une synchronicité*

*satisfaisante entre transport aérien domestique, affinitaire et touristique, remplissage hôtelier, saisonnalité climatique, le tout dans une équation d'usage et de prix satisfaisant pour les différentes parties. C'est pourtant la condition essentielle de mise en place d'un « contrat de destination » fiable. La Réunion reste une destination chère, peu commode d'accès, qui n'offre pas pour autant aux touristes extérieurs les contreparties attendues de cette cherté. (…) »*

*Autre résultat positif des politiques promotionnelles : Il convient ici de rajouter que la levée des visas pour l'Afrique du Sud, en mars 2013, a permis de revoir la stratégie sur ce marché jusqu'alors non prioritaire mais sur lequel l'IRT continuait d'investir. Les actions de promotion globales (tous marchés) ont été revues et réaffectées en ce sens, ce qui prouve là encore la réactivité de l'IRT et de la destination à s'ouvrir sur de nouveaux marchés.*

*Depuis cette levée des visas, nous avons vu la clientèle sud-africaine progresser de façon très significative sur les 9 derniers mois de l'année 2013 (ex : 33 % d'augmentation des ventes de billets afrique du sud/réunion, uniquement sur la ligne air austral). L'ampleur de cette progression valide et rend pertinentes les positions de l'IRT et du Conseil Régional qui n'ont eu de cesse de demander d'une seule voix depuis 2010 (sans que le Gouvernement ne se soit prononcé à ce jour) la levée des visas pour les clientèles des principaux pays émergents du tourisme mondial à savoir la Chine et l'Inde.*

*En effet, ces deux pays ont des liens déjà forts avec La Réunion, de par leur situation géographique et leur poids dans la composition de la population réunionnaise. En outre, ils sont, selon les analyses de tous les spécialistes du tourisme à commencer par ceux d'Atout France, les deux pays pouvant, avec l'émergence de leurs classes moyennes et supérieures, générer la croissance des émissions de touristes au niveau mondial.*

*Or, comme cela avait été évoqué avec le Gouvernement lors des discussions qui ont mené à la levée des visas pour la clientèle sud-africaine, la consommation du tourisme a considérablement évolué avec le poids pris par internet : Ainsi il a été mis en lumière une réduction très importante entre le moment d'achat des voyages et leur réalisation, tout comme une tendance à la réduction de la durée du séjour et la multiplication des courts séjours. Ce constat explique que la contrainte « visa » impacte très défavorablement La Réunion vis-à-vis des autres destinations de l'Océan Indien pour lesquelles cette contrainte visa n'existe pas.*

*Comme nous l'indiquions plus haut : nous sommes dans notre rôle en alertant les partenaires concernés sur les freins et les nécessités de ces changements. Charge à eux de les lever : Cela va dans le sens de votre analyse : « les facteurs extérieurs aux actions conduites par les acteurs publiques locaux concourent à expliquer l'impuissance à augmenter les flux touristiques et à diversifier les clientèles ».*

*L'organisation entre décembre 2013 et mars 2014 des Assises Nationales du Tourisme auxquelles l'IRT prendra pleinement sa place sera à nouveau l'occasion d'évoquer ces freins.*

*Extrait du rapport stratégique de l'IRT, juillet 2013.*

*« (…) L'IRT reste l'organe opérationnel déterminant dans la conduite de la politique touristique. Mais il n'est pas le seul, ni le seul interlocuteur des professionnels. L'IRT est contraint pour rester efficace de tenir une bonne distance critique entre les demandes des élus garants de l'expression collective à long terme d'une politique touristique qui comportent de multiples aspects contraignants (en matière environnementale notamment) et les souhaits de professionnels souvent portés vers une efficacité commerciale à court terme, empreinte même parfois d'un certain malthusianisme. Il paraît donc indispensable pour l'efficacité de l'organisme et son impact touristique de repréciser en permanence son champ d'activités afin d'établir des frontières entre ce qui est souhaitable et possible, entre ce qui est opérationnel et ce qui l'est moins, entre les activités de mission et de gestion, entre le « faire » et le « faire faire ». (…) »*

*Depuis 2010, une action de coopération d'envergure a été élaborée grâce à la stratégie « Iles Vanille ». Ce label commun entre Maurice, les Seychelles, Mayotte, Madagascar et La Réunion a porté à la fois sur des actions de notoriété et de visibilité de la destination sur les marchés européens et sur la valorisation des produits inter-îles.*

*Cette stratégie déclinée par marchés s'accompagne d'un repositionnement de l'image de La Réunion et le choix de segments prioritaires par marché, avec pour finalité d'installer une marque Réunion forte et d'augmenter la dynamique commerciale avec les réseaux.*

*Ceci a rapidement permis la mise en place du dispositif des visas Iles Vanille et du concept de complémentarité avec une offre packagée de combiné inter-îles.*

*D'abord en coopération avec l'Ile Maurice, qui constitue le hub d'accès privilégié dans l'Océan Indien, ce dispositif a rapidement pris forme, d'où le lancement de combinés avec l'île sœur dans un premier temps, aujourd'hui élargi avec les autres îles (seychelles, mayotte…).*

*Ce dispositif « visas touristique iles vanille » concerne directement les opérateurs à savoir les réceptifs réunionnais et les tours opérateurs des pays cibles (chine, inde, Russie).*

*Il implique obligatoirement l'utilisation des services des Tour opérateurs et réceptifs, grâce notamment à une convention signée avec la Préfecture. C'est ainsi un outil de commercialisation à disposition des professionnels réunionnais.*

*Les combinés inter-îles se multiplient, la coopération régionale des « îles vanille » est un exemple pour le monde du tourisme comme a pu en témoigner Mr Taleb Rifaï, secrétaire général de l'OMT lors de la conférence de l'OMT tenue à La Réunion en 2013.*

*Le dispositif évolue positivement et les échanges se consolident significativement. Pour exemple, Pascal VIROLEAU, directeur de l'IRT jusqu'en déc 2013 et aujourd'hui directeur des îles vanille a personnellement rencontré plus de 600 agents de voyage indiens pour faire la promotion de notre destination et du package incluant le dispositif. Enfin, les TO expérimentent les visas îles vanille par le biais d'éductours. Cela a été le cas de nombreux TO chinois et indiens depuis 2 ans.*

*Ces initiatives ne sont désormais plus « fragiles ». Les îles Maldives ont d'ailleurs rejoint le label pour l'intérêt évident qu'il représente.*

*Développer l'offre au regard des marchés cibles*

*La croissance nouvelle du tourisme implique non seulement un développement des moyens d'accès aériens (Airbus A 380 notamment) mais aussi des capacités réceptives.*

*Avec 2 200 chambres d'hôtels disponibles, la Réunion qui a perdu plus de 800 chambres entre 2006 et 2010, est « bonne dernière » des îles de l'Océan Indien et des régions françaises. Une forte augmentation des capacités hôtelières (2 400 lits environ comprenant la construction d'une dizaine d'établissements de « nature » de taille optimale avec 60 à 80 chambres, 2 établissements susceptibles de recevoir des groupes et congressistes, 3 à 4 éco-lodges de capacité réduite situés sur des sites naturels d'exception et des structures complémentaires (résidences hôtelières, gîtes, chambres d'hôtes), nécessite une politique foncière active et maîtrisée. L'IRT évalue les besoins en foncier touristique au moins à 70 ha pour de l'hébergement et un total de 200 ha, aménagements et équipements compris.*

*Pour stimuler l'investissement, le montant maximal des subventions de la Région a été porté en avril dernier à 3 millions d'euros par hôtel crée. Le cadre d'intervention incite aussi à la rénovation d'hôtels.*

*La destination a des atouts naturels, économiques et culturels suffisants pour qu'un processus de rajeunissement du produit et une structuration de filières prioritaires soient entrepris avec énergie. La Réunion, destination découverte nature doté d'un Parc National couvrant 75 % du territoire, classée au patrimoine mondial de l'UNESCO, doit devenir un spot éco-touristique de la randonnée accessible aux publics de tous niveaux.*

*L'IRT propose une organisation par filières (nature et découverte, balnéaire, croisière, affaires…) et par projets pour accompagner les*

*collectivités et les opérateurs privés dans la structuration de l'offre et l'innovation touristique. L'innovation constitue en effet un puissant facteur positif de différenciation sur les marchés. Elle doit permettre d'élargir et d'approfondir la gamme des produits de la destination, tout en allongeant les périodes d'activité.*

*Elle s'associe étroitement aux efforts des professionnels, des territoires qui tentent d'améliorer la qualité globale de la destination (éco-hébergements, gastronomie, événementiels, actions de formation et valorisation des métiers du tourisme).*

*Enfin, comme expliqué plus haut, le Comité d'Orientation Stratégique du Tourisme (Etat, Région, Département, collectivités locales), dont la finalité est de faciliter le dénouement des blocages administratifs et réglementaires, est régulièrement réuni pour établir les priorités communes dans le domaine touristique (signalétique, accès volcan, lodges dans le Parc National, contrat de ville balnéaire de Saint-Gilles, …), organiser les subsidiarités là où elles sont opportunes et assurer les suivi des préconisations au sein des instances exécutives.*

*Je souhaite vivement que ces différentes observations seront utiles et reprises dans le cadre de l'instruction menée.*

## *RÉPONSE DU PRÉSIDENT DE L'ASSOCIATION DES ÎLES VANILLE*

*Au niveau de l'action publique et de l'équilibre entre la promotion et l'offre, je considère que l'offre doit être due en grande partie du ressort du secteur privé.*

*En effet, le préalable à l'action touristique passe par la crédibilité et la visibilité d'une destination. Cela implique nécessairement un investissement des pouvoirs publics surtout dans une optique de recherche d'une maîtrise des grands agrégats à long terme.*

*Cette implication est facteur d'assurance auprès du grand public mais aussi de certains acteurs privés comme les Tours Opérateurs.*

*Dans certains cas, la promotion est relayée par les acteurs privés comme les grands groupes hôteliers ce qui vient démultiplier l'effort du public.*

*Dans un monde où la concurrence entre les destinations est de plus en plus forte, il me semble que pour maintenir sa visibilité, il est important d'augmenter les budgets de communication car tous les jours de nouveaux acteurs apparaissent sur le marché.*

*A ce titre, la démarche entreprise par La Réunion et son comité régional de tourisme mais également par la Région est exemplaire.*

*Le Secrétaire Général de l'Organisation Mondiale du Tourisme, M. Taleb RIFAI déclarait lui-même lors de la conférence à La Réunion, que depuis quelques temps la visibilité de cette Ile avait beaucoup augmenté. La participation aux salons de Dubaï, les actions auprès des Tours Opérateurs allemands ou chinois, mais aussi les rencontres auprès du monde de l'aviation comme à Routes Africa ont réellement fait bondir son image.*

*Cette phase doit désormais être relayée par les acteurs privés. La construction d'hôtels, la représentation de nouveaux tours opérateurs, la participation à des road show, l'investissement en parc de loisirs, de golf, etc. sont autant d'exemples qui doivent maintenant démontrer le dynamisme du privé.*

*Au niveau des Îles Vanille, l'investissement financier a été jusqu'à présent quasi inexistant. Le premier budget a été voté fin 2013 pour une mise en œuvre début 2014. Compte tenu des besoins qui permettront un développement, les résultats obtenus jusqu'à présent sont encourageants. Ainsi, des compagnies aériennes ou des groupes hôteliers internationaux viennent de signer des accords de partenariat avec l'association Îles Vanilles.*

*Par ce regroupement, La Réunion a eu accès à des réseaux et à des acteurs de la presse mondiale auxquels elle ne pouvait prétendre jusqu'alors, ce qui a justement contribué à sa notoriété.*

*Comparativement à de nombreuses autres destinations, La Réunion a réussi à bénéficier de l'expérience de ses consœurs, et a considérablement raccourci les délais qui lui auraient normalement été nécessaires pour en arriver là.*

*Il n'en reste pas moins que des relations sur plusieurs années sont nécessaires avant de compter créer des flux touristiques. Les acteurs chinois par exemple, imposent des relations d'amitié sur cinq ans en moyenne avant de réellement programmer une destination.*

*Ils seront en outre, comme tous les tours opérateurs, demandeurs de participations financières à leur propre communication.*

*Vous le voyez, la croissance implique nécessairement des augmentations budgétaires qui peuvent à ce niveau être prises en charge par les acteurs privés.*

*Il reste maintenant à concrétiser la notoriété en résultats au niveau des clientèles internationales.*

*Ce qui manque à mon sens, ce sont les connections aériennes. La grande différence se fait sur ce point.*

*Il est désormais essentiel d'investir dans les dessertes aériennes pour que justement le bon travail effectué jusque-là ne soit pas perdu.*

*L'arrivée des nouvelles clientèles incitera les acteurs privés à investir dans les éléments constitutifs de l'offre.*

*Sans contact direct avec des grands pays émetteurs comme l'Allemagne, sans accès aux hubs du moyen orient, il manquera forcement le maillon essentiel au développement touristique.*

*Les Seychelles ou Maurice recherchent constamment à ce que de nouvelles compagnies aériennes viennent renforcer l'offre et donc le potentiel ouvert pour le secteur en entier.*

*L'ouverture du ciel est à ce titre obligatoire.*

*Il restera le problème des visas que vous devez gérer au niveau national ou européen. Ainsi, l'Organisation Mondiale du Tourisme dans une étude parue en 2013 a démontré le parallèle entre la croissance des arrivées touristiques et le degré d'ouverture de son pays.*

*La réussite d'une destination passe par l'implication du secteur public mais aussi du secteur privé qui doit lui aussi investir.*

## *RÉPONSE DU PRÉSIDENT DU GROUPEMENT D'INTÉRÊT ÉCONOMIQUE TAHITI TOURISME*

*Les affirmations suivantes ne sont plus d'actualité, l'année 2012 incluse :*

- *« les acteurs privés s'impliquent faiblement dans la promotion touristique, faisant ainsi peser l'essentiel de l'effort de promotion sur la seule puissance publique locale ». En effet, à la suite de coupes budgétaires importantes depuis quelques années, le GIE Tahiti Tourisme fait appel à l'ensemble des partenaires locaux du secteur touristique pour financer les actions de promotion et de communication au profit de la destination. Ceci permet au groupement de mener certaines actions telles que les voyages de presse, les tournages de films ou émissions, les salons professionnels ou grand public qu'il n'aurait pas les moyens de financer sans ce soutien de partenaires. Ces sommes sont valorisées depuis le 1er janvier 2013 par marché pour chaque action mise en œuvre par le groupement. Cela permet d'identifier le poids de la participation de ces acteurs privés à la promotion touristique de Tahiti et ses îles.*

- *« L'évaluation des actions de promotion n'est pas suffisamment recherchée. (…). En Polynésie française, un constat similaire a été effectué auquel s'ajoute la faiblesse du contrôle exercé par Tahiti Tourisme à l'égard de ses représentations à l'étranger…. ». Depuis sa profonde restructuration en 2012, le groupement travaille à la mesure de l'efficacité des actions de promotion et de communication. Cela passe par la mise en place d'indicateurs de performance inhérents à chaque action, par la systématisation de la transmission de bilan qualitatif et quantitatif d'opérations soutenues par le groupement, par l'analyse de ces bilans et la remise en cause de certaines actions etc. En outre, le groupement a repris l'ascendant sur ses représentations en imposant un reporting financier et actions mensuel, en mettant fin aux avances de trésorerie et en réglant sur la base des justificatifs de dépenses, en impulsant un travail de fond sur la marque de destination qui sera décliné en 2014 et imposé à l'ensemble de ses représentations. Depuis janvier 2012, les représentations sont majoritairement des prestataires de service sous contrat annuel, mis en concurrence sur leur territoire de représentation et soumis à des conventions strictes et détaillées quant au reporting et aux objectifs attendus par le siège du groupement.*

## *RÉPONSE DU PRÉSIDENT-DIRECTEUR GÉNÉRAL D'AIR AUSTRAL*

*En retour, je vous informe que je n'ai pas de réponse particulière à formuler. Néanmoins, je porte à votre attention le risque d'imprécision et d'inexactitude que suggère la mention de « tensions dans les relations entre Air France et Air Austral », Celle-ci ne correspond en effet pas, à ce jour et depuis quelques années, à la réalité.*

*En dépit de la concurrence légitime que se livrent les deux compagnies sur la destination Océan Indien, celle-ci reste empreinte d'un respect mutuel et les échanges engagés avec la direction générale de la compagnie nationale depuis ma prise de fonction augurent de relations constructives pour l'avenir.*

## *RÉPONSE DU PRÉSIDENT-DIRECTEUR GÉNÉRAL D'AIR FRANCE*

*Trois thèmes me semblent mériter un éclairage complémentaire de la part d'Air France :*

1. *La desserte des Antilles françaises depuis l'aéroport de Paris-Charles de Gaulle*
2. *L'offre aérienne vers la Réunion et les Antilles*
3. *La relation entre Air France et Air Austral*

*1. La desserte des Antilles françaises depuis l'aéroport de Paris-Charles de Gaulle*

*Je relève dans le rapport l'observation suivante, : « Bien que les effets de ces contrats s'observent sur une durée longue, la compagnie Air France ne s'est engagée que sur une année et a arrêté la liaison au bout de 12 mois, compromettant la stratégie de diversification des clientèles touristiques initiée par les acteurs locaux ».*

*Tout d'abord, permettez-moi de rappeler qu'au plan économique, la desserte des Antilles est assurée depuis plusieurs années dans un contexte difficile : hausse du prix du carburant, forte concurrence, surcapacité chronique et trafic en baisse.*

*Malgré ce contexte, Air France a opéré durant 18 mois (novembre 2011 à mai 2013) des vols Roissy/Fort-de-France et Roissy/Pointe-à-Pitre, la compagnie proposant une offre adaptée pour permettre leur succès : horaires aménagés de façon à assurer les meilleures correspondances possibles, jours de fonctionnement (samedi et dimanche) les mieux adaptés à ce segment de marché, vols assurés en Boeing B777-300 ER de 468 sièges, dont 14 en cabine Affaires, 32 en cabine « Premium Economy » et 422 en cabine « Economy », assurant à la fois la meilleure capacité et le meilleur coût.*

*Des « contrats de destinations » ont été signés dès novembre 2011 afin de promouvoir les Antilles françaises sur les marchés européens. Les actions de promotion des offices de tourisme ont été coordonnées par Atout France et soutenues financièrement par l'État. Air France a largement contribué à cet effort collectif, en coopérant avec le Comité Martiniquais du Tourisme et le Comité du Tourisme des Îles de la Guadeloupe.*

*Malgré les moyens mis en place et les efforts consentis, la part du trafic européen de et vers les Antilles françaises est restée à 8 % sur janvier/octobre 2012, très en-deçà des attentes. L'augmentation de ce trafic a été négligeable par rapport à 2011 (de + 0,6 à + 2,2 points selon la saison et la destination).*

*A titre de comparaison, la part du trafic européen est de 52 % sur Cuba et de 42 % sur la République Dominicaine.*

*En outre le choix des groupes et des tours opérateurs à destination des Antilles françaises s'est porté quasi-systématiquement en faveur d'Orly. Quant aux habitants de la Métropole, ils continuent de préférer également Orly pour se rendre aux Antilles, notamment s'ils sont en correspondance sur un vol de Province. Enfin, beaucoup de Domiens ne souhaitent pas arriver à Roissy.*

*C'est ainsi que, malgré une offre adaptée et un soutien promotionnel de la Guadeloupe et de la Martinique en Europe, le bilan de 18 mois d'exploitation des vols Roissy/Antilles s'est soldé pour Air France par une dégradation importante des résultats par rapport à Orly.*

*L'état général des finances de la compagnie ne permettant pas de supporter cette situation plus longtemps, Air France s'est vue contrainte de suspendre sa desserte des Antilles françaises au départ de Roissy à compter du programme été 2013, la transférant sur Orly.*

*2. L'offre aérienne vers la Réunion et les Antilles*

*Pourtant les lignes concernées font l'objet d'une concurrence réelle, entre différentes compagnies bien implantées, en métropole et outre-mer : 4 compagnies desservent la Réunion depuis la métropole (Air France, Air Austral, Corsair, XL Airways), 4 compagnies desservent la Martinique et la Guadeloupe (Air France, Air Caraïbes, Corsair, XL Airways).*

*Déjà en 2011, avant l'arrivée de XL Airways, cette concurrence se traduisait par des tarifs modérés, ainsi que l'a montré le rapport du comparateur de prix Kelkoo[246], « basé sur les 44 destinations les plus populaires depuis la France » : « les destinations d'outre-mer, Pointe à Pitre et Fort de France, s'avèrent les moins chères, avec un prix moyen de 4,2 centimes d'euros par kilomètre depuis Paris (ORY). Elles occupent ainsi les 2 premières places de l'index Kelkoo ».*

*Plus récemment, le journal France Antilles relevait, dans son édition du 19 décembre 2013, une baisse du prix des billets d'avions au départ de Guadeloupe et de Martinique entre novembre 2012 et novembre 2013 de respectivement - 9,8 % et – 11 %. Le journal attribuait cette baisse à « la concurrence acharnée à laquelle se livrent les quatre transporteurs transatlantiques dopée par les coups de boutoirs du nouvel arrivé low-cost, XL Airways. »*

*Les tarifs pratiqués étant limités au regard des distances parcourues, dans un contexte de forte augmentation du prix du carburant, il*

[246] http://presse.kelkoo.fr/vols-pointe-a-pitre-et-fort-de-france-le-meilleur-rapport-prix-distance-pour-les-voyageurs-francais.html.

*est important de souligner que les destinations d'outre-mer ne génèrent pas de rente pour les compagnies aériennes : toutes les compagnies opérant sur les DOM ont perdu de l'argent en 2011, de même qu'en 2012 à l'exception d'Air Caraïbes.*

*Dans le cas précis d'Air France, une comparaison entre les prix des billets vers l'outre-mer et vers des destinations de distance comparable vient confirmer que les prix pratiqués sont inférieurs à ceux des aux autres destinations long-courrier. Par exemple, et choisissant pour référence le prix moyen du billet sur Paris/Fort-de-France, en cabine Economy, sur 12 mois : le prix moyen du billet sur Paris/Saint-Domingue, destination loisirs à distance comparable de la métropole, est supérieur de 18 %. Sur Paris/New York, destination affaires et loisirs, plus proche de Paris, le prix est supérieur de 12 % à celui constaté sur Paris/Fort-de-France.*

*Enfin, Air France propose des tarifs dits « typologiques », accessibles toute l'année et ouvrant à certains clients l'accès à des tarifs réduits : tarifs étudiant (accessible aux 17-30 ans), senior (accessible au plus de 60 ans), jeune (accessible aux 12-24 ans) et deuil, ainsi que des tarifs promotionnels.*

*3. La relation entre Air France et Air Austral*

*Concernant la relation entre Air France et Air Austral, le rapport indique que « les tensions dans les relations entre Air France et Air Austral (…) nuisent aux intérêts touristiques de l'île [de la Réunion] ».*

*Si les relations entre les deux compagnies sont de fait moindres depuis la sortie d'Air France du capital d'Air Austral en 2003, je ne peux faire état d'aucune tension dans les rapports récents entre nos deux groupes. Une saine concurrence s'exerce entre les deux opérateurs, au bénéfice des voyageurs domiens et métropolitains.*

*L'évolution récente de la stratégie de la compagnie Air Austral permet d'envisager une reprise de dialogue en vue d'une éventuelle coopération, au bénéfice du développement du tourisme.*

## *RÉPONSE DU PRÉSIDENT-DIRECTEUR GÉNÉRAL DU GROUPEMENT D'INTÉRÊT ÉCONOMIQUE AIR TAHITI NUI*

*1. Pour rappel, Air Tahiti Nui est la seule compagnie à adapter son offre à la saisonnalité de la destination en offrant 73 % de sièges de plus en juillet et août qu'au mois de février. Ceci représente un surcoût car la compagnie doit dimensionner ses moyens sur la période de pointe.*

*2. Si les budgets de promotion de la destination ont été divisés par deux en 6 ans de 2,6 milliards CFP à 1,3 milliard CFP, Air Tahiti Nui a maintenu ses budgets de promotion et ses dépenses de commercialisation sur les marchés, qui représentent 1,5 milliard de FCP par an avec plus de 300 millions en budget de promotion et publicité, environ 700 millions de FCP en structures commerciales sur les marchés et environ 400 millions de budget de billets gratuits destinés aux opérations de relations publiques, à la formation des agents de voyage et aux voyages de découverte.*

*3. Elle a également concrétisé plusieurs partages de codes entre autres avec :*

*- American Airlines à partir de 17 villes d'Amérique du Nord et du Canada,*

*- Qantas à partir de Sydney, Melbourne et Brisbane,*

*- Korean Airlines plus récemment à partir de Séoul,*

*... en plus des accords de partage de code déjà en place avec Air France, Air New Zealand, Japan Airlines et TGV Air et des accords tarifaires existants avec près de 80 compagnies aériennes.*

*Ces démarches visent à faciliter l'acheminement des clientèles des marchés concernés vers Tahiti au-delà des vols que la compagnie opère elle-même à partir de Paris, Auckland, Los Angeles et Tokyo.*

*4. Elle a investi en 2013 dans la rénovation des cabines de 3 appareils sur les 4 opérant le programme de vol régulier afin de les mettre aux standards attendus par une clientèle internationale exigeante vers la destination.*

*5. Le retour à l'équilibre financier de la compagnie depuis 2012 lui permet d'envisager plus sereinement le renforcement de ses actions de développement dans l'objectif permanent d'augmentation des flux de clientèle touristique en concertation avec les autres acteurs du tourisme.*

## *RÉPONSE DU PRÉSIDENT-DIRECTEUR GÉNÉRAL DU CLUB MÉDITERRANÉE*

***1.*** *Un secteur en crise*

*Le secteur du tourisme en outre-mer rencontre de nombreuses difficultés dans les départements antillais. Dès 2011, dans le cadre du rapport « Bodon » relatif au plan de relance des Antilles, le Club Méditerranée avait déjà communiqué quelques chiffres à cet égard : nous constations en moyenne un taux d'occupation insuffisant (55 % vs 68 % métropole), un poids moyen de la masse salariale/CA défavorable (43 % du CA contre 29 % métropole et 14 % îles concurrentes) et des salaires supérieurs en moyenne de + 10 % vs métropole et + 280 % vs îles concurrentes et enfin un surcoût « nourriture et boissons » pénalisant (importation de 82 % des denrées, surcoût de + 46 % vs métropole et + 33 % vs îles concurrentes).*

*Une piste de relance de la destination proposée lors de cette étude, consisterait en la constitution d'une zone franche d'activité pour l'ensemble de ces départements.*

***2.*** *Le déficit d'accueil et de formation*

*Les enjeux court terme du Club Méditerranée consistent, à l'instar du rapport « Le Tourisme, filière d'avenir » présenté par Michel Sapin et François Nogué en novembre dernier, dans :*

- *l'attraction d'une main d'œuvre qualifiée pour assurer des prestations avec un niveau de qualité de service qui se doit d'être irréprochable afin que les opérateurs de tourisme français soient exemplaires (et notamment des formations de postes d'encadrement) ;*

- *la nécessaire adaptation des compétences, en particulier linguistiques, dans un monde en constante évolution.*

*Dans ces départements, nous constatons que le système éducatif reste à consolider tant au niveau de la formation initiale que continue. Les études du CEREQ (Centre d'Etudes et de Recherches sur les Qualifications) montrent clairement les faiblesses du dispositif à travers :*

- *un taux de sortie sans qualification très supérieur à la moyenne nationale,*

- *un taux de scolarisation (20-24 ans) peu élevé,*

- *un poids de l'apprentissage largement perfectible (10 % dans l'enseignement supérieur).*

*Ce manque de qualification et de formation initiale contribue au nombre d'emplois non pourvus et explique en partie l'intégration de main d'œuvre de pays limitrophes (Haïti, République Dominicaine… pour pallier l'absence de compétences locales).*

*Par ailleurs, l'offre de prestataires de formation demeure très limitée et avec des services de proximité inégaux.*

*Il conviendrait de sensibiliser les jeunes à l'importance du tourisme dans l'ensemble du tissu économique, promouvoir ce secteur comme une opportunité pour la population locale et proposer une véritable filière structurée afin de les inciter à travailler dans le secteur du tourisme, qui devrait être le fer de lance de l'économie nationale des DOM.*

***3.*** *Les faiblesses de l'offre hôtelière*

*Dans les dernières années, divers groupes hôteliers internationaux et français ont quitté ces territoires et d'autres, détenus par des investisseurs locaux, ont dû cesser leurs activités pour des raisons d'absence de rentabilité. L'offre actuelle est limitée, souvent vieillissante et de moyenne gamme, privilégiant le logement chez l'habitant et les hôtels 2 étoiles. Les aides mise en place souffrent de critères ne permettant pas aux grandes entreprises, seules à même à ce stade d'attirer une clientèle internationale, de trouver l'appui nécessaire à leur développement ou leur montée en gamme.*

## *RÉPONSE DU PRÉSIDENT-DIRECTEUR GÉNÉRAL DE LA COMPAGNIE CORSAIR*

*Il est indiqué que la desserte aérienne est peu diversifiée et à tarifs élevés :*

*Notre question : trop cher par rapport à quoi ? à qui ?*

*Notre commentaire : « Peu de lignes sont aussi concurrentielles que les Antilles, qui présentent une RSKO parmi les plus faibles au monde ».*

## *RÉPONSE DU PRÉSIDENT-DIRECTEUR GÉNÉRAL DE LA SEMATRA*

*En premier lieu, la SEMATRA souhaite rappeler le contexte de la création de la compagnie régionale Air Austral en 1990. Les objectifs affichés, notamment par ses collectivités actionnaires, comprenaient, outre le désenclavement de l'île de La Réunion et la facilitation des échanges avec les pays de la zone océan-indien, le développement du tourisme qui constitue une priorité.*

*Cela s'est traduit par le développement de liaisons régionales directes dans la zone Océan-Indien (Mayotte, Madagascar, Maurice, Seychelles, Comores, Afrique du Sud). De plus, en 2003, suite à la disparition de plusieurs compagnies aériennes (et notamment celle d'AIR LIB en 2001 qui laissait près de 30% de part de marché), la SEMATRA, avec l'appui de ses collectivités actionnaires, a soutenu l'ouverture par AIR AUSTRAL d'une ligne long-courrier vers la Métropole qui permettait d'éviter un retour vers un quasi monopole sur cette ligne. Ainsi, une telle décision a constitué un élément déterminant pour le désenclavement de l'île et également pour le développement du tourisme en favorisant les échanges avec le continent, permettant de capter une clientèle supplémentaire.*

*La compagnie privée s'est ainsi développée en renforçant son positionnement sur le niveau régional et en ouvrant de nouvelles lignes vers l'Asie (Bangkok avec ses propres avions en 2009), l'Océanie (Sydney/Nouméa en 2009) ou encore vers des villes de province (Marseille/Lyon en 2005, Toulouse en 2007, Bordeaux/Nantes en 2011).*

*A l'instar des autres compagnies aériennes qui ont également fait l'objet d'une recapitalisation (cas de Corsair, d'Air France ou encore d'Air Mauritius et d'Air Seychelles), la compagnie Air Austral a connu en 2012 des difficultés financières importantes qui l'ont amené, dans la cadre d'un plan de redressement, à revoir son programme de vol pour se concentrer sur les lignes, jugées essentielles par son directoire, et à fermer des lignes déficitaires. Les engagements du plan de redressement ont été respectés et la mise en œuvre du business plan est conforme aux prévisions, avec un retour à l'équilibre prévu dès cette année. Cette situation permet à la compagnie de réfléchir sereinement à son avenir.*

*Pour cela, son développement s'appuie sur sa base positionnée à l'aéroport Réunion Roland Garros à La Réunion, territoire français de l'Union Européenne, qui a généré en 2012 un trafic de près de 2 millions passagers (dont plus de 50 % transporté par Air Austral), et lui permet de rayonner sur la zone océan-indien. La compagnie est le principal opérateur sur la plate-forme aéroportuaire et ses effectifs salariés, en incluant ceux de*

*la société aéroportuaire et d'assistance au sol, représentent plus de 1 400 emplois directs, sans compter les emplois induits. Cette plate-forme est donc privilégiée, d'autant plus qu'un programme d'investissement important est en cours pour mettre à niveau les infrastructures sensibles (pistes, extension d'aires de stationnement avions, extension et réaménagement de l'aérogare passagers, …) et accompagner la croissance du trafic.*

*Dans un contexte contraint et tout en s'appuyant sur sa plate-forme aéroportuaire (Hub) de La Réunion, la compagnie développe des partenariats qui peuvent lui être bénéfique, avec notamment la création de la filiale EWA à Mayotte (desserte nouvelle vers Pemba au Mozambique et Dar Es Salaam en Tanzanie) ou encore la reprise prévue en juin 2014 de la liaison directe Réunion-Seychelles, en déclinaison du concept d'îles Vanille.*

*C'est donc à la lumière de ces éléments que la desserte directe de destinations à partir de la plate-forme aéroportuaire (Hub) de Maurice évoqué par la Cour des comptes doit être appréhendée et dans le cadre négocié d'un partenariat avec un bénéfice réciproque. Le prix des billets d'avion entre la Réunion et Maurice n'est donc pas le seul élément à prendre en compte.*

*Sur le prix moyen évoqué de 300 € par passagers, il convient également de préciser que celui-ci inclut les taxes aéroportuaires représentant un montant total de l'ordre de 107 euros et le tarif varie en fonction de la saisonnalité du trafic (entre 131 euros HT et 336 euros HT pour un aller-retour).*

## *RÉPONSE DU PRÉSIDENT DE L'UNION DES MÉTIERS ET DES INDUSTRIES DE L'HÔTELLERIE LA RÉUNION*

*L'UMIH La Réunion ne dispose pas d'élément nouveau à apporter.*