

LE RAPPORT PUBLIC ANNUEL 2014

Tome II

Les suites

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
Introduction 5	
1 - Les recommandations et leurs suites 9	
2 - Les résultats 2013 du suivi des recommandations 23	
Chapitre I - La Cour constate des progrès 35	
1 - Les amendes de circulation et de stationnement routiers : des progrès dans la gestion 37	*61*
2 - Le régime additionnel de retraite des enseignants des établissements privés sous contrat : un redressement énergique à consolider 69	*75*
Chapitre II - La Cour insiste 83	
1 - Les Terres australes et antarctiques françaises (TAAF) : une clarification à poursuivre 85	*95*
2 - La gestion des déchets ménagers : des progrès inégaux au regard des enjeux environnementaux 103	*125*
3 - Le syndicat mixte du parc industriel de la plaine de l'Ain : une réforme à prolonger 151	*159*
4 - L'organisation de l'adoption internationale en France : une réforme à poursuivre 177	*191*
5 - Le Groupement d'intérêt public enfance en danger (GIPED) : des missions insuffisamment assurées 205	*219*
6 - Pôle emploi : des progrès à amplifier dans la lutte contre la fraude aux allocations chômage 247	*259*
7 - L'indemnisation des victimes de l'amiante : des priorités à mieux cibler 269	*293*
8 - La direction de l'information légale et administrative (DILA) : un avenir incertain 305	*317*
9 - Les facilités de circulation de la SNCF : une rationalisation à peine entamée 325	*339*
Chapitre III - La Cour alerte 347	
1 - SOVAFIM : un réexamen indispensable 349	*367*
2 - La Chancellerie des universités de Paris : un établissement public à supprimer 375	*397*

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 II du rapport public annuel 2014 est consacré aux suites données, par les responsables publics concernés, aux observations et recommandations que la Cour leur a adressées les années précédentes, en application de la prescription introduite par le législateur, en juillet 2011, dans le code des juridictions financières (article L. 143-10-1), selon laquelle le rapport public annuel de la Cour « comporte une présentation des suites données aux observations définitives des juridictions financières, établie sur la base des comptes rendus que les destinataires de ces observations ont l'obligation de fournir à la Cour des comptes ».

La Cour renforce depuis plusieurs années ses outils méthodologiques de formulation et de suivi de ses recommandations. En 2008, un référentiel de qualité des recommandations et une procédure de suivi annuel systématique ont été instaurés. En 2009, un guide sur le suivi des recommandations a été élaboré et le tome II du rapport public annuel a introduit, pour la première fois, un indicateur statistique de suivi des recommandations.

Afin de donner toute leur portée aux principes posés par l'article L. 143-10-1 du code des juridictions financières, **la procédure de suivi a été améliorée en 2013**. Mieux coordonnée, elle s'appuie désormais sur les secrétaires généraux des ministères, devenus les correspondants de la Cour pour le suivi de toutes les recommandations rendues publiques adressées à leurs ministères. Elle repose en outre sur un système d'information plus performant.

Le suivi statistique des recommandations formulées dans les publications de la Cour entre 2010 et 2013, auquel est consacré le présent tome II, porte sur près de 1 700 recommandations, contre seulement 475 recommandations pour le suivi effectué en 2009.

Rendre mieux compte des résultats et de l'efficacité de ses interventions est, pour la Cour, une façon de remplir la mission d'information du citoyen qui lui a été confiée par la Constitution.

Le présent tome II s'ouvre sur deux présentations liminaires :

- l'une expliquant **comment la Cour formule ses observations et ses recommandations, et s'organise pour en assurer le suivi et en mesurer les effets ;**
- l'autre donnant un **aperçu d'ensemble des résultats du suivi effectué en 2013 :** l'indicateur synthétique des suites y est commenté ;

s'y ajoute un bilan plus approfondi du suivi, assorti de quelques éclairages particuliers.

Treize cas sont ensuite détaillés. Comme dans les trois éditions précédentes, ils sont classés en trois catégories en fonction du degré de mise en œuvre des recommandations formulées antérieurement.

Chacune des **trois catégories** est matérialisée par une couleur :

- le **vert** lorsque des progrès avérés et substantiels ont été accomplis depuis l'intervention de la Cour ou des chambres régionales et territoriales ;
- l'**orange** pour les situations intermédiaires où des améliorations ont été engagées, mais sans que les changements apparaissent suffisants ;
- le **rouge** lorsqu'à l'inverse, la situation n'a pas ou peu évolué à la suite des recommandations, voire s'est détériorée.

Les treize cas examinés se répartissent comme suit :

Pour la première catégorie (vert ; chapitre I), des progrès avérés ont été constatés dans deux cas :

- *les amendes de circulation et de stationnement routiers ;*
- *le régime additionnel de retraite des enseignants des établissements privés sous contrat.*

Pour la deuxième catégorie (orange ; chapitre II), neuf exemples illustrent des situations dans lesquelles la réforme a besoin encore d'une forte impulsion pour devenir vraiment tangible :

- *les terres australes et antarctiques françaises (TAAF) ;*
- *la gestion des déchets ménagers ;*
- *le syndicat mixte du parc industriel de la plaine de l'Ain ;*
- *l'organisation de l'adoption internationale en France ;*
- *le Groupement d'intérêt public enfance en danger (GIPED) ;*
- *la lutte de Pôle emploi contre la fraude aux allocations chômage ;*
- *l'indemnisation des victimes de l'amiante ;*
- *la direction de l'information légale et administrative (DILA) ;*
- *les facilités de circulation de la SNCF.*

Pour la troisième catégorie (rouge ; chapitre III), deux cas illustrent des situations où les recommandations de la Cour sont largement restées lettre morte :

– *la SOVAFIM ;*

– *la Chancellerie des universités de Paris.*

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

Les recommandations et leurs suites

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

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

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

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

I - Les observations de la Cour

Qu'il s'agisse du contrôle des comptes et de la gestion d'un organisme public ou de l'évaluation d'une politique publique, tous les travaux[1] de la Cour des comptes se concluent, en règle générale, par la présentation d'« observations définitives » portant sur la façon dont, dans le cas considéré, les deniers publics[2] ont été employés.

[1] La formulation d'observations définitives n'est pas exclusive d'autres débouchés, par exemple les jugements rendus sur les comptes des comptables publics, les opinions formulées au titre de la certification des comptes ou les saisines d'autorités administratives ou juridictionnelles.

[2] Par exception, la Cour peut être amenée à contrôler l'emploi de certains fonds privés, notamment les dons collectés par appels à la générosité publique ou ouvrant droit à un avantage fiscal.

Ces observations, qui sont la matière des rapports[3] de la Cour, expriment l'opinion finale qu'elle s'est collégialement forgée au terme d'une procédure d'enquête systématiquement contradictoire. D'abord formulée à titre provisoire, l'observation ne devient « définitive » qu'après avoir été contredite, au moins par écrit et souvent aussi par des auditions, avec les responsables publics concernés et, le cas échéant, d'autres personnes physiques ou morales mises en cause ou simplement consultées.

Le code des juridictions financières, qui définit les missions et le cadre procédural de la Cour, prévoit différentes catégories de rapport (ou équivalents) et diverses modalités de transmission et de publication. Pour autant, un référé adressé à un ministre, un rapport sur l'exécution du budget de l'État destiné au Parlement et au Gouvernement ou un rapport public est toujours constitué d'un ensemble d'observations définitives.

Concrètement, une observation définitive de la Cour comprend, le plus souvent, deux éléments : un constat, portant sur des faits ou des données, et une appréciation, appuyée sur le constat et son analyse.

Un exemple d'observation définitive

Dans un rapport demandé par le Parlement sur l'organisation du secours en montagne et de la surveillance des plages, rendu public en septembre 2012, la Cour a formulé l'observation définitive suivante :

« Le coût global des moyens humains et matériels mobilisés pour les interventions de secours en montagne peut être évalué de façon approximative à environ 60 M€ par an pour ce qui concerne les unités de la gendarmerie et des compagnies républicaines de sécurité (CRS).

L'activité de sécurité civile des services d'incendie et de secours (SDIS) étant polyvalente, l'absence de comptabilité analytique empêche d'isoler, au sein de leurs budgets, celles de leurs dépenses qui sont relatives au secours en montagne. La Cour regrette que l'hétérogénéité des données collectées auprès des SDIS rende impossible l'évaluation du coût global de leurs interventions.

Compte tenu de l'extrême variété des plans de secours départementaux et du contexte de concurrence qui oppose parfois les services, l'organisation du secours en montagne engendre divers dysfonctionnements.

[3] Le terme de « rapport » est entendu ici dans un sens générique, englobant les diverses productions (finales) de la Cour, dont les dénominations juridiques varient, notamment selon l'objet et les destinataires des productions.

Les redondances des moyens ou même des interventions des unités spécialisées sont fréquentes. En outre, les possibilités de mutualisation ne sont pas assez exploitées. Le traitement des alertes souffre de divers défauts selon les endroits : mauvaise identification des alertes, défaut d'interconnexion entre plateformes 15-18 (les deux numéros d'appel téléphonique pour les urgences, respectivement, pour les services d'aide médicale urgente et les pompiers), prise d'alerte directe par les services sans information du centre opérationnel départemental d'incendie et de secours (CODIS). La dimension judiciaire des recherches interfère parfois avec la logique de secours. L'engagement des moyens aériens reste insuffisamment régulé par les CODIS, qui sont régulièrement contournés par les chefs d'opérations de secours (COS).

Il appartient aux préfets qui sont responsables de l'élaboration des plans de secours de prévenir de tels dysfonctionnements, notamment en contrôlant les conditions de mise en œuvre opérationnelle de ces plans. »

II - Les recommandations

Les observations les plus importantes, ou un ensemble d'entre elles, sont accompagnés de recommandations : au vu des constats effectués et des appréciations portées, la Cour y préconise des actions à mener pour mieux utiliser les deniers publics.

Si la Cour s'est toujours elle-même attachée à identifier les remèdes à apporter aux anomalies ou aux difficultés relevées lors de ses contrôles, sa pratique des recommandations répond aujourd'hui à une prescription du législateur.

De longue date, la loi (aujourd'hui l'article L. 143-6 du code des juridictions financières, issu d'une rédaction remontant à la loi du 22 juin 1967 relative à la Cour des comptes) a prévu que, dans ses rapports publics, la Cour, non seulement « expose ses observations », mais également y « dégage les enseignements qui peuvent en être tirés ».

Plus récemment, cette obligation législative a été élargie et précisée (article L. 143-1 du même code) : quel que soit le type de rapport (de « communication » selon la terminologie du code) destiné « aux ministres, organismes et entreprises ainsi qu'aux autorités administratives compétentes », la Cour doit y assortir ses observations de « recommandations d'amélioration ou de réforme ».

La Cour a donc organisé et systématisé en conséquence sa pratique des recommandations : désormais présentes dans la plupart des rapports, elles y sont formulées et présentées de façon normée, à l'appui des observations les plus importantes susceptibles de justifier une préconisation d'amélioration ou de réforme. Dans ce cadre, les recommandations sont également répertoriées dans une base de données.

Un exemple de recommandation

Dans son rapport de septembre 2013 sur l'application des lois de financement de la sécurité sociale, la Cour a consacré un chapitre à la chirurgie ambulatoire, qui concerne « des actes chirurgicaux […] réalisés dans des conditions techniques nécessitant impérativement la sécurité d'un bloc opératoire […] permettant sans risque majoré la sortie du patient le jour même de son intervention », tels que, pour les actes les plus courants, la chirurgie de la cataracte ou la libération du canal carpien, mais aussi des interventions plus complexes, de l'épaule par exemple.

Constatant que la politique volontariste de développement de la chirurgie ambulatoire menée par les pouvoirs publics restait limitée dans ses ambitions et que le potentiel d'économies très significatif qu'il recelait n'était encore que trop peu exploité**,** la Cour a formulé, à destination des responsables de l'État, « *les recommandations suivantes* :

- *aligner la tarification de la chirurgie en hospitalisation complète sur les coûts ambulatoires des établissements les plus efficients, pour l'activité qui peut être réalisée en ambulatoire ;*
- *définir réglementairement des seuils d'activité minimale en chirurgie à temps complet et en ambulatoire ;*
- *fixer des objectifs d'économies associés au développement de la chirurgie ambulatoire selon une programmation pluriannuelle ;*
- *supprimer parallèlement les surcapacités en chirurgie conventionnelle pour amplifier la conversion à la pratique ambulatoire ».*

Depuis 2008, un guide pour la formulation des recommandations définit la façon dont elles doivent être élaborées et rédigées. La qualité des recommandations est en effet essentielle aussi bien pour leur appropriation et leur mise en œuvre par leurs destinataires que pour leur suivi. Parmi les critères de qualité des recommandations figurent

notamment leur pertinence et leur caractère réaliste, opérationnel et mesurable.

La formulation et le suivi des recommandations

selon la norme ISSAI 300

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

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

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

III - Les critères d'appréciation

Si la Cour a pour mission générale de s'assurer du bon emploi des deniers publics, ses recommandations, comme ses observations, doivent échapper à toute subjectivité dans la conception de ce que doit être le bon usage des fonds publics, et, *a fortiori*, à toute considération d'opportunité, à tout parti pris idéologique ou à tout jugement arbitraire de quelque sorte que ce soit.

Cette exigence d'objectivité est un des principes fondateurs de l'organisation et de l'action de toute institution supérieure de contrôle, auxquels la Cour adhère en tant que membre de l'Organisation internationale des institutions supérieures de contrôle des finances publiques (INTOSAI). Dans le cadre institutionnel français, tout comme

pour l'exigence d'impartialité, son respect est garanti, de façon générale, par l'indépendance de la Cour en tant que juridiction, par son fonctionnement collégial et par le caractère contradictoire de ses procédures.

S'y ajoute une garantie spécifique et non moins essentielle : l'obligation de toujours fonder les opinions émises sur des critères d'appréciation précis, définis en dehors de la Cour et clairement affichés.

Ces critères sont de deux types :

- soit la règle applicable, qui peut être une disposition législative ou réglementaire, ou encore une norme comptable ou une bonne pratique de gestion : il s'agit alors d'un contrôle de conformité, et l'observation comme la recommandation portent sur l'écart constaté avec la règle applicable, et sur la correction de cet écart ;

- soit la confrontation entre objectifs poursuivis, résultats obtenus et moyens mis en œuvre : il s'agit alors d'un contrôle de performance, et l'observation et la recommandation portent sur les écarts constatés d'efficience (résultats obtenus *versus* moyens mis en œuvre) et d'efficacité (résultats obtenus *versus* objectifs visés).

Cette dualité de critères ne vaut pas que pour les contrôles *stricto sensu* :

- l'appréciation de la conformité par rapport à des règles et à des normes dûment établies fonde aussi les jugements rendus par la Cour sur les comptes des comptables publics, les opinions qu'elle émet au titre de la certification des comptes ou les divers avis qu'elle rend ;

- la confrontation entre objectifs poursuivis, résultats obtenus et moyens mis en œuvre fonde également les évaluations de politique publique.

Toutes les positions prises par la Cour doivent ainsi s'appuyer sur des références objectives, qui ont pour caractéristique commune d'être fixées en dehors d'elle. En matière de conformité, les référentiels sont d'une grande diversité : par exemple, les règles budgétaires de l'État et ou les normes comptables des établissements publics. En matière d'efficience et d'efficacité, ils peuvent concerner des données comparatives : par exemple, les coûts ou les prix moyens observés pour une catégorie de prestations.

Le rôle de la Cour consiste à identifier, à mesurer et à expliquer les écarts constatés par rapport à ces référentiels.

Les analyses d'ensemble des finances publiques s'inscrivent dans cette même approche systématique.

Exemple de critère d'appréciation

Dans son rapport annuel sur la situation et les perspectives des finances publiques, comme dans le chapitre sur les finances publiques de son rapport public annuel, la Cour prend systématiquement comme références les objectifs et prévisions qui figurent dans les textes financiers présentés par le Gouvernement et votés par le Parlement : les lois de programmation pluriannuelle des finances publiques ; les programmes de stabilité transmis à la Commission européenne ; les lois de finances de l'État et les lois de financement de la sécurité sociale.

Elle examine les risques pesant sur ces objectifs et ces prévisions, ainsi que les conditions permettant de les respecter. En particulier, les pistes d'économies qu'elle présente, souvent sous la forme d'un éventail non exhaustif de mesures, visent à éclairer les décisions que le Gouvernement et le Parlement pourront prendre pour atteindre les objectifs d'évolution des dépenses publiques qu'ils se sont donnés dans ces textes financiers.

Pour les examens de performance, si les moyens utilisés sont, en général, facilement mesurables, les résultats le sont moins, et il n'est pas rare que les objectifs assignés par les pouvoirs publics à une politique publique ou par les administrations de tutelle et les dirigeants à un établissement public ou une entreprise publique ne soient pas systématiquement formalisés, ou bien, lorsqu'ils le sont, soient trop nombreux pour que les résultats de l'action publique puissent être attribués à l'un ou l'autre d'entre eux.

Ainsi que la Cour le relève fréquemment, en soulignant à cet égard les différences avec beaucoup d'autres pays comparables, les objectifs visés par l'action publique sont souvent non seulement peu explicités, mais aussi difficiles à déchiffrer, y compris dans l'exposé des motifs et les documents préparatoires des textes de loi. Il s'ensuit que beaucoup des travaux de la Cour commencent par un décryptage des objectifs implicites, soumis à contradiction et préalable aux étapes suivantes du contrôle ou de l'évaluation.

Cette reconstitution des objectifs recherchés est indispensable à la préservation de l'objectivité des analyses et des conclusions. L'établissement du lien à faire entre un objectif donné et les résultats constatés requiert également une attention particulière, notamment lorsque les objectifs affichés sont nombreux.

En application du code des juridictions financières, les méthodes de contrôle, de certification ou d'évaluation appliquées par la Cour

relèvent elles-mêmes de normes professionnelles correspondant, pour la plupart, aux standards internationaux de contrôle et d'audit.

IV - La publication

Les travaux de la Cour ont quatre destinataires :

- le responsable de l'organisme public concerné ;
- l'autorité dont relève cet organisme (par exemple, le ministre de tutelle, pour un établissement public ou une entreprise publique) ;
- le Parlement, utilisateur à la fois pour le contrôle de l'action du Gouvernement, pour l'examen et le vote des autorisations budgétaires (État et sécurité sociale), ainsi qu'en tant que législateur ;
- le citoyen, auquel la Cour, par ses publications, rend compte directement.

Initialement cantonné au rapport public annuel, le champ des publications a été progressivement étendu, notamment depuis que la révision constitutionnelle de juillet 2008 a confié à la Cour la mission, nouvelle et spécifique, de « contribuer », « par ses rapports publics », « à l'information du citoyen ».

Une disposition législative du 29 juillet 2011 (article L. 143-1 du code des juridictions financières) lui permet désormais de rendre publiques toutes ses observations et recommandations, sous réserve des secrets protégés par la loi. Un décret du 29 mars 2013 en a précisé les modalités d'application (article R. 143-1 du même code).

Depuis 2011, les publications de la Cour sont ainsi passées d'une vingtaine à plus d'une soixantaine par an.

Cette augmentation ne tient pas à ce que le nombre des travaux effectués par la Cour s'est sensiblement accru, mais résulte d'une publication plus fréquente des travaux habituels. En particulier, la plupart des référés adressés au Premier ministre ou aux ministres sont désormais publiés (29 en 2013), et tous les travaux réalisés pour le Parlement et le Gouvernement le sont systématiquement.

Cette évolution s'inscrit dans la nouvelle mission constitutionnelle impartie à la Cour, telle que le législateur l'a déclinée, et qu'elle s'attache à progressivement mettre complètement en œuvre. D'autres types de

travaux sont encore susceptibles d'être rendus publics à l'avenir, par exemple les rapports sur les entreprises publiques.

Conformément à la prescription du législateur (article L. 143-1 précité du code des juridictions financières), les publications de la Cour sont effectuées dans le strict respect des secrets protégés par la loi : secret touchant à la défense nationale, mais aussi secrets commercial et des affaires ou secrets relatifs à la protection de la vie privée.

Les réponses des administrations, collectivités et autres personnes morales ou physiques concernées sont systématiquement publiées à l'appui des observations et recommandations rendues publiques.

La publication prend aujourd'hui avant tout la forme d'une mise en ligne sur le site internet de la Cour, avec, pour les rapports publics et les rapports annuels sur les finances publiques, une diffusion par la *Documentation française*. La publication porte sur le texte des observations et des recommandations tel que la Cour l'adresse aux pouvoirs, autorités et responsables publics, et il en va de même pour le texte des réponses de ces derniers.

De façon générale, la Cour s'efforce, malgré la technicité des sujets évoqués, de les rendre, ainsi que les opinions qu'elle exprime, aussi intelligibles que possible pour des lecteurs non spécialistes. La présentation des rapports est harmonisée, avec des encadrés explicitant les procédures et les méthodes suivies, un résumé, des « conclusions et recommandations » par chapitre et une récapitulation des recommandations. Les principaux rapports sont accompagnés d'une synthèse et d'un communiqué de presse, et certains donnent lieu à une présentation à la presse. La mise en ligne des autres travaux fait l'objet d'une information comportant quelques lignes explicatives sur la nature et le contenu des observations et recommandations publiées.

Si la publication a pour finalité première de fournir au citoyen des informations sur l'emploi des deniers publics tel qu'il est vu par l'institution publique chargée d'en assurer le contrôle, elle permet aussi, plus largement, à la Cour d'être mieux entendue. En renforçant leur audience et donc leur impact, ses travaux sont mieux valorisés.

V - Le suivi

L'examen par la Cour des suites données à ses interventions a longtemps reposé sur l'organisation suivante :

– au début de chaque contrôle, une analyse approfondie des suites auxquelles ont donné lieu les observations formulées à l'issue du contrôle précédent ;

– entre deux contrôles périodiques, si le besoin s'en fait sentir, la réalisation d'un contrôle dit de suite, circonscrit à l'examen des suites du contrôle précédent, ou l'anticipation du prochain contrôle approfondi.

Il pouvait s'ensuivre un long intervalle de temps entre le contrôle et l'analyse de ses suites.

S'agissant du rapport public annuel, un suivi spécifique incombait à l'administration, et non à la Cour. À partir de 1963, une succession de commissions administratives *ad hoc*, rendues permanentes en 1973, auxquelles la Cour elle-même ne participait pas, en a été chargée et s'en est acquittée selon une périodicité et avec une ténacité variables, avant de tomber en désuétude, le dernier rapport datant de 1985.

Afin de mieux valoriser ses travaux, la Cour a ainsi été amenée à mettre en place son propre suivi et, à partir de 1998, à y consacrer un chapitre de son rapport public annuel. Depuis 2007, un tome distinct y est réservé, dans lequel ont été introduits, en 2010, un indicateur statistique de suivi des recommandations et, en 2011, une échelle à trois degrés, selon que les suites constatées témoignent de progrès avérés, de résultats mélangés ou d'une inertie caractérisée.

Avec le nouvel article L. 143-10-1, introduit dans le code des juridictions financières par la loi de finances rectificative du 29 juillet 2011, le législateur a institutionnalisé le suivi des interventions de la Cour, en lui fixant une configuration particulièrement ambitieuse et en posant des obligations à la fois pour les destinataires des observations et pour la Cour elle-même :

– les destinataires des observations définitives de la Cour sont tenus de lui fournir des comptes rendus des suites qu'ils leur ont données ;

– pour sa part, la Cour doit présenter ces suites dans son rapport public annuel, cette « présentation (étant) établie sur la base de(s) comptes rendus » fournis.

Si le texte de l'article ne mentionne que les « observations définitives », sans y associer formellement les recommandations, il ne fait cependant pas de doute que le suivi ainsi défini les englobe implicitement. L'article visant les observations des juridictions financières et l'obligation de suivi s'applique non seulement à la Cour

mais également aux observations définitives formulées par les chambres régionales et territoriales des comptes.

À partir des comptes rendus transmis, la Cour apprécie le degré de mise en œuvre de chacune des recommandations suivies. La mise en œuvre peut être totale, partielle ou nulle. Une cotation « refus » peut également être utilisée, lorsque le destinataire a formellement déclaré qu'il ne mettrait pas la recommandation en œuvre. Les cotations décidées, assorties d'informations complémentaires, sont saisies dans la base de données à partir de laquelle est calculé l'indicateur synthétique de suivi des recommandations sur les trois dernières années.

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

Dans un premier temps au moins, la Cour a pris le parti d'une mise en œuvre circonscrite :

– aux recommandations, et non aux couples observations et recommandations ;

– parmi les recommandations, seulement à celles formulées par la Cour et ayant fait l'objet d'une publication au cours des trois dernières années suivant celle de la publication.

Ce périmètre restreint recouvre près de 1.700 recommandations à suivre chaque année, selon une procédure de suivi groupé expérimentée pour la première fois en 2013 avec les administrations et organismes concernés.

Deux innovations doivent être soulignées. En premier lieu, les secrétaires généraux des ministères ont été désignés comme correspondants de la Cour pour le suivi de toutes les recommandations figurant dans les communications définitives adressées aux ministères de leur ressort[4]. En second lieu, la transmission et la collecte d'informations sur le suivi des recommandations s'appuient désormais sur des plateformes d'échanges dématérialisées reliant la Cour aux ministères.

[4] Par exception, dans le cas du ministère de la défense, le chef du service du contrôle général des armées est le correspondant de la Cour pour les recommandations.

VI - Les effets

En systématisant la formulation de recommandations et l'examen périodique des suites qu'elles ont reçues, la Cour renforce l'efficacité des travaux qu'elle mène.

L'objectif recherché n'est pas que les recommandations de la Cour soient nécessairement et systématiquement retenues. D'autres voies de réformes peuvent être suivies par les pouvoirs publics pour remédier aux anomalies et difficultés relevées par la Cour. Au demeurant, comme il est normal dans une démocratie, le pouvoir de décision appartient au Parlement et au Gouvernement qui, par exemple pour des raisons d'opportunité, peuvent choisir de ne pas suivre une recommandation.

Le suivi des recommandations effectué par la Cour a un impact à plusieurs titres :

- il a un effet incitatif, tous les destinataires des observations définitives de la Cour étant tenus de rendre compte de la mise en œuvre des recommandations qui leur ont été adressées ;
- il contribue au dialogue entre la Cour, les entités contrôlées, et le Parlement ;
- au sein même de la Cour, il permet de renforcer les exigences en matière de qualité des recommandations formulées. Chaque année, l'élaboration par les chambres du rapport de suivi annuel des recommandations donne, en effet, l'occasion de tirer des enseignements sur le contenu des recommandations précédemment formulées ainsi que sur les modalités de leur suivi.

Les principales difficultés de l'exercice de suivi des recommandations tiennent à la nature et à la portée très diverses des suites, conséquence du caractère hétérogène des recommandations qui sont formulées.

En particulier, l'une des limites rencontrées résulte de la variété des situations qu'est susceptible de recouvrir une mise en œuvre partielle : il peut s'agir soit d'une réforme décidée sur le principe, mais dont l'application effective demande des délais, la perspective étant alors celle d'une mise en œuvre totale, soit, au contraire, de la mise en place de quelques ajustements qui ne répondent que partiellement à la recommandation émise, sans que soit envisagée une complète mise en œuvre.

Dans ce contexte, les appréciations formulées à partir d'un indicateur synthétique doivent être considérées avec précaution, celui-ci ne pouvant pas, par nature, rendre compte de toute la complexité et de la diversité des situations qu'il vise à refléter.

En particulier, l'importance des recommandations, notamment sous l'angle de leur impact financier, varie fortement.

Enfin, si la Cour porte une attention renforcée à la qualité de ses recommandations et à leurs suites, l'efficacité du suivi dépend également, pour une grande part, de l'implication des administrations et organismes concernés.

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 résultats 2013 du suivi des recommandations

Le suivi 2013 des recommandations a porté sur 1 671 recommandations formulées dans des communications rendues publiques entre 2010 et 2012[5].

I - L'évolution de l'indicateur global de suivi

Le degré de mise en œuvre des recommandations formulées par la Cour constitue le principal indicateur de performance du programme du budget de l'État relatif aux juridictions financières (programme 164-*Cour des comptes et autres juridictions financières*, relevant de la mission budgétaire *Conseil et contrôle de l'État* rattachée au Premier ministre).

Cet indicateur synthétique rend compte du suivi des recommandations les plus significatives formulées par la Cour dans ses communications publiées : les rapports publics annuels et thématiques et les rapports sur les finances et les comptes publics prévus par les lois organiques relatives aux lois de finances (LOLF) et aux lois de financement de la sécurité sociale (LOLFSS), ainsi que dans ses communications au Premier ministre ou aux ministres (les référés).

Les recommandations formulées par les chambres régionales et territoriales des comptes sont intégrées à ce suivi lorsqu'elles ont figuré dans une publication de la Cour, notamment dans ses rapports publics.

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

[5] Sont incluses les recommandations contenues dans le rapport public annuel 2013 présenté début février 2013, mais portant sur les travaux réalisés en 2012.

effective, la mise en œuvre ne doit pas nécessairement être totale ; elle peut n'être que partielle.

Évolution de l'indicateur de suivi des recommandations pour les trois dernières années

	2011 (suivi 2011 des recommandations formulées en 2008, 2009 et 2010)	**2012** (suivi 2012 des recommandations formulées en 2009, 2010 et 2011)	**2013** (suivi 2013 des recommandations formulées en 2010, 2011 et 2012)	Progression du nombre de recommandations entre les suivis 2011 et 2013
Nombre de recommandations formulées	772	1 213	1 671	+ 116,5 %
dont recommandations partiellement ou totalement mises en œuvre	560	862	1 033	+ 84,5 %
Taux	72,5 %	71,1 %	62 %	

L'indicateur synthétique de suivi a diminué de 9,1 points en 2013, passant de 71,1 % en 2012 à 62 %.

En raison de l'augmentation du nombre des publications de la Cour, le nombre de recommandations formulées et suivies a nettement progressé en 2013. Ceci explique pour une part la diminution du taux des suites constatées, dans la mesure où le nombre de recommandations émises en 2012 est nettement supérieur à celui des deux années précédentes (elles représentent à elles seules près de la moitié des recommandations suivies en 2013). Les délais de mise en œuvre des recommandations étant souvent progressifs, il est logique qu'une partie importante des recommandations les plus récentes n'ait pas encore été mise en œuvre.

La baisse du taux de suivi peut également résulter de l'amélioration des outils de suivi et de la vigilance accrue de la Cour lors de son suivi annuel systématique pour apprécier plus finement le degré réel de mise en œuvre des recommandations. Ainsi, la cotation « partiellement mise en œuvre », susceptible de recouvrir des situations très différentes, est désormais utilisée de manière moins systématique dans les cas où seules de premières mesures concrètes ont été prises ou sont en voie d'être prises.

Au total, le nombre de recommandations partiellement ou totalement suivies est passé de 560 à 1.033 en trois ans, soit un quasi-doublement des situations ayant évolué dans le sens recommandé par la Cour.

II - Les délais de prise en compte des recommandations

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

1 - Une mise en œuvre progressive

L'analyse statistique permet de constater que le taux de suivi varie souvent en fonction de l'ancienneté des recommandations. Plusieurs années peuvent en effet être nécessaires pour la mise en œuvre effective de certaines recommandations, ainsi que l'illustrent les cinq cas détaillés ci-après.

a) Le rapport public thématique de 2010 sur l'éducation nationale face à l'objectif de la réussite de tous les élèves

Le rapport public thématique sur l'éducation nationale face à l'objectif de la réussite de tous les élèves (mai 2010) constitue une illustration de cette mise en œuvre progressive. En 2012, le suivi des recommandations contenues dans ce rapport faisait apparaître que seules trois d'entre elles avaient été partiellement mises en œuvre. En 2013, le taux de suivi s'est nettement amélioré, passant de trois à six, soit 46 % des recommandations.

La création du conseil national de l'évaluation du système scolaire (CNESS), prévu par l'article 33 de la loi du 8 juillet 2013 d'orientation et de programmation pour la refondation de l'école de la République, a, par exemple, contribué à répondre à l'une des recommandations de la Cour invitant à évaluer régulièrement toutes les politiques et actions éducatives mises en œuvre (programmes personnalisés de réussite éducative, stages de remise à niveau, aide personnalisée, carte scolaire, notamment) afin de

déterminer quels dispositifs doivent être maintenus, modifiés ou supprimés.

b) Les recommandations relatives au système français d'indemnisation du chômage partiel formulées dans le rapport public annuel 2011

La réforme du système d'indemnisation du chômage partiel par la loi du 14 juin 2013 a répondu aux recommandations de la Cour présentées dans le rapport public annuel 2011, appelant à une simplification du dispositif par unification des deux régimes existants (le chômage partiel « classique » et l'activité partielle de longue durée) et une meilleure attractivité du dispositif pour les entreprises.

c) Le rapport public thématique de 2012 sur « La politique de la ville : une décennie de réformes »

Il en va de même du rapport public thématique sur la politique de la ville publié en juillet 2012, dont certaines recommandations sont déjà mises en œuvre, telle que la convention signée entre le ministère de la ville et Pôle emploi, le 30 avril 2013, qui prévoit notamment d'affecter 400 conseillers supplémentaires dans les quartiers prioritaires. Les autres recommandations sont en grande partie reprises dans le projet de loi de programmation pour la ville et la cohésion urbaine en cours d'examen au Parlement, notamment la réforme de la géographie prioritaire et la création d'une dotation spécifique pour la politique de la ville.

d) Le rapport demandé par le Parlement et publié en 2010 sur la place et le rôle de l'Agence française de développement (AFD) dans l'aide publique au développement

Certaines recommandations portent sur des politiques complexes qui impliquent une mobilisation au plus haut niveau. Dans son rapport sur l'aide publique au développement, la Cour avait constaté l'absence de pilotage, le véritable décideur étant au mieux les administrations de tutelle, sinon le principal opérateur, l'Agence française de développement (AFD). Elle a donc préconisé que les outils de coordination interministérielle soient réactivés, que les choix une fois effectués soient mis en œuvre et donnent lieu à un suivi. Ainsi le comité interministériel pour la coopération internationale de développement (CICID), qui ne

s'était pas réuni depuis 2009, l'a été en juillet 2013 par le Premier ministre.

2 - Des recommandations récentes déjà mises en œuvre

Si les effets des interventions de la Cour sont généralement progressifs, le suivi fait néanmoins apparaître que des évolutions sont parfois engagées rapidement à la suite de la formulation de ses recommandations.

a) Le rapport demandé par le Parlement et publié en 2013 sur les avoirs bancaires et les contrats d'assurance-vie en déshérence

Le 17 juillet 2013 a été rendu public un rapport sur les avoirs bancaires et les contrats d'assurance-vie en déshérence, établi à la demande du président de la commission des finances de l'Assemblée nationale. Une proposition de loi, reprenant bon nombre des préconisations formulées par la Cour, a été déposée dès le 13 novembre 2013, et son examen par l'Assemblée nationale a débuté en janvier 2014. Elle vise à renforcer la protection du droit de propriété des épargnants.

b) Le rapport public thématique de 2013 sur « Le marché du travail : face à un chômage élevé, mieux cibler les politiques »

Quatre des recommandations formulées dans le rapport public thématique de janvier 2013, sur « Le marché du travail : face à un chômage élevé, mieux cibler les politiques » ont déjà été mises en œuvre. En particulier, le principe de la majoration des contributions des employeurs à l'assurance chômage pour les contrats de moins de trois mois, prévu par l'accord national interprofessionnel du 11 janvier 2013, a été repris dans la loi du 14 juin 2013 relative à la sécurisation de l'emploi. En revanche, d'autres recommandations n'ont pas encore eu de suite.

c) Le rapport public thématique de 2013 sur l'aide française à Haïti après le séisme du 12 janvier 2010

À la suite du tremblement de terre en Haïti, la Cour avait procédé à une analyse des conditions dans lesquelles les opérations de secours ont été menées. Tout en soulignant le dévouement et l'implication personnelle des sauveteurs, elle avait formulé, dans son rapport public thématique de janvier 2013, des recommandations destinées à améliorer le dispositif d'intervention en cas de nouvelle catastrophe impliquant une intervention. Ces dernières ont été très largement mises en œuvre.

3 - Des engagements parfois fragiles

a) Le cas des écoles normales supérieures

À l'inverse, l'exemple des écoles normales supérieures (ENS) montre la fragilité de certains engagements. Plusieurs recommandations adressées au ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche, que la Cour avait cotées comme partiellement mises en œuvre lors du suivi de 2012 en raison de signaux positifs et des promesses de mise en œuvre progressive, sont désormais considérées, au vu de l'absence de réalisation effective, comme non mises en œuvre.

La Cour recommandait, entre autres, la modulation du soutien financier aux écoles sur des critères bien définis, la dévolution intégrale à ces écoles des responsabilités de suivi de l'engagement décennal, le réexamen du statut et du mode de rémunération des élèves et, dans ce contexte, l'accroissement du nombre d'élèves et d'étudiants.

Or il apparaît aujourd'hui que le modèle de répartition des moyens entre les écoles n'a pas été modifié. En outre, le nouveau décret relatif à l'école normale supérieure d'Ulm n'est pas encore paru. Par ailleurs, le ministère se montre très prudent sur une évolution du statut des élèves normaliens et souhaite que la hausse du nombre d'élèves fonctionnaires-stagiaires soit « maîtrisée » ces prochaines années.

Le ministère a, en outre, annoncé en 2013 la création d'une nouvelle école normale supérieure à Rennes, issue de l'antenne bretonne de l'école de Cachan, alors que la Cour avait, lors de son contrôle de l'école de Cachan en 2011, souligné les inconvénients d'une telle évolution et recommandé de « réexaminer le fondement stratégique de la

transformation de l'antenne de Ker Lann en école normale supérieure de plein exercice ».

b) La reprise des recrutements d'ouvriers d'État au ministère de la défense et au ministère chargé de l'équipement et de l'aviation civile

Dans ses rapports publics annuels 2011 et 2012, la Cour préconisait de mettre un terme à tout recrutement d'ouvrier d'État dans les services du ministère chargé de l'équipement et de l'aviation civile et du ministère de la défense.

Fin 2012, ces recommandations avaient été totalement mises en œuvre, les deux ministères ayant cessé tout recrutement.

Toutefois, un an plus tard, la Cour a constaté que ces engagements n'ont en définitive pas été tenus dans la durée. En effet, le ministère de la défense a été autorisé, en 2013, à procéder à des recrutements ponctuels de personnels sous statut d'ouvrier d'État pour des besoins spécifiques. Le ministère de l'écologie, du développement durable et de l'énergie a, lui aussi, obtenu l'autorisation de recruter de nouveau 88 ouvriers à la suite d'une réunion interministérielle de juin 2013.

La Cour a réitéré sa recommandation dans un référé au Premier ministre de novembre 2013.

III - Le chiffrage des économies induites

Au stade de sa formulation, dès lors qu'une recommandation vise à réduire la dépense publique, les économies réalisables doivent, dans la mesure du possible, être chiffrées.

Le suivi annuel permet à la Cour, lorsqu'une recommandation s'y prête, de chiffrer les effets plus ou moins directs de ses interventions antérieures. Dans certains cas, la Cour peut ainsi apprécier les économies potentielles ou effectivement réalisées résultant de la mise en œuvre d'une recommandation qu'elle a formulée. Ces estimations se révèlent difficiles à réaliser et doivent donc être appréciées avec prudence, dans la mesure où un chiffrage fiable suppose souvent un recul de plusieurs années.

Voici trois exemples d'économies potentielles ou effectivement réalisées.

a) La révision du dispositif du « bonus-malus » automobile

Depuis 2009, la Cour recommande périodiquement de revoir le dispositif de « bonus-malus », censé être financièrement équilibré, alors que depuis sa mise en œuvre en 2008, il accumule les déficits (1,4 Md€ entre 2008 et 2011). Dans son référé de novembre 2011 sur l'impact budgétaire et fiscal du Grenelle de l'environnement, elle préconisait ainsi d'adapter certains engagements du Grenelle à la nouvelle situation des finances publiques.

Le durcissement du dispositif depuis 2012 – abaissement du seuil du bonus, alourdissement de celui du malus – a abouti à ce que, pour la première fois, en 2012, celui-ci a été équilibré (230,44 M€ de recettes, 229,57 M€ de dépenses). Il devrait également l'être en 2013 et sans doute en 2014, le projet de loi de finances prévoyant un nouveau durcissement des conditions d'attribution du bonus et une majoration du malus pour les véhicules émettant plus de 130g de CO_2.

L'économie réalisée par rapport à ce qu'aurait été une reconduction du dispositif en vigueur jusqu'à 2011 peut être estimée à environ 220 M€ (200 M€ économisés sur le bonus, 20 M€ de recettes supplémentaires provenant du malus).

b) La réduction du déficit du service de santé des armées

La plupart des recommandations du rapport public thématique de 2010 sur le service de santé des armées, ainsi que celles du contrôle de suivi ayant donné lieu à une insertion au rapport public annuel 2013, ont été mises en œuvre ou sont en passe de l'être.

La facturation aux militaires des consultations hors service doit entrer en vigueur en 2015 pour un gain estimé à 6 M€ par an. Parmi les principales réalisations figurent, en outre, le regroupement mi-2011 à Lyon-Bron des écoles du service de santé des armées de Bordeaux et de Lyon, permettant de dégager des économies estimées par le service de santé des armées, fin 2013, à 86 équivalents temps plein, et à 18 M€ dont 6 M€ en fonctionnement.

Par ailleurs, le nombre de gardes effectuées par les médecins militaires au profit du secteur civil et le nombre d'actes chirurgicaux ont fortement augmenté, tandis que le taux d'occupation des lits des hôpitaux militaires est passé de 52 % en 2010 à 61 % en 2013.

Dans ce contexte, le déficit du service de santé des armées a diminué, passant de 280 M€ en 2009 à 190 M€ en 2012.

Toutefois, reste notamment la question, non tranchée à ce jour, du maintien du nombre actuel d'hôpitaux des armées dans un contexte où certains d'entre eux vont nécessiter des investissements importants en matériels hospitaliers dans les prochaines années.

c) La réforme de la politique d'aide à la presse : des économies potentielles

La mise en œuvre des recommandations formulées par la Cour dans le rapport public annuel 2013 sur le plan d'aide à la presse devrait conduire à une diminution potentielle des dépenses d'environ 200 M€. Deux dispositifs présentent, en effet, à court terme, des marges d'économie : l'aide au transport postal de la presse écrite et l'application du taux « super réduit » de la TVA.

IV - Les effets des recommandations formulées par la Cour pour deux catégories de communications définitives

À titre d'exemple, sont détaillées ci-après les suites données :

- aux référés adressés en 2012 ;
- aux rapports demandés par le Parlement.

a) La mise en œuvre des recommandations formulées dans les référés adressés en 2012

105 recommandations formulées dans les référés adressés par la Cour en 2012 sont prises en compte dans le suivi des recommandations pour 2013.

Après un an, 69 d'entre elles, soit près de 66 %, ont été totalement ou partiellement mises en œuvre.

À titre d'exemple, les recommandations formulées dans le référé de 2012 sur l'Ecole polytechnique ont été presque totalement mises en œuvre. Deux exceptions sont à relever : d'une part, la recommandation sur la définition d'une stratégie globale pour mieux figurer dans les classements internationaux qui, bien qu'acceptée, nécessite une taille critique qui ne sera atteinte qu'avec la création de l'Université de Paris Saclay et, d'autre part, celle sur le remboursement de la « pantoufle », qui, bien qu'acceptée, nécessite d'être effectivement mise en œuvre en 2014. Parmi les principales mesures prises en application des recommandations de la Cour figurent la dénonciation de la convention avec la société X ROM en 2013, le passage de 10 à 18 des places offertes aux élèves issus de l'université, la mise en conformité avec les textes règlementaires de la grille de rémunération des enseignants chercheurs, l'amélioration de la comptabilité analytique déployée en 2011 ou encore l'augmentation des ressources propres de l'école qui atteignent à présent 30 % de son budget.

De même, les recommandations adressées par la Cour au ministre des affaires étrangères pour revoir le fonctionnement de l'Institut du monde arabe ont été prises en compte. Les organes de direction et d'orientation ont été réformés. Ainsi, les fonctions de président du haut conseil et de président du conseil d'administration ont été réunies. L'organisation des services a été simplifiée. Le contrat d'objectifs et de moyens a été complété en incluant la programmation culturelle pluriannuelle, notamment le programme des expositions.

b) La mise en œuvre des recommandations formulées dans les rapports demandés par le Parlement

Le nombre des recommandations figurant dans les rapports demandés par le Parlement a nettement augmenté au cours des dernières années.

439 recommandations formulées dans les rapports demandés par le Parlement et rendus publics en 2010, 2011 et 2012 ont fait l'objet d'un suivi en 2013.

Fin 2013, 277 d'entre elles, soit 63 %, ont été totalement ou partiellement mises en œuvre.

Parmi celles-ci, les recommandations issues du rapport sur les comptes et la gestion de l'Établissement de préparation et de réponses aux urgences (EPRUS), établi à la demande de l'Assemblée nationale, ont été totalement suivies. Le décret du 7 janvier 2013 relatif à la préparation et aux réponses aux situations sanitaires exceptionnelles a pris en compte des enseignements tirés de la gestion de la pandémie grippale de 2009/2010. Par ailleurs, l'instruction du 27 juin 2013 relative à l'organisation territoriale de la gestion des situations sanitaires exceptionnelles a permis de formaliser la chaîne de commandement en matière de santé et son articulation avec la chaîne préfectorale.

De même, l'ensemble des recommandations formulées dans le cadre du rapport sur la réintégration de la France dans le commandement intégré de l'OTAN a été mis en œuvre. Les efforts en faveur de la stratégie industrielle au sein de l'OTAN se sont ainsi traduits par l'obtention par Thales, associé à l'américain Raytheon, du contrat de réalisation d'un noyau logiciel destiné à la défense anti-missile. Dans le cadre du processus d'homologation des centres d'excellence, le centre de Chalon-sur-Saône a été proposé pour le domaine du carburant. La prise en compte des contributions en nature apportées par la France à l'OTAN lui a permis de réduire à due concurrence sa participation financière de 21 M€ au *pool* d'Awacs relevant de l'OTAN. Enfin, les représentants français ont plaidé pour la mise en place d'audits de performance par le collège des auditeurs et pour la poursuite des réformes visant à la diminution des coûts de structure de l'OTAN.

Les suites du rapport consacré au Centre national du cinéma et de l'image animée (CNC), établi à la demande de la commission des finances du Sénat, illustrent le cas de prélèvements exceptionnels décidés sur le fonds de roulement, à hauteur de 240 M€ en LFI 2013 et LFI 2014, pour faire droit à la critique de la Cour portant sur le modèle de financement par taxes affectées qui échappe à la norme de dépense imposée au budget de l'État.

En revanche, d'autres recommandations ne sont que faiblement suivies. À titre d'exemple, les travaux effectués par la Cour, à la demande de l'Assemblée nationale, sur les politiques de lutte contre le tabagisme fin 2012, ont été largement repris dans le rapport d'information qu'elle a publié en février 2013. Toutefois, le degré de mise en œuvre des recommandations formulées sur ce sujet reste faible : seules 26 % d'entre elles ont fait l'objet d'avancées significatives.

Le rapport de la Cour mettait en lumière la nécessité de passer de politiques juxtaposées à une politique renouvelée et coordonnée de lutte contre le tabagisme. La mission interministérielle de lutte contre les drogues et la toxicomanie (MIDLT) a été chargée de cette tâche, alors que la Cour a relevé à plusieurs reprises les faiblesses de son positionnement et de son action interministérielle.

Enfin, le plan de contrôle de la réglementation relative au tabac n'a pas été élaboré : la rémunération des buralistes n'a pas été révisée et, si la consommation de tabac s'est nettement infléchie en 2013, cette évolution semble moins due à un relèvement de prix pratiqués, restés dans la ligne de ceux précédemment effectués, qu'à des modifications de consommation (diffusion des cigarettes électroniques).

Chapitre I

La Cour constate des progrès

1. Les amendes de circulation et de stationnement routiers : des progrès dans la gestion
2. Le régime additionnel de retraite des enseignants des établissements privés sous contrat : un redressement énergique à consolider

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
Les amendes de circulation et de stationnement routiers : des progrès dans la gestion

PRÉSENTATION

En dix ans, la vitesse moyenne des véhicules légers sur les routes a baissé de 10 km/h, passant de 89,5 km/h en 2002 à 79,3 km/h en 2012. Dans le même temps, le nombre de morts sur les routes a diminué de moitié (de 7 242 en 2002 à 3 653 en 2012)[6]. Le dispositif de sanctions des infractions aux règles de circulation, sous forme d'amendes et de retraits de points du permis de conduire, a très certainement contribué à ces résultats.

Les amendes ne sanctionnent pas seulement des infractions aux règles de circulation mais aussi celles aux règles de stationnement. La première catégorie de sanctions vise à influer sur le comportement des conducteurs pour améliorer la sécurité routière, la seconde à réguler le stationnement dans les villes. L'augmentation des recettes de l'État n'est pas leur objectif premier. En 2012, le coût de la politique de sécurité routière est estimé à 2 865 M€[7] pour l'État, alors que les recettes des amendes ont été de 1 624 M€, dont seulement 1 030 M€ conservés par l'État et ses établissements publics, le solde étant réparti entre des collectivités locales.

Comme dans son rapport public annuel de 2010, la Cour n'aborde ici que la gestion des amendes sanctionnant des contraventions des quatre premières classes, soit l'essentiel des amendes[8], et non celle des retraits de points.

---

[6] En 2002, l'observatoire national interministériel de sécurité routière comptait les décès six jours après l'accident ; depuis 2005, il dénombre les « tués à 30 jours ».

[7] Selon le document de politique transversale « Sécurité routière » annexé au projet de loi de finances pour 2014.

[8] D'autres infractions comme celles relatives aux transports en commun (SNCF, RATP), à la tranquillité publique, à l'environnement sont également sanctionnées par des amendes. Au stade des amendes forfaitaires majorées, ces autres infractions correspondent à environ 12 % du total.

Depuis 2010, le système de gestion a été fortement amélioré grâce à l'automatisation progressive des procès-verbaux, mais les modalités d'intervention des différents acteurs appellent encore des critiques.

La modernisation intervenue (I) a conduit à une hausse de la verbalisation et à une amélioration de l'efficience de la gestion (II). Elle n'empêche pas certaines faiblesses (III), ainsi qu'une coordination insuffisante des acteurs (IV) et une absence de contrôle des officiers du ministère public (V).

De la verbalisation au paiement de l'amende : l'évolution du système

Les contraventions des quatre premières classes du code de la route sont dressées par des agents verbalisateurs, policiers, gendarmes ou policiers municipaux. En raison de leur très grand nombre, ces contraventions sont traitées selon la procédure pénale simplifiée de l'amende forfaitaire, ou, en cas de non-paiement dans les délais requis, de l'amende forfaitaire majorée[9].

Le paiement de l'amende forfaitaire éteint l'action publique. En cas de non-paiement, l'officier du ministère public intervient. Celui-ci appartient à la hiérarchie policière mais représente le procureur de la République et agit comme un magistrat du parquet. Il envoie un titre exécutoire au comptable public, lequel adresse au contrevenant un avis d'amende forfaitaire majorée. Le comptable public est ensuite chargé de recouvrer l'amende.

Le contrevenant peut contester l'amende, aux stades forfaitaire ou forfaitaire majoré, auprès de l'officier du ministère public. Si la contestation est recevable, celui-ci a le pouvoir de classer sans suite ou d'engager des poursuites.

En 2010, la Cour observait que l'État ne disposait que de données approximatives sur les amendes, à l'époque dressées dans leur très grande majorité au moyen de contraventions sur support papier. Elle soulignait également l'importance des « indulgences » accordées, en dehors du cadre légal, notamment par les services de la préfecture de police de Paris.

La Cour avait formulé plusieurs recommandations.

Les services verbalisateurs étaient invités à disposer des mêmes applications informatiques pour gérer les contraventions, de façon à organiser une consolidation nationale des données. En cas de succès de son expérimen-

[9] Au-delà, en ce qui concerne les contraventions de 5ème classe, les peines encourues sont l'amende et les peines privatives et restrictives de droits et de sanction-réparation.

-tation, le procès-verbal électronique pourrait être déployé. Il était proposé de veiller à appliquer la circulaire du ministre de l'intérieur de 2002 interdisant les annulations d'amendes en dehors de l'office de l'officier du ministère public, seul habilité à le faire. Était également préconisée la mise en place d'un contrôle interne au sein de chaque service verbalisateur, permettant de suivre le nombre de formulaires des carnets à souche de contraventions sur support papier.

Certaines des recommandations alors formulées n'ont plus lieu d'être dès lors que les contraventions sur support papier sont vouées à disparaître. Depuis 2010, le système a été, en effet, rapidement et significativement modernisé grâce au déploiement du procès-verbal électronique (PVe), tandis que l'implantation de radars, de plus en plus perfectionnés, s'est poursuivie et que la fonction de l'officier du ministère public a gagné en importance.

I - Une modernisation rapide

A - La généralisation en cours de l'automatisation

1 - La persistance des procès-verbaux sur papier

Le « timbre amende » est l'expression communément utilisée pour désigner le procès-verbal de contravention « papier » remis au contrevenant ou apposé sur le pare-brise de son véhicule, l'agent verbalisateur conservant la carte maîtresse correspondante. Comme l'a souligné la Cour en 2010, ce mode de verbalisation présente de nombreux défauts.

En raison des carences des systèmes d'information, il est impossible de déterminer directement combien d'amendes sont émises chaque année par l'ensemble des services de police. En outre, le nombre de formulaires des carnets à souche ne peut être rapproché rigoureusement du nombre de contraventions dressées, puis des amendes forfaitaires, payées ou non, et des amendes forfaitaires majorées. Cette méconnaissance des données de base ne permet pas, en particulier, de contrôler les annulations d'amendes et leur justification.

Le nombre des amendes forfaitaires dressées n'est connu, plus d'un an après l'infraction, que de manière approximative par les recensements faits par les préfectures auprès des services verbalisateurs

puis centralisés par la direction générale des collectivités locales. Faute d'informations précises, fiables et actuelles, aucun pilotage du système n'est possible.

2 - La quasi-généralisation du procès-verbal électronique pour les policiers et les gendarmes

Pour faire face à ces difficultés, le procès-verbal électronique (PVe) a été développé à partir de 2009. Les agents verbalisateurs sont dotés d'un boitier électronique qui adresse directement un « message d'infraction[10] » à un centre national de traitement situé à Rennes. Ce centre interroge ensuite automatiquement le système d'immatriculation des véhicules (SIV), pour retrouver le nom et l'adresse du titulaire de la carte grise du véhicule en infraction, puis expédie un avis de contravention à ce titulaire.

Cette procédure entièrement automatisée offre plusieurs avantages. Elle est rapide, en particulier lorsque les agents sont équipés d'un matériel spécifique nomade. Elle est sécurisée, contrairement au « timbre amende », car le « message d'infraction » ne peut être effacé. Si l'agent verbalisateur constate une erreur *a posteriori*, il n'a que quatre jours ouvrés pour alerter, sous couvert de son chef de service, l'officier du ministère public et lui proposer de bloquer l'envoi de l'avis de contravention par le centre national de traitement de Rennes. Conformément au code de procédure pénale, seul l'officier du ministère public est habilité à procéder à cette annulation « technique » de la contravention, qui concerne moins de 1 % des cas. Enfin, la gestion informatisée permet de tracer l'ensemble de la procédure, y compris les annulations, jusqu'au paiement ou non de l'amende forfaitaire. La sécurisation de la procédure, qui empêche les annulations d'amendes en dehors de l'officier du ministère public, répond à l'une des recommandations de la Cour en 2010.

Dans la ligne d'une autre recommandation de la Cour, la généralisation du procès-verbal électronique auprès des services verbalisateurs de l'État a été achevée en juin 2012. Les collectivités territoriales y ont de plus en plus recours pour leurs polices municipales : fin 2013, elles étaient plus de 1 350 à avoir adopté ce mode de verbalisation, dont 26 villes de plus de 100 000 habitants sur 40.

[10] Le message d'infraction est une information numérique précisant la date, l'heure, le lieu et la nature de l'infraction, ainsi que le numéro d'immatriculation du véhicule et l'identité de l'agent verbalisateur.

Toutes les contraventions ne sont toutefois pas encore dressées au moyen du procès-verbal électronique (PVe), pour trois raisons : l'équipement progressif des polices municipales, le nombre encore insuffisant des matériels remis aux policiers et aux gendarmes et la couverture incomplète du champ de la verbalisation par le PVe. Étendu à 687 infractions à l'été 2013, ce champ devait porter sur 1 100 infractions fin 2013, y compris notamment des infractions non routières (tapage nocturne, chiens dangereux, etc.).

En outre, pour les amendes payées sur le champ par chèques ou en espèces, notamment par des conducteurs étrangers, tant que les matériels nomades ne permettront pas leur encaissement par carte bancaire, une gestion en dehors du système automatisé restera nécessaire.

3 - Le développement du contrôle automatisé par radars

Parallèlement s'est développé depuis 2003 le « contrôle automatisé » des infractions au code de la route avec des radars mesurant la vitesse et, depuis 2009, des radars photographiant le franchissement irrégulier de feux rouges ou de passages à niveau. Le nombre de radars installés a continument augmenté, pour atteindre 4 116 au 1er juillet 2013 (contre 3 003 en 2010). Ces équipements acheminent vers le centre national de traitement de Rennes des « messages d'infraction » sous la forme de clichés. Après lecture du numéro de la plaque d'immatriculation du véhicule concerné et interrogation du système d'immatriculation des véhicules (SIV), l'infraction est constatée par un policier ou un gendarme du centre automatisé des infractions routières[11] placé auprès du centre national de Rennes. Ce constat est suivi de l'envoi, à l'adresse du domicile du titulaire de la carte grise du véhicule constaté en infraction, telle qu'enregistrée dans le SIV, d'un avis de contravention et d'une demande de paiement d'amende.

B - La nécessité d'un complet abandon du support papier

Le nombre total d'amendes infligées en 2007 était de 33 millions, dont 26 millions par « timbre amende » et 7 millions à la suite

[11] Ce centre, alternativement dirigé par un policier et un gendarme, emploie en tout quinze policiers et quinze gendarmes qui ont formellement dressé plus de 12 millions de contraventions en 2012.

d'infractions constatées par des radars. En 2011, dernière année pour laquelle le nombre total d'amendes, recensé par la direction générale des collectivités locales, est disponible, celles infligées par « timbre amende » étaient au nombre de 23 millions et celles issues du système automatisé (radars et procès-verbaux électroniques) proche de 14 millions, soit environ 37 millions au total.

En 2012, dans l'hypothèse où les polices municipales auraient dressé autant de contraventions qu'en 2011, on peut estimer *a minima* le nombre global de contraventions à 38,8 millions, dont 15,8 millions établies manuellement et 23 millions issues du système automatisé, soit une proportion inversée par rapport à l'année précédente.

Même si l'Agence nationale de traitement automatisé des infractions (ANTAI), établissement public chargé de gérer le système automatisé, prévoit que l'usage du « timbre amende » devrait être ramené à une proportion très faible en 2015, celui-ci concernait encore environ 40 % des contraventions en 2012, six mois après la quasi-généralisation du procès-verbal électronique dans les services de l'État[12]. Or les défauts de cette procédure manuelle, que la Cour avait relevés en 2010, n'ont été que très peu corrigés. Si la gendarmerie nationale a implanté une application informatique modernisée, permettant une meilleure gestion, les autres services verbalisateurs n'ont guère changé leurs méthodes[13]. Au contraire même, l'application informatique de la direction centrale de la sécurité publique, *Win AF*, ne fait plus l'objet de maintenance. La préconisation de la Cour visant à la mise en place d'un contrôle interne du « timbre amende » au sein de chaque service verbalisateur n'a été que partiellement suivie.

Ainsi que la Cour l'avait déjà relevé, aucune information consolidée n'est disponible sur l'activité de verbalisation au moyen du « timbre amende » avant le recensement manuel effectué sous l'égide de la direction générale des collectivités locales.

Il est donc souhaitable de généraliser l'emploi du procès-verbal électronique par les polices municipales et de poursuivre la maintenance

[12] Fin 2012, la part du procès-verbal électronique dans l'activité de verbalisation, au sein de l'État, variait de 75 % (gendarmerie nationale) à 95 % (préfecture de police pour Paris).

[13] La préfecture de police a expérimenté, de 2009 à 2012, le système hybride du traitement informatisé des procès-verbaux papier (TIPV), pour sanctionner à Paris, les infractions aux règles du stationnement payant. Toutefois, ce TIPV nécessitait la rédaction manuelle d'une carte maîtresse scannée pour produire un « message d'infraction ».

de l'application *Win AF* de la police nationale tant que celle-ci continue à verbaliser avec le « timbre amende ».

II - Une gestion plus efficiente d'amendes plus nombreuses

A - Une forte augmentation du nombre d'amendes

L'augmentation du nombre des radars, leur sophistication croissante[14] et le déploiement du procès-verbal électronique (PVe) auprès des services verbalisateurs de l'État, ont conduit, surtout à partir de 2011, à une forte croissance des amendes issues du système automatisé (radars et PVe). En 2012, leur nombre a augmenté de 67 % par rapport à 2011. Les données de l'année 2013 montrent que cette progression continue. Une stabilisation est envisagée pour 2015, sauf en ce qui concerne les amendes établies par les polices municipales qui devraient être de plus en plus nombreuses à adopter le PVe. L'Agence nationale de traitement automatisé des infractions (ANTAI) prévoit que 39 millions d'avis de contravention issus du système automatisé seront envoyés en 2015, contre 23 millions en 2012.

Tableau n° 1 : nombre d'avis de contravention (en millions)

	2007	**2008**	**2009**	**2010**	**2011**	**2012**	**2013**
« Timbre amende »	25,95	25,06	25,89	24,54	23,18	15,77*	N D
Radars et PVe	6,93	8,32	8,57	10,74	13,77	23,04	28,37
Total	**32,88**	**33,38**	**34,46**	**35,28**	**36,95**	**38,81***	**N D**

** estimations Cour des comptes à partir de l'hypothèse que la verbalisation totale par les polices municipales est restée constante de 2011 à 2012.*

N D : non disponible

Source : Agence nationale de traitement automatisé des infractions (ANTAI) et direction générale des collectivités locales, retraitement Cour des comptes.

[14] Notamment de ceux qui mesurent la vitesse : fixes, embarqués, discriminants, mobiles, mobiles de nouvelle génération, tronçons, chantiers.

B - Une forte augmentation des recettes

Comme le montre le tableau suivant, le produit des amendes a augmenté de près de 10 % entre 2010 et 2012 ; il pourrait croître de 17 % d'ici 2014 selon les prévisions[15]. Entre 2010 et 2012, le produit des seules amendes forfaitaires issues du contrôle automatisé (radars) a augmenté de 32 %.

Tableau n° 2 : recettes des amendes depuis 2010 (en M€)

Années	**2010**	**2011**	**2012**	**2013***	**2014***
Total	1 480	1 516	1 624	1 660	1 728
Dont amendes forfaitaires radars	*468*	*539*	*620*	*647*	*689*

** prévisions de recettes*

Source : documents budgétaires compte d'affectation spéciale – mission Contrôle de la circulation et du stationnement routiers

L'augmentation des recettes est la conséquence de la hausse du nombre d'amendes et non de l'amélioration du taux de paiement global. Ce taux est calculé par la direction générale des finances publiques en rapportant le montant des amendes payées, aux stades forfaitaire et forfaitaire majoré, au montant des amendes émises. Il a régulièrement progressé depuis 2005 et a atteint un plafond en 2010. Il a légèrement diminué depuis. Les causes possibles en sont multiples : retards dans la réception de l'amende, situations d'insolvabilité plus fréquentes, solde bancaire insaisissable, etc.

Tableau n° 3 : taux de paiement global des amendes depuis 2005

Année	**2005**	**2006**	**2007**	**2008**	**2009**	**2010**	**2011**	**2012**
En %	70,5	73,2	75,8	76,1	79,7	80,9	79,2	78,7

Source : direction générale des finances publiques.

[15] Réponses à des questions parlementaires sur le projet de loi de finances pour 2014.

C - Des gains de temps de travail réels mais mal mesurés

La dématérialisation de la procédure permise par le procès-verbal électronique (PVe) allège sensiblement le travail des agents verbalisateurs et des bureaux des contraventions[16]. Contrairement à la procédure du « timbre amende », l'enregistrement, l'archivage et les statistiques sont automatisés et le paiement des amendes forfaitaires est géré par les centres d'encaissements spécialisés des finances publiques à Rennes. Enfin, c'est le centre national de traitement de Rennes qui transmet automatiquement aux officiers du ministère public les contraventions n'ayant pas donné lieu à paiement de l'amende forfaitaire dans les délais requis.

Pour quantifier les économies réalisées, il conviendrait de prendre en compte l'ensemble des coûts. Les coûts unitaires des amendes radars et des procès-verbaux électroniques (PVe) supportés par la seule Agence nationale de traitement automatisé des infractions (ANTAI) sont évalués respectivement à 6,97 € et 2,47 €. Ceux supportés par le réseau des comptables publics sont de 96 M€ en 2012[17]. Ceux des forces de l'ordre et des polices municipales pour leurs seules activités de verbalisation, ceux des officiers du ministère public et des tribunaux de police ne sont pas chiffrés.

Les économies en personnel sont un peu mieux connues. Si les gains de temps n'ont été partiellement quantifiés que par certains services verbalisateurs, tous ont constaté, d'une part, une hausse de la verbalisation, y compris d'infractions auparavant négligées, et, d'autre part, le redéploiement de ces gains vers d'autres missions que la verbalisation. L'ANTAI estime pour sa part que les temps de gestion ont été divisés par deux, pour l'essentiel dans le traitement administratif.

[16] Les bureaux des contraventions effectuent le suivi administratif des amendes dressées par les agents verbalisateurs.

[17] Ce montant, estimé par la direction générale des finances publiques, ne tient compte ni des frais d'huissiers de justice engagés, ni des commissions versées aux buralistes dans le cadre de leur activité de vente de timbres amendes et donc d'encaissement pour le compte du Trésor public.

L'estimation des gains en emplois pour l'État de l'introduction du procès-verbal électronique

À la direction centrale des compagnies républicaines de sécurité, les gains en équivalents temps plein sont évalués à une vingtaine d'emplois réaffectés à d'autres missions. À la gendarmerie nationale, le plafond d'emplois a été réduit de 350 unités dans la perspective de l'introduction du procès-verbal électronique. La préfecture de police estime à 80 environ le nombre d'agents en totalité ou partiellement redéployés sur d'autres missions.

Les gains concernent également les collectivités territoriales ayant adopté ce nouveau dispositif promu par l'État, lequel finance la moitié des dépenses d'acquisition des équipements nécessaires. Les contraventions dressées par procès-verbal électronique par les policiers municipaux suivent le même circuit que celles dressées par les policiers ou les gendarmes ; les régies de recettes n'ont plus à encaisser chèques ou espèces pour le paiement des amendes. Dans les collectivités ayant opté pour le procès-verbal électronique, les gains de temps produits par cette modernisation peuvent expliquer la hausse constatée de la verbalisation.

D - Un taux de contestations contentieuses en baisse

Si l'on ne prend en compte que les contestations selon les formulaires *ad hoc*, seuls 1,7 % des contraventions issues du contrôle automatisé de la vitesse et 5,4 % de celles issues du contrôle automatisé des franchissements des feux rouges ou passages à niveau ont fait l'objet de contestations en 2012. Toutefois, une étude par l'ANTAI du contenu précis de tous les courriers reçus par l'officier du ministère public auprès du centre national de traitement de Rennes montre que la part des contestations des contraventions issues du contrôle automatisé de la vitesse était proche de 3 % en 2012, contre plus de 4 % en 2010, en comptant aussi celles exprimées en dehors des formulaires.

Parmi ces contestations, ne sont pas comptées celles où le destinataire de l'avis de contravention affirme ne pas être le conducteur et éventuellement en désigne un autre. Les désignations d'autres conducteurs représentent 25,6 % des contraventions relatives au franchissement de feux rouges et 21,4 % de celles relatives à la vitesse. Un nouvel avis de contravention est alors adressé aux conducteurs ainsi désignés.

Le nombre de lettres adressées à l'officier du ministère public auprès du centre national de traitement de Rennes est beaucoup plus important que celui des contestations *stricto sensu*. Au total, il a reçu 3,3 millions de lettres en 2012 : outre les contestations *stricto sensu* (0,2 million), un bon nombre (2,7 millions) visait à désigner un autre conducteur, le reste étant des envois de formulaires incomplets et des demandes diverses sur papier libre (0,4 million).

Le taux de contestation moyen des contraventions relevées par procès-verbal électronique (PVe) est également en baisse : 4,6 % en 2012 contre 5,7 % en 2011. En outre, 3 % des contraventions relatives au stationnement font l'objet de la désignation d'un autre conducteur.

Le taux de contestation observé par l'officier du ministère public de Paris fluctue quant à lui depuis 2009 entre 6 et 7 % en moyenne.

III - Un système automatisé encore perfectible

Plus efficace, moins onéreux, moins contesté devant le ministère public, le système automatisé n'en est pas moins perfectible.

A - De nombreuses infractions non sanctionnées

1 - En premier lieu celles constatées par les radars

a) Un « taux de disponibilité »[18] des radars en baisse

Les radars ne fonctionnent pas à 100 % de leurs capacités. Leur taux de disponibilité, encore à un niveau élevé (94,7 %) en février 2013, a brutalement chuté en mars au lendemain du changement du prestataire chargé de leur maintenance. Il a baissé jusqu'à 80,3 % en juin 2013, alors qu'un taux minimal de 92 % était atteint depuis 2010, entraînant une moindre sanction des infractions.

[18] Le taux de disponibilité des radars est le rapport moyen annuel entre le nombre d'équipements en état de fonctionnement et le nombre d'équipements en service. Il est fonction des pannes, détériorations, actes de vandalisme, etc.

Cette situation appelle des mesures de redressement sans tarder.

b) Un « taux de rebut » du contrôle automatisé en baisse mais encore important

Tous les « messages d'infraction » ne sont pas suivis de l'émission d'un avis de contravention, un grand nombre étant rejeté avant : c'est ce que l'on appelle le « rebut ».

On distingue trois types de rebut des messages issus des radars : pour causes techniques (véhicules deux roues photographiés de face, clichés non exploitables, etc.), pour « non-infraction » (véhicules d'intérêt général prioritaires[19], véhicules non significativement engagés sur le carrefour lors d'un contrôle de franchissement de feux rouges, etc.) et pour impossibilité de poursuites (immatriculations inconnues ou non reconnues par le système d'immatriculation des véhicules, immatriculations étrangères dans des pays autres que ceux avec lesquels un accord a été conclu, présence de plusieurs véhicules sur la photo, etc.). Mesuré par la proportion de « messages d'infraction » donnant lieu à avis de contravention, le taux de rebut de l'ensemble des radars était de 54 % en 2007, ce qui signifiait que plus de la moitié des infractions relevées n'étaient pas sanctionnées ou sanctionnables.

Le centre automatisé des infractions routières s'est efforcé de mieux analyser les messages pour diminuer les rejets et a obtenu des résultats. En 2012, la proportion de « messages d'infraction » donnant lieu à avis de contravention était globalement de 57,6 %, soit nettement plus qu'en 2007 (46 %), et de 72,8 % pour les seuls véhicules immatriculés en France. À la fin de l'année 2013, ces taux étaient respectivement de 61,5 % et 76,5 %. Désormais, un peu plus des trois quarts des infractions commises par des conducteurs de véhicules, immatriculés en France et photographiés par des radars, donnent lieu à contravention.

[19] Définis à l'article R. 311-1 du code de la route : véhicules des services de police, de gendarmerie, des douanes, de lutte contre l'incendie, d'intervention des unités mobiles hospitalières.

2 - Dans une moindre mesure celles constatées par procès-verbal électronique

Dans le cas du procès-verbal électronique, la proportion de « messages d'infraction » donnant lieu à avis de contravention se situe entre 95 % et 92 %. Les 5 % à 8 % de rebuts résultent pour l'essentiel d'erreurs humaines et de défauts du système d'immatriculation des véhicules (SIV) qui n'identifie pas toujours le nom et l'adresse du titulaire de la carte grise à partir du numéro d'immatriculation qui lui est communiqué. Les résultats sont en baisse pour les procès-verbaux électroniques (PVe) relatifs au stationnement, dressés en province par les polices municipales (proportion de 94,8 % en 2011 contre 92,9 % en 2012) ainsi qu'à Paris[20] (proportion de 93,2 % en 2011 et seulement 85,6 % en 2012, ce qui équivaut à une absence de sanction pour près de 15 % des infractions constatées).

3 - Une proportion globale d'infractions non sanctionnées en baisse, mais encore importante

a) Pour l'ensemble des véhicules

Globalement, la proportion des « messages d'infraction » suivis de l'émission de contraventions s'améliore. Elle a atteint 70 % en 2012 pour l'ensemble du système automatisé (radars et procès-verbal électronique).

Tableau n° 4 : les résultats de la chaîne pénale dématérialisée (en millions)

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Messages d'infractions	14,92	17,19	17,67	19,77	22,83	32,76	37,12
Avis de contravention	6,93	8,32	8,57	10,74	13,77	23,04	28,37
Proportion : avis/messages	46 %	48 %	49 %	54 %	60 %	70 %	76,4 %

Source : Agence nationale de traitement automatisé des infractions (ANTAI)

[20] Pour les procès-verbaux électroniques établis par les agents de surveillance de Paris qui sont des fonctionnaires de la ville de Paris.

L'accroissement de la part du procès-verbal électronique (PVe) dans la chaîne dématérialisée est un facteur important de cette amélioration globale qui est donc appelée à se poursuivre.

En 2012, 70 % des véhicules constatés en infraction par radar ou procès-verbal électronique ont fait l'objet d'une contravention. Déduction faite des annulations, 69 % ont fait l'objet d'une amende forfaitaire ou forfaitaire majorée. 54 % ont été payées, selon le taux de paiement calculé par la direction générale des finances publiques qui porte sur l'ensemble des amendes et pas seulement sur les amendes issues du système automatisé.

La poursuite de l'augmentation de la proportion de « messages d'infractions » suivis d'un avis de contravention permet de réduire l'inégalité de traitement entre contrevenants et d'accroître ainsi l'acceptation sociale du dispositif de contrôle-sanction.

b) Pour les véhicules immatriculés à l'étranger

Dans leur grande majorité, les conducteurs de véhicules immatriculés à l'étranger échappent à l'amende, leur adresse ne pouvant être connue à partir du numéro d'immatriculation du véhicule constaté en infraction. Le nombre d'avis de contravention qui n'ont pu être émis pour cette raison peut être estimé à 2,9 millions en 2012.

Des progrès sont cependant attendus dans ce domaine avec l'entrée en vigueur, en novembre 2013, de la directive européenne sur l'échange d'informations en matière d'infractions routières[21]. D'ores et déjà, les accords conclus par la France avec trois pays frontaliers, la Suisse, le Luxembourg[22] et la Belgique, permettent l'envoi d'avis de contravention aux contrevenants ressortissants de ces pays (0,46 million en 2012). Des amendes sont également adressées à des conducteurs étrangers désignés par des sociétés de location (0,14 million en 2012). Le taux de paiement, au stade de l'amende forfaitaire, de ces conducteurs est encourageant : 62 % en 2012. En 2013, 0,78 million d'avis de contravention a été envoyé à l'étranger.

[21] Cette directive est applicable dans les pays membres de l'Union européenne, à l'exception du Royaume-Uni, de l'Irlande et du Danemark.
[22] Seulement pour les infractions commises en Moselle et Meurthe-et-Moselle.

B - Un système d'immatriculation des véhicules insuffisamment mis à jour

Tant le contrôle automatisé que le procès-verbal électronique sont fondés sur l'immatriculation du véhicule et l'envoi de la contravention à la personne titulaire de la carte grise du véhicule constaté en infraction et à l'adresse de cette personne, telle qu'elle figure sur la carte grise et donc dans le système d'immatriculation des véhicules (SIV). Or de trop nombreux propriétaires de véhicules oublient, sciemment ou non, de mettre à jour leur carte grise lorsqu'ils changent de domicile. D'autres méconnaissent la procédure[23]. La plupart ignorent la sanction encourue en cas de non-respect[24]. Dans tous les cas, ces propriétaires ne reçoivent ni l'avis de contravention leur demandant de payer une amende forfaitaire, ni ensuite l'avis leur demandant de payer une amende forfaitaire majorée.

En l'absence de paiement spontané de l'amende forfaitaire majorée par son débiteur, les comptables publics sont chargés de son recouvrement. Leur première difficulté est évidemment de trouver l'adresse de certains débiteurs. Ainsi, selon la trésorerie du contrôle automatisé (TCA), chargée de recouvrer les amendes forfaitaires majorées issues des infractions constatées par radars, 34 % des créances d'amendes prises en charge le sont avec une adresse erronée, ce qui représente environ 7 % des avis de contraventions initiaux.

Cette situation conduit à une inégalité de traitement entre contrevenants, réduit les recettes publiques et accroît les coûts de gestion.

Au total, le système automatisé doit accroître son efficacité par une amélioration du taux de disponibilité des radars, la poursuite de la fiabilisation du système d'immatriculation des véhicules (SIV) et le développement de la verbalisation des conducteurs étrangers.

S'agissant des « messages d'infractions » issus du procès-verbal électronique, les causes dues aux erreurs des agents doivent être analysées et les agents formés pour les réduire.

S'agissant du changement d'adresse des titulaires de carte grise, une campagne d'information du public rappelant les obligations déclaratives et les sanctions en cas de non-respect de celles-ci devrait être lancée.

[23] Le changement d'adresse sur une carte grise est gratuit et réalisable *via* internet.

[24] L'absence de changement d'adresse sur la carte grise est passible d'une amende de quatrième classe.

IV - Des intervenants multiples mal coordonnés

La correction des faiblesses du système automatisé appelle une meilleure coordination des multiples intervenants concernés.

A - Des services verbalisateurs nombreux

Les agents verbalisateurs relèvent de la direction générale de la gendarmerie nationale, de la direction générale de la police nationale ou des polices municipales.

Au sein de la police sont concernés des agents de la direction centrale de la sécurité publique, de la direction centrale des compagnies républicaines de sécurité, de la direction centrale de la police aux frontières et de la préfecture de police. Le cas de Paris est particulier puisque les agents verbalisateurs des infractions aux règles du stationnement sont non seulement des fonctionnaires de la police nationale mais aussi des agents de surveillance, fonctionnaires de la ville de Paris, tous placés sous l'autorité du préfet de police.

On peut estimer qu'en 2012, 31,5 % des amendes étaient relevées par le centre automatisé de constatation des infractions (radars) et, pour le reste, 36 % de la verbalisation par les polices municipales, 18,3 % par l'ensemble des agents de la préfecture de police, 8,2 % par la police nationale et 6 % par la gendarmerie nationale.

Tableau n° 5 : répartition des contraventions dressées en 2012

Par mode de verbalisation et services verbalisateurs	En millions	En %	Type d'infraction
Centre automatisé de constatation des infractions routières (radars)	**12,23**	**31,5 %**	Exclusivement aux règles de circulation
Gendarmerie nationale	**2,33**	**6 %**	À la fois aux règles de circulation et de stationnement
PVe	1,52		
Timbre-amende	0,81		
Police nationale (hors préfecture de police)	**3,20**	**8,2 %**	À la fois aux règles de circulation et de stationnement
PVe	2,18		
Timbre-amende	1,02		
Préfecture de police (policiers et agents de la ville de Paris)	**7,06**	**18,3 %**	Principalement aux règles de stationnement
PVe	5,00		
Timbre-amende	2,06		
Polices municipales	**13,99***	**36 %**	Essentiellement aux règles de stationnement
PVe	2,11		
Timbre-amende	11,88*		
Total	**38,81***	**100 %**	
Radars	12,23	31,5 %	
PVe	10,81	27,8 %	
Timbre-amende	15,77*	40,7 %	

* : estimations de la Cour des comptes à partir de l'hypothèse que la verbalisation totale par les polices municipales est restée constante de 2011 à 2012.

Source : ANTAI, gendarmerie nationale, police nationale, préfecture de police, direction générale des collectivités locales, retraitement Cour des comptes.

B - Une coordination insuffisante des acteurs

1 - La place centrale d'un établissement public : l'ANTAI[25]

a) Ses missions

En plus des intervenants traditionnels, l'Agence nationale de traitement automatisé des infractions (ANTAI) joue désormais un rôle pivot. Créée en mars 2011[26], elle a succédé à la direction du projet interministériel contrôle automatisé (DPICA) mise sur pied en février 2003. Elle gère le traitement automatisé des infractions et administre le centre national de traitement de Rennes. Elle emploie 24 agents et fait appel à des entreprises sous-traitantes pour exploiter ses systèmes d'information, éditer et envoyer les avis de contravention issus du système automatisé, traiter les courrier reçus et concevoir et maintenir les applications informatiques nécessaires, y compris celles de l'État, et les infocentres (bases de données) qui y sont liés.

b) Sa maîtrise des systèmes d'information

L'ANTAI finance la modernisation de ces applications informatiques, leur interfaçage et la mise en service d'infocentres. Il s'agit de progrès majeurs par rapport à la situation de 2010, ces infocentres étant conçus pour permettre une analyse fine des différentes étapes entre le procès-verbal initial et le paiement final de l'amende.

Pour autant, ces progrès ne concernent essentiellement que le système automatisé. Ainsi, l'application qui traite les contraventions par « timbre amende » de la police nationale (hors préfecture de police) ne permet toujours pas de consolidation nationale et aucun projet en ce sens n'est prévu, l'application ne faisant même plus l'objet de maintenance. L'application de la direction générale des finances publiques, laquelle assure le recouvrement des amendes forfaitaires majorées, appelle également une refonte complète.

En outre, les informations utiles au pilotage de la procédure contraventionnelle par les services verbalisateurs sont dispersées dans les

[25] La Cour n'a pas encore contrôlé la gestion de cet établissement public.
[26] Par le décret n° 2011-348 du 29 mars 2011.

différents infocentres, sans possibilité de croisement. Dans ces conditions, l'extraction des données, qui n'est pas normée, produit des séries statistiques différentes pour des objets identiques. Un meilleur emploi des capacités des infocentres nécessite un dialogue plus intense entre les acteurs de la chaine des amendes, sous l'égide de l'Agence nationale de traitement automatisé des infractions (ANTAI), avec leur maître d'œuvre.

La centralisation des données que la Cour recommandait a donc été réalisée, mais pour les seules amendes traitées par le système automatisé.

2 - Une faible gouvernance de l'État

L'ANTAI, compte-tenu de sa mission de gestion du dispositif automatisé, concentre toutes les données numérisées et leurs possibilités d'exploitation. Ses conseils d'administration sont donc un lieu de coordination interministérielle, mais sur un champ nécessairement limité car les sujets relatifs aux amendes ne relèvent pas tous des missions de l'agence.

Dans l'organisation actuelle, aucune administration n'a de vision globale de ce système.

Ce défaut de gouvernance, déjà observé par la Cour en 2010, empêche de bien articuler les différents intervenants et donc de traiter efficacement tous les problèmes constatés. Parmi ces défis, figurent la question des rebuts des « messages d'infraction », la verbalisation des véhicules immatriculés à l'étranger, le manque de cohérence des décisions prises par les officiers du ministère public sur le territoire, les résultats de l'encaissement et du recouvrement.

Compte tenu de la mission qui lui est impartie par le décret du 15 mai 1975 relatif au comité interministériel de la sécurité routière, le délégué interministériel à la sécurité et à la circulation routières, auquel la tutelle de l'ANTAI est confiée depuis le 1er septembre 2013, paraît le mieux placé pour répondre à ces défis.

V - Des officiers du ministère public peu contrôlés

A - Un statut ambigu

L'officier du ministère public est chargé d'exercer l'action publique par délégation du procureur général. Lorsqu'une amende forfaitaire n'est pas payée dans les délais, il transmet aux comptables publics un titre exécutoire en vue du recouvrement d'une amende forfaitaire majorée. Quand il juge qu'une contestation est recevable et s'il estime les charges insuffisantes, il peut décider de classer le procès-verbal de contravention sans suite. Dans le cas contraire, il peut annuler l'amende forfaitaire et diligenter des poursuites par voie ordinaire (citation directe) ou voie de procédure simplifiée (ordonnance pénale). En cas d'irrecevabilité formelle d'une réclamation, il en avise le contrevenant.

Comme la Cour l'avait souligné en 2010, « la situation de l'officier du ministère public est particulière sinon ambiguë ». Elle n'a pas changé. L'officier du ministère public n'est pas un magistrat mais, en général, un commissaire de police placé administrativement sous l'autorité du directeur départemental de la sécurité publique et, à Paris, du préfet de police, donc du ministre de l'intérieur.

Les 282 fonctionnaires de police chargés de la fonction d'officier du ministère public ne l'exercent pas à temps plein, hormis sept d'entre eux. Ils sont aidés par des secrétariats qui font parfois également office de bureaux de contraventions, dans la plus complète confusion des rôles.

Dans leurs fonctions d'officier du ministère public, ces fonctionnaires de police agissent sous l'autorité fonctionnelle du procureur général et, plus directement, du procureur de la République[27], qui peuvent donner des instructions pour la conduite de la politique pénale arrêtée dans leur ressort.

B - Un faible contrôle par l'autorité judiciaire

La relation étroite entretenue par l'officier du ministère public auprès du centre national de traitement de Rennes, qui compte 25 collaborateurs, et point d'entrée unique pour la contestation des

[27] Conformément aux articles 37 et 44 du code de procédure pénale.

amendes issues du contrôle automatisé[28], avec le procureur de la République de Rennes, constitue une exception.

Ailleurs, les procureurs de la République ne donnent que très rarement des instructions écrites aux officiers du ministère public et ne contrôlent leur action que plus exceptionnellement encore. La Cour n'a eu connaissance que d'un seul exemple récent d'enquête sur l'activité d'un officier du ministère public par un procureur de la République[29].

C - Le cas de l'officier du ministère public de Paris

À Paris, l'officier du ministère public (OMP), à la tête d'un service de 158 personnes, relève du directeur de la sécurité de proximité de l'agglomération parisienne de la préfecture de police.

En 2010, la Cour avait observé que, en dépit de l'intégration à partir de 2007 du service de traitement des contraventions[30] dans le service de l'officier du ministère public, plus de la moitié des annulations pré-contentieuses de contraventions étaient, encore en 2007, directement effectuées par les services verbalisateurs, pour des motifs techniques (erreurs de rédaction), en dehors de l'officier du ministère public, donc du cadre légal. En outre, les annulations relatives aux administrations manquaient particulièrement de justification.

La situation s'est améliorée sans être totalement satisfaisante. Les données communiquées à la Cour en 2013 montrent une baisse sensible des annulations, désormais clairement du ressort de l'officier du ministère public. En proportion des amendes forfaitaires relevées par carnet à souches ou par traitement informatisé des procès-verbaux papier (TIPV), elles sont passées de 18 % en 2007 (près d'un million d'amendes annulées) à 5 % en 2012 (un peu moins de 300 000). Ces annulations recouvrent, d'une part, les procès-verbaux « non poursuivables » (plaques d'immatriculation étrangères, des domaines, du corps diplomatique et immatriculations temporaires), d'autre part, les procès-verbaux « annulés techniques » (qui comportent une erreur de rédaction : défaut de motif ou de classe d'infraction, mentions illisibles, absence de signature).

[28] La mission de l'officier du ministère public du centre national de traitement de Rennes est de vérifier les conditions formelles de recevabilité des contestations : il peut classer sans suite pour opportunité ou transmettre à l'officier du ministère public du lieu du domicile du contrevenant à fins de poursuites.

[29] Effectuée à Lille en mai 2013 et causée par des interrogations sur les activités de bureau des contraventions qu'exerçait le secrétariat de cet officier du ministère public.

[30] Faisant office, à Paris, de bureau des contraventions.

Toutefois, et c'est paradoxal, le détail des annulations par catégories de véhicules qui avait été communiqué à la Cour pour les années 2006 et 2007 n'a pu être fourni pour les années récentes, ces statistiques n'étant plus tenues. Par ailleurs, l'officier du ministère public a décidé, pour une liste tenue à jour de véhicules administratifs considérés comme étant toujours en mission, d'abandonner systématiquement les poursuites en cas d'infractions aux règles de stationnement.

Cependant, l'officier du ministère public, en plus des contestations qui lui sont directement adressées, reçoit encore du cabinet du préfet de police des demandes « d'indulgence » adressées à la préfecture de police et qui transitent toutes par lui. Elles sont désormais peu nombreuses : environ mille par an. Il conviendrait que cette autorité administrative, plutôt que de faire instruire les demandes par son cabinet, conseille aux personnes qui la sollicitent, de s'adresser directement à l'officier du ministère public conformément à la loi.

D - Le déplacement des risques vers les officiers du ministère public

L'abandon en cours du « timbre amende », la mise en œuvre d'une procédure sécurisée d'annulation du procès-verbal électronique sous le contrôle des officiers du ministère public et, de façon générale, l'augmentation du nombre des amendes confèrent un rôle plus central qu'auparavant aux officiers du ministère public. Il est donc important de s'assurer de la qualité et de l'homogénéité de leurs décisions de politique pénale.

Or une comparaison des classements sans suite montre que leur proportion est très variable d'un officier à l'autre, sans justifications connues. Au niveau national, le taux de classement (nombre de contraventions classées rapporté aux nombres de contraventions émises) était d'environ 2,8 % en 2011[31]. À Paris, il a fluctué depuis quatre ans entre 1,9 % et 2,8 %. Celui de l'officier du ministère public auprès du centre national de traitement de Rennes, qui, il est vrai, statue pour l'essentiel sur la recevabilité formelle, est particulièrement bas : en 2012, il porte sur 0,45 % des contraventions issues du contrôle automatisé. En revanche, les officiers du ministère public du lieu de domicile des requérants, saisis des courriers de contestation que leur transmet leur

[31] Le nombre de contraventions classées rapportées au nombre de contraventions traitées par l'officier du ministère public est d'environ 10 %, selon les données du ministère de la justice.

homologue du centre national de traitement de Rennes, pour statuer sur le fond, classent quant à eux en moyenne 0,25 % des contraventions émises, soit 24 % des contraventions contestées à leur niveau.

Les procureurs de la République devraient veiller à contrôler régulièrement les activités des officiers du ministère public de leur ressort. Une enquête nationale pourrait être conduite sur les relations de ces derniers avec les procureurs de la République et sur l'homogénéité de leurs pratiques.

La dépénalisation des amendes de stationnement payant

La loi de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles du 27 janvier 2014, a dépénalisé les amendes dues en cas de non-respect des règles du stationnement payant. En ce cas, à compter de 2016, sera dû un « forfait de post-stationnement », institué par les collectivités territoriales. La dépénalisation leur permettra de moduler le montant des sanctions en fonction des situations locales, alors que le montant de l'amende actuelle, de caractère pénal, est le même partout (17 €). Les recours contentieux seront portés devant une juridiction administrative spécialisée, à créer. Le recouvrement du forfait de post-stationnement sera assuré par un comptable public.

Ces forfaits seront une recette des collectivités concernées ; les pertes nettes de recettes qui en résulteront pour l'Etat et les autres collectivités territoriales seront compensées par une loi de finances. Les règles en vigueur de répartition du produit des amendes entre l'Etat et les collectivités devraient en effet être bouleversées, de même que la répartition entre communes, qui ne distingue pas aujourd'hui celles qui ont instauré un stationnement payant des autres.

Actuellement, une partie du produit des amendes est répartie entre les départements, les communes et le syndicat des transports d'Île-de-France. Au titre de 2012 :

- 534 M€ ont été répartis entre les communes en fonction du nombre d'amendes dressées sur leur territoire, pour celles de plus de 10 000 habitants et, des opérations à financer dans le domaine des transports, pour les autres ;

- 60 M€ ont été attribués aux départements en fonction de la longueur de leur réseau routier.

La loi prévoit que le Gouvernement remettra, dans un délai d'un an, un rapport analysant les moyens de promouvoir le recours à des procédés électroniques. La dépénalisation pourrait en effet accroître les dépenses publiques si le système automatisé actuel de verbalisation, constatation et contestation, dont l'efficience a progressé, n'était pas conservé.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

Depuis 2010, la gestion des amendes a été modernisée dans le sens d'une meilleure traçabilité, d'une efficience accrue et d'une plus grande équité. Les recommandations précédentes de la Cour ont été satisfaites ou sont devenues sans objet.

Pour autant, le système actuel connaît certaines faiblesses, qui se traduisent par une proportion encore importante d'infractions non sanctionnées. Par ailleurs, les acteurs sont trop peu coordonnés et l'activité des officiers du ministère public rarement contrôlée.

La Cour formule les nouvelles recommandations suivantes :

1. *généraliser l'emploi du procès-verbal électronique par les polices municipales ;*
2. *améliorer le taux de disponibilité des radars ;*
3. *poursuivre la fiabilisation du système d'immatriculation des véhicules et le développement de la verbalisation des conducteurs étrangers ;*
4. *s'agissant du changement d'adresse des titulaires de carte grise, lancer une campagne d'information du public rappelant les obligations déclaratives et les sanctions en cas de non-respect de celles-ci ;*
5. *en matière de verbalisation électronique, analyser les causes dues aux erreurs des agents et former ceux-ci pour les réduire ;*
6. *asseoir pleinement le rôle du délégué interministériel à la sécurité et à la circulation routières dans le pilotage interministériel de la gestion des amendes ;*
7. *demander aux procureurs de la République de contrôler régulièrement l'activité des officiers du ministère public de leur ressort et veiller à l'homogénéité des pratiques de ces derniers.*

Sommaire des réponses

Garde des sceaux, ministre de la justice	62
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	65
Ministre de l'intérieur	66

Destinataire n'ayant pas répondu

Directeur de l'Agence nationale de traitement automatisé des infractions

RÉPONSE DE LA GARDE DES SCEAUX, MINISTRE DE LA JUSTICE

- *Sur la généralisation en cours de l'automatisation*

Il est souligné que la recommandation visant à généraliser l'usage du PV électronique s'inscrit dans la perspective, souhaitée par le ministère de la justice, d'une dématérialisation complète de la chaîne contraventionnelle.

Cette dématérialisation constituera toutefois un vaste projet (aux impacts juridiques, techniques, de sécurité et organisationnels lourds) impliquant notamment le développement d'échanges dématérialisés entre l'application informatique du Ministère de l'intérieur (WinOMP) et celles du Ministère de la justice (MINOS et CASSIOPEE pour les contraventions de 5ème classe).

- *Sur le contrôle des officiers du ministère public*

Il conviendrait de préciser qu'outre l'autorité du procureur général sur tous les officiers du ministère public (OMP) de son ressort (article 37 du code de procédure pénale), l'article 44 du code de procédure pénale confère également au procureur de la République autorité sur les officiers du ministère public près les tribunaux de police et les juridictions de proximité de son ressort auxquels il peut dénoncer les contraventions dont il est informé et leur enjoindre d'exercer des poursuites.

Un point de rédaction a retenu mon attention :

La rédaction du paragraphe :

« Ailleurs, les procureurs de la République ne donnent que très rarement des instructions écrites aux officiers du ministère public et ne contrôlent leur action que plus exceptionnellement encore. La Cour n'a eu connaissance que d'un seul exemple récent d'enquête sur l'activité d'un officier public par un procureur de la République », me semble devoir être remplacée par :

« Le contrôle de l'action des OMP est effectivement mis en œuvre par les procureurs de la République selon des modalités dont l'administration centrale n'a pas connaissance. Il n'est donc pas certain qu'il soit systématique ».

Il convient de préciser par ailleurs que des données sur la réalité de ce contrôle seront disponibles en mai 2014.

Il ressort enfin d'un rapport du parquet général de Caen du 21 novembre 2013 que des instructions ont déjà été données par le procureur général pour rappeler la nécessité de contrôler les services des OMP et solliciter les actions envisagées par les procureurs de la République :

De fait, à ce jour :

- *pour Caen : la visite annoncée a été effectuée. Le service est tenu de façon correcte ;*
- *pour Cherbourg : il existe une lettre de cadrage et il y a un projet de visite ;*
- *pour Coutances : des difficultés ont été évoquées spontanément à 1'occasion des réunions OPJ, mais pas de déplacement au sein du service ;*
- *Argentan : une visite a été faite à l'occasion de l'arrivée du nouveau procureur.*

- *Sur le déplacement des risques vers les officiers du ministère public*

Les taux cités concernant les classements sans suite sont structurellement différents et ne sont donc pas directement comparables.

En effet, il convient de distinguer :

- le rapport entre le nombre de procédures classées et l'ensemble des procédures traitées par les OMP. Ce taux, d'environ 10 %, est celui que diffuse le ministère de la justice. Il porte sur 1'ensemble des contraventions, et il convient de souligner que les amendes forfaitaires n'ayant donné lieu ni à contestation, ni à majoration ne sont pas prises en compte, dans la mesure où elles n'ont pas fait l'objet d'un traitement par les OMP ;

- le rapport entre les amendes classées et l'ensemble des infractions constatées. Le nombre de celles-ci est évidemment beaucoup plus important que celui des procédures traitées par les OMP, de sorte que le taux de classement ne se situe qu'à environ 5 % (dont 2 % à Paris) ;

- le rapport, établi par le centre national de traitement de Rennes, entre le nombre de classements d'amendes forfaitaires (avant majoration) et l'ensemble des amendes ayant transité par ce centre. Celles-ci sont les amendes émises dans le cadre des contrôles automatisés. Le taux en question se situe à 1,1 %. Un retraitement de ces données pour les rendre homogènes avec le premier mode de calcul aboutit toutefois à un taux de 6 % pour les affaires traitées par le centre de Rennes.

Il en ressort ainsi un moindre taux de classement pour les amendes résultant des contrôles automatisés. Il convient toutefois de remarquer que le centre national de Rennes a également transféré, en 2012, 127 000 contraventions vers les OMP locaux, dont environ 30 000 devraient avoir été classées et environ 10 000 avoir fait l'objet d'une relaxe. En prenant en compte ces transferts, le taux de classement-relaxe des contraventions traitées par l'OMP de Rennes passerait, toujours après retraitement, de 6 à 8 %. Il se rapprocherait donc du taux général.

Enfin, les taux de classement ne tiennent pas compte de la nature des contraventions concernées. Il est donc possible que les différentes voies de traitement présentées ne concernent pas des contraventions comparables, des points de vue de la caractérisation de l'infraction ou de la reconnaissance de leur culpabilité par leur auteur, ce qui pourrait avoir un impact sur le taux de classement.

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 souligne les progrès réalisés en matière de gestion des amendes depuis 2010, avec la modernisation de la chaîne contraventionnelle et notamment le développement du Procès-verbal électronique (PVé), source d'une meilleure traçabilité des amendes, d'efficience et d'une plus grande équité.

Votre projet développe les principales recommandations que vous aviez formulées précédemment, s'agissant notamment de la poursuite du déploiement du PVé au sein des polices municipales et des mesures tendant à réduire la mise au rebut, de certaines amendes.

Les recommandations formulées dans votre rapport nous paraissent tout à fait pertinentes et de nature à améliorer encore le système actuel.

Nous souhaitons néanmoins appeler votre attention sur le montant prévisionnel des amendes forfaitaires issues des radars figurant sur un tableau de votre document (689 M€). Ce montant est conforme à l'évaluation réalisée à la fin du premier semestre 2013 par les services du ministère de l'intérieur et à la loi de finances pour 2014.

Néanmoins, compte tenu d'une part de la chute du taux de disponibilité des radars après le changement du prestataire chargé de leur maintenance et, d'autre part, des actes de vandalisme survenus sur une centaine d'appareils en fin d'année 2013, il apparaît que cette évaluation constitue aujourd'hui un majorant.

MINISTRE DE L'INTÉRIEUR

1. La baisse du taux de disponibilité des radars soulignée par la Cour des comptes est essentiellement due à la passation d'un nouveau marché de maintenance dont le périmètre regroupe les radars fixes installés jusqu'en 2009, les radars « feux rouges » ainsi que les radars mobiles embarqués de première génération soit près de 80 % du parc (3 300/4 100 radars). Ce nouveau marché visait à optimiser les dépenses liées à la maintenance des radars en réunissant la maintenance de 80 % du parc sur un seul marché tout en maintenant la disponibilité à un niveau élevé (objectif de 93 % de disponibilité).

Une série de mesures ont été engagées afin de redresser dans les meilleurs délais l'indicateur de disponibilité.

Ainsi, au-delà des mesures prévues par le marché (mise en demeure, application des pénalités), des actions techniques et organisationnelles ont été menées.

La gestion du stock entre les différents acteurs du marché de maintenance a été améliorée :

- des pièces concernant les radars mobiles sont désormais envoyées directement par le constructeur aux unités de police et de gendarmerie. Cette initiative a permis de porter le taux de disponibilité de ces matériels à 93 % fin octobre 2013 ;

- la commande de pièces fréquemment utilisées a été anticipée ;

- les délais d'acheminement des pièces ont été réduits.

D'autre part, l'organisation des équipes de maintenance a été revue pour améliorer l'efficacité de leurs interventions. Les prestataires ont ainsi été renforcés de 10 personnes jusqu'au rétablissement des indicateurs contractuels et les horaires de travail adaptés.

Ces différentes actions ont permis de redresser le taux de disponibilité global du parc à 87,8 % fin octobre 2013.

En raison des vandalismes perpétrés en novembre 2013 à l'encontre du parc de radars, en marge des manifestations contre l'écotaxe, la progression observée depuis le mois de juin s'est ralentie. L'objectif reste toutefois d'atteindre un taux de disponibilité pour l'ensemble du parc au moins égal à 93 % en février 2014.

2. S'agissant des observations portant sur le système d'immatriculation des véhicules, le ministère de l'intérieur a pris note de la recommandation de la Cour de lancer une campagne d'information du public pour rappeler les obligations de déclaration de changement de résidence.

3. Concernant l'activité et le fonctionnement de l'ANTAI, une mission a notamment été confiée à l'inspection générale de l'administration (IGA) pour examiner les synergies possibles avec l'agence nationale de traitement des titres sécurisés (ANTS). Les tutelles des deux opérateurs mènent par ailleurs ensemble un travail pour harmoniser leur pratique et en renforcer l'efficacité.

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
Le régime additionnel de retraite des enseignants des établissements privés sous contrat : un redressement énergique à consolider

PRESENTATION

Le régime additionnel de retraite des personnels enseignants et de documentation des établissements d'enseignement privés sous contrat a été créé par une loi du 5 janvier 2005 et organisé par un décret du 30 septembre 2005. Il a pour objet de contribuer à « l'égalisation des situations » entre les maîtres de l'enseignement public et ceux des établissements privés sous contrat, en application du principe de parité posé par la loi du 25 novembre 1977 dite « loi Guermeur ».

Fin 2012, 121 000 personnes y cotisaient et 34 235 retraités bénéficiaient de sa part d'un supplément de pension de droit direct.

Par un référé d'août 2012, la Cour avait appelé l'attention des ministres concernés sur la situation financière préoccupante de ce régime avantageux. Elle soulignait, par ailleurs, la nécessité de mieux documenter la réalité des écarts de pension entre enseignants du secteur public et enseignants des établissements privés sous contrat qui ont suscité sa création.

À la suite de ce référé, des mesures énergiques de redressement ont été prises pour éviter la rupture dans le versement des pensions qui s'annonçait à terme d'à peine quelques années. Toutefois, l'incertitude qui pèse sur la réalité et le niveau des différences de retraites entre les deux catégories d'enseignants et qui le fragilise reste à lever.

I - La situation financière devenue très préoccupante d'un régime avantageux

A – Des modalités très favorables

Le régime additionnel est un régime supplémentaire obligatoire. Il vise à compenser l'écart réputé exister entre, d'une part, les pensions dont bénéficient les maîtres de l'enseignement public, qui sont des fonctionnaires, au titre du régime de pensions de l'État et, d'autre part, les retraites versées aux maîtres de l'enseignement privé sous contrat. Agents publics contractuels dans leur grande majorité, ils sont rattachés pour leur couverture vieillesse au régime général d'assurance vieillesse des travailleurs salariés et aux régimes conventionnels de retraite complémentaire obligatoire AGIRC-ARRCO. Le régime assure ainsi aux maîtres du privé, lorsqu'ils cessent leur activité, un complément de pension calculé en pourcentage du total des retraites qu'ils perçoivent de ces différents organismes.

Ce dispositif très spécifique a été mis en place dans des conditions particulièrement favorables pour ses bénéficiaires.

1 - L'absence d'effort contributif net

Le financement du régime ne repose pas sur un réel effort contributif des bénéficiaires. Il est, certes, assuré par une cotisation spécifique assise sur l'ensemble des rémunérations des personnels concernés, pour moitié à la charge des intéressés et pour moitié à celle de l'État qui a supporté de ce fait une dépense de 28,4 M€ en 2012.

Toutefois ces agents n'ont pas subi de diminution de leur rémunération nette du fait de ce nouveau prélèvement. Son incidence a été neutralisée, en effet, par leur assimilation dans le même temps aux fonctionnaires pour ce qui concerne leur couverture maladie. Ils ont dès lors bénéficié comme ces derniers d'une réduction de 0,75 % de leur cotisation au régime général d'assurance maladie.

2 - Des droits gratuits

Des « droits gratuits » ont été attribués au titre des périodes antérieures à septembre 2005 pour lesquelles, par construction, aucune cotisation n'a été perçue. Les enseignants partis à la retraite peu de temps après la création du régime bénéficient à ce titre d'une pension complémentaire alors qu'ils n'ont que très peu cotisé.

Cette situation contraste fortement avec l'option prise lors de la création, à la même période, du régime additionnel de retraite de la fonction publique, construit selon la même logique de répartition provisionnée, mais pour lequel il n'y a pas eu attribution de « droits gratuits » : les montants versés sont strictement en rapport avec les cotisations supplémentaires acquittées désormais par les fonctionnaires et l'État sur une partie de leurs primes.

3 - Un calendrier accéléré

La montée en charge du régime a été accélérée dès l'année suivant sa création : le supplément de retraite, initialement fixé à 5 % du total des autres pensions, devait à l'origine progressivement atteindre 10 % en 2030. Dès 2006, cette échéance a été ramenée à 2020, avec un rapprochement notable des paliers intermédiaires. Le taux de 8 % initialement prévu à compter de 2020 a été rendu applicable dès septembre 2010.

Le montant annuel moyen du supplément de pension servi sur la période 2005-2010 a été ainsi de 1 605 €, soit 134 € par mois.

B - Un déséquilibre structurel

Prises non sans paradoxe dans le contexte d'une révision majeure en 2003-2004 des principaux paramètres des régimes de retraite de base du fait de la dégradation rapide de leurs perspectives démographiques et financières, ces mesures ne se sont pas inscrites dans une exigence de soutenabilité financière du régime additionnel. Elles ont provoqué son déséquilibre structurel du fait de l'importance des engagements non financés.

Dans ces conditions un premier déficit est apparu dès 2012, obligeant à mobiliser les réserves du régime à un rythme conduisant à leur épuisement dès 2019.

À compter de cette date, le régime devait alors connaître, toutes choses égales par ailleurs, une rupture du paiement des pensions des personnes déjà retraitées et l'impossibilité d'honorer les droits acquis par les enseignants en activité lors de leur cessation d'activité, sauf à en reporter la charge, très lourde, directement sur le budget de l'État. Au titre des engagements hors bilan, la dette actuarielle du régime au 31 décembre 2011 figurait ainsi en annexe au compte général de l'État 2012 pour un montant de 4,24 Md€. .

La Cour appelait ainsi à des mesures urgentes et fortes pour assurer la soutenabilité de ce régime.

II - Un recalage rapide et énergique des paramètres du régime

Faisant directement suite au référé de la Cour, un décret du 18 février 2013 a procédé à un réajustement très substantiel de nombreux paramètres et organisé une répartition de l'effort entre les retraités, les futurs pensionnés, les cotisants et l'État, selon les modalités suivantes :

- gel du montant des pensions servies, aussi longtemps que l'horizon d'épuisement des réserves sera inférieur à 25 ans (soit, en fonction des mesures adoptées, pendant environ 18 ans) ;
- blocage à 8 % du total des retraites servies par le régime général et les régimes complémentaires du taux de service du régime additionnel, qui devait atteindre 10 % en 2020 ;
- réduction à 2 % de ce taux pour les montants servis aux nouveaux pensionnés au titre des « droits gratuits » qui ont pu leur être attribués ;
- augmentation d'un tiers du taux de cotisation globale, qui passe de 1,50 % à 2 % sur 5 ans, avec un pas annuel de 0,10 % à compter de mars 2013, toujours réparti par moitié entre les enseignants et l'État, soit un surcroît de dépenses de 10 M€ pour celui-ci à l'issue des 5 ans.

Ces dispositions se traduiront, pour les personnes partant en retraite pendant l'année qui suit la mise en œuvre de ce texte, par une baisse moyenne du supplément de pension mensuelle dont ils pourront

bénéficier de l'ordre de 100 € par mois, soit près des deux-tiers par rapport au montant moyen versé à leurs prédécesseurs.

Ces mesures de redressement énergiques sont cependant insuffisantes à assurer le retour à l'équilibre, malgré les économies de 1,185 Md€ qu'elles devraient procurer en total cumulé sur la période 2013-2030. La date prévisible d'épuisement des réserves est toutefois repoussée de 2019 à 2030 et la dette actuarielle au 31 décembre 2012 réduite de 43 %, à 2,87 Md€.

Ce reparamétrage très significatif n'assure donc pas la pérennité de long terme du régime mais repousse d'une dizaine d'années sa rupture de solvabilité.

De nouveaux efforts seront donc indispensables. Contrairement aux mesures prises dans l'urgence en 2013, ils devront se fonder sur des analyses précises et rigoureuses à même d'étayer la réalité des écarts de pensions entre catégories d'enseignants et de mesurer si le régime répond correctement à l'objectif de parité recherché par sa création.

III - Des incertitudes persistantes sur la réalité des écarts de pension

Avant la réforme de 2013, de premiers travaux menés sur un échantillon particulièrement limité, de six cas jugés représentatifs par le ministère de l'éducation nationale, ont remis en question l'écart de pension de 20 % généralement allégué au détriment des maîtres du privé.

Ces études ont montré, hors apport du régime additionnel, des écarts très variables entre les enseignants du secteur public et ceux de l'enseignement privé, au détriment de ces derniers dans cinq cas (écarts variant entre - 21 % et - 2 %), concernant en particulier les enseignants disposant des indices de rémunération les plus élevés au sein des cas présentés, et à leur avantage dans une situation (+ 5 %).

Après prise en compte du régime additionnel dans sa configuration d'avant la réforme de 2013, des différences de pension au désavantage des maîtres du privé (de - 1 % à - 14 %) perduraient dans trois cas.

Pour l'autre moitié des cas, correspondant à des enseignants aux indices inférieurs à 658 dans l'enseignement primaire et à 690 dans l'enseignement secondaire, la pension totale du maître de l'enseignement privé excédait au contraire celle de son homologue du secteur public, avec un écart variant de + 2 % à + 13 %. La contribution du régime

additionnel pouvait ainsi aboutir à une surcompensation. Or une majorité des enseignants partis en retraite relève de ces tranches de rémunération : tel a été le cas de 63 % des enseignants du second degré entre 2008 et 2012 et de 84 % des enseignants du premier degré entre 2010 et 2012.

La réforme intervenue en 2013 a nécessairement atténué l'effet compensatoire, voire surcompensatoire, du régime additionnel, mais sans qu'il ait été cherché à ce stade à en apprécier l'effet à cet égard.

L'examen complet et précis des écarts réels de pensions, à carrières comparables, entre les enseignants du secteur public et ceux de l'enseignement privé sous contrat est ainsi indispensable, comme le soulignait la Cour dans son référé, pour être à même d'assurer un pilotage du régime répondant à la fois aux objectifs qui ont présidé à sa création et à la nécessité de conforter son redressement.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

Le régime additionnel de retraite des personnels enseignants et de documentation des établissements d'enseignement privés sous contrat a fait l'objet, à la suite des recommandations de la Cour, d'une réforme dans des délais particulièrement rapides et d'une grande ampleur. Elle conjugue un gel total des pensions déjà liquidées pendant environ 18 ans, une révision en forte baisse du bénéfice procuré aux nouveaux retraités par les droits acquis sans contrepartie de cotisations, un blocage du taux de service, et une hausse progressive d'un tiers des cotisations à la charge des intéressés et de l'État.

Pour autant, si la soutenabilité financière de ce régime a été substantiellement améliorée, elle n'a pas été garantie. De nouveaux efforts seront nécessaires à terme.

Ils devront être éclairés par une appréciation précise et documentée de la réalité des écarts de pension, à carrières comparables, entre maîtres du public et maîtres du privé, permettant d'apprécier son exacte adéquation à l'objectif de parité recherché.

La Cour formule ainsi les recommandations suivantes :

1. *établir, selon une méthodologie rigoureuse, une comparaison des pensions moyennes des enseignants fonctionnaires et des maîtres contractuels de l'enseignement privé ayant eu des carrières équivalentes ;*
2. *en tirer les conséquences sur les niveaux adéquats de complément de pension.*

Sommaire des réponses

Ministre de l'éducation nationale	76
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	78
Ministre de la réforme de l'État, de la décentralisation et de la fonction publique	81

Destinataire n'ayant pas répondu

Ministre des affaires sociales et de la santé

RÉPONSE DU MINISTRE DE L'ÉDUCATION NATIONALE

Sur un plan général, la Cour note que la réforme du régime additionnel de retraite opérée a été à la fois rapide et énergique. Bien que la concertation préalable à la réforme ait été difficile à conduire, cette réforme n'en était pas moins indispensable et urgente pour assurer la pérennité du régime et préserver l'objectif qui lui est assigné d'une compensation à terme et à carrière comparable des écarts de pension entre enseignants du public et du privé.

La rapidité de cette réforme a été justifiée par la perspective imminente du déficit technique du régime fin 2012. Tout retard par rapport à cette échéance aurait encore aggravé les mesures de redressement à prendre.

Plusieurs réunions de travail ont associé les trois principales organisations syndicales des maîtres de l'enseignement privé sous contrat, membres du comité de participation à la gestion du régime additionnel de retraite, afin d'examiner différents scenarii de réforme.

Je ne reviendrai pas sur les paramètres de réforme retenus pour assurer le redressement financier du régime et repousser l'échéance d'épuisement des réserves d'une dizaine d'années. Je souhaite néanmoins apporter les précisions qui suivent.

Si la première année de sa mise en œuvre, la modification des paramètres de calcul de la pension additionnelle conduit à une diminution de son montant moyen de près de deux tiers par rapport au montant moyen versé antérieurement, cette diminution s'amenuisera au fur et à mesure de l'allongement de la durée de services cotisés au régime. En effet, la part des services cotisés au régime va s'accroître d'une année supplémentaire pour chaque génération. Ainsi, en assurant la sauvegarde du régime et en valorisant à 8 % les droits cotisés au régime qui, d'année en année vont s'accroître, et à 2 % les droits non cotisés, la réforme pérennise sur un horizon de moyen terme l'objectif de rapprochement de niveau des pensions, à carrière comparable, entre maîtres du privé et enseignants du public.

En effet, les travaux menés dans le cadre de la réforme du régime ont permis de constater un écart de pension par rapport aux enseignants du public et ainsi de conforter la légitimité de ce régime.

Si la Cour estime ces travaux encore limités, je rappelle que les écarts de pension, pour être objectifs, ne peuvent se fonder sur la moyenne des pensions versées aux enseignants du public d'une part et aux maîtres du privé d'autre part. Différents facteurs contribuent à des divergences :

- des modes de calcul différents de la pension qui rendent très difficile, sinon impossible, une égalité parfaite : prise en compte de la rémunération brute d'activité des six derniers mois pour le public, du salaire annuel moyen des vingt-cinq meilleures années pour le privé (base) et de

l'activité tout au long de la carrière par points acquis (partie complémentaire) ;

- des structures de carrière moins linéaires dans le privé que dans le public qui entraînent dans les différentes échelles de rémunération des indices nets majorés de sortie d'activité moins élevés ;

- un âge moyen de départ à la retraite moins élevé pour les maîtres du privé que pour ceux du public.

Telles sont les raisons pour lesquelles les travaux préparatoires à la réforme visant à mesurer les écarts de pension entre maîtres du privé et maîtres du public se sont fondés sur des cas-types répondant à des situations identiques : même structure de carrière, même indice terminal de fin d'activité, même âge de départ, même nombre de trimestres soumis à décote, même nombre d'enfants pour le calcul des bonifications.

Ces travaux seront complétés et poursuivis, avec le soutien technique des autres tutelles, par un travail de simulation comparative de la retraite d'un maître du privé et d'un enseignant du public à partir d'une carrière type reflétant les conditions les plus fréquentes de déroulement de carrière et cessation d'activité des maîtres (durée de carrière type, avancement d'échelon moyen ...). Ce travail constituera une étape supplémentaire nécessaire dans l'attente d'un alignement du déroulement de carrière entre les enseignants du public et du privé, suite à la mise en place du recrutement par concours dans l'enseignement privé en 1994.

***

Par ailleurs, un des constats de la Cour appelle un complément de ma part.

Dans le 2nd paragraphe de la sous-partie I.A.2 « Des droits gratuits », la Cour indique que l'attribution de droits gratuits en ce qui concerne le régime additionnel de retraite des maîtres des établissements d'enseignement privés sous contrat « contraste fortement avec l'option prise lors de la création, à la même période, du régime additionnel de retraite de la fonction publique, construit selon la même logique de répartition provisionnée, mais pour lequel il n'y a pas eu d'attribution de droits gratuits ».

Je prends note de cette contradiction soulignée par la Cour. Toutefois, il m'apparaît nécessaire de préciser que la logique des deux régimes n'est pas identique : le régime additionnel de la fonction publique est un régime de retraite à cotisation définie, calculé en points et fonctionnant en réalité par capitalisation, tandis que le régime additionnel de retraite des maîtres du privé est un régime par répartition à prestations définies. L'attribution de droits gratuits n'est, par construction, pas possible dans un régime par capitalisation dont le niveau des droits est corrélé au rendement des actifs du régime.

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

Bien que nous partagions les principales constatations que contient ce rapport, sa lecture appelle néanmoins plusieurs observations complémentaires détaillées ci-dessous.

- *Sur la réforme du RAR opérée par le décret n° 2013-145 du 18 février 2013 et l'arrêté du 18 février 2013*

Partageant le point de vue de la Cour sur la situation financière préoccupante du RAR, nous avions souligné, dans un précédent courrier en réponse à votre référé en date du 1er août 2012, le caractère indispensable et urgent de la réforme du régime. Le RAR présentait en effet un déséquilibre structurel qui s'est traduit par l'apparition d'un premier déficit au cours de l'exercice 2012, situation d'autant plus préoccupante que le régime n'avait pas terminé sa montée en charge en raison de sa création récente[32].

Rappelées par la Cour dans son rapport public, les différentes mesures retenues par le Gouvernement ont permis de répartir l'effort de redressement du régime entre les cotisants, l'État, les retraités et futurs retraités. L'objectif visé par la réforme a consisté à éloigner l'horizon d'épuisement des réserves qui, devant intervenir en 2019, menaçait l'existence même du régime. L'horizon d'épuisement des réserves est désormais reporté à 2030 et la dette actuarielle[33] *a été diminuée de 42 %. La situation financière passée du régime ainsi que l'effet des mesures de redressement sur la dette actuarielle du RAR sont rappelées en annexe.*

La Cour note que la réforme devrait générer une baisse moyenne de la pension de 100 € par mois pour les personnes qui liquident à compter de septembre 2013. Cette baisse appelle quelques commentaires : l'écart relevé est en effet uniquement dû à la réduction des « droits gratuits » accordés par le régime, c'est-à-dire aux périodes antérieures à la création de ce dernier (en 2005) qui ouvrent droit à majoration de pension sans que les assurés aient pour autant cotisé au titre de ces mêmes périodes. La réforme vise ainsi à renforcer le caractère contributif du régime en réduisant les droits accordés sur des périodes non cotisées ; le taux de majoration des droits à pensions acquis pour ces périodes a ainsi été réduit de 8 % à. 2 %. Il faut

[32] Prévu par le décret n° 2005-1233 du 30 septembre 2005, le régime a commencé à verser des compléments de pensions pour les personnes qui ont liquidé leurs retraites en 2006.

[33] La dette actuarielle du régime correspond au niveau global des engagements financiers qui devront être honorés par le RAR sur le long terme.

noter que l'effet de cette réduction devrait progressivement disparaître pour les assurés au fur et à mesure qu'ils acquièrent des périodes effectivement cotisées en RAR.

- *Sur les écarts de pension entre enseignants du privé et du public*

La Cour reprend dans son rapport public les simulations sur cas types effectuées par l'administration sur l'écart des pensions entre enseignants du privé et du public, et regrette qu'une étude systématique sur les flux de retraités n'ait pas été menée pour mesurer cet écart. Elle estime que le régime devra effectuer de nouveaux efforts financiers pour assurer sa solvabilité à long terme en se fondant sur ces travaux de comparaisons, jugés indispensables.

Nous partageons l'avis de la Cour sur l'intérêt que peut revêtir une étude systématique de l'écart de pensions entre enseignants du public et du privé, à carrière comparable. Cette étude n'a pu être menée dans un délai compatible avec l'urgence que réclamait la situation financière du régime, le gestionnaire du RAR ne disposant pas des données nécessaires pour réaliser ces simulations (dès lors qu'elles ne sont pas utiles pour la liquidation des pensions, à l'instar de l'indice de fin de carrière des enseignants du privé). Des pistes de travail sont actuellement en cours d'examen entre les tutelles et le gestionnaire du régime, dans le but de disposer à terme des données requises, afin d'améliorer la connaissance de l'écart de pension entre enseignants du privé et enseignants du public.

Dans l'attente de cette étude, nous ne pouvons que rappeler les difficultés qui entourent l'exercice de comparaison systématique des niveaux de pension. La comparaison de la pension d'un enseignant du privé avec celle de son homologue du public doit s'opérer à carrière comparable, afin d'isoler l'impact propre aux règles des régimes de retraite (régime des fonctionnaires et régimes de droit commun CNAV et Agirc-Arrco). Or, les parcours de carrière n'étant pas similaires en pratique, le périmètre des cas comparables se trouve réduit à court terme.

Si les règles actuelles présentent de nombreuses différences, leur caractère plus ou moins favorable dépend des situations individuelles. A titre d'exemple, l'utilisation du salaire retenu à la liquidation présente de grandes différences : il est retenu le dernier traitement indiciaire brut détenu pendant 6 mois sans plafond dans la fonction publique, alors que le régime général retient la rémunération brute des 25 meilleures années limitée au plafond de la sécurité sociale (3 031 € en 2013), la retraite complémentaire complétant cette retraite de base selon des modalités spécifiques aux régimes par points. Cette différence contribue à expliquer largement le phénomène relevé par la Cour sur les cas types : plus l'indice de liquidation des enseignants est élevé, plus la pension calculée selon les règles des régimes de la fonction publique est favorable. En revanche, pour un enseignant avec un indice faible, les règles retraite du privé peuvent être plus avantageuses, le RAR venant alors

surcompenser sa retraite par rapport à son homologue du public. D'autres différences entre les règles (notamment sur les avantages familiaux) conduisent à des situations très hétérogènes en fonction des situations individuelles.

Ainsi, même s'il était possible d'établir de façon objective un différentiel moyen de pension entre enseignants du publie et du privé, l'utilisation de ce différentiel pour majorer de manière uniforme les pensions, comme c'est aujourd'hui le cas, ne peut que conduire à accroître des écarts déjà existants entre situations individuelles.

RÉPONSE DE LA MINISTRE DE LA RÉFORME DE L'ÉTAT, DE LA DÉCENTRALISATION ET DE LA FONCTION PUBLIQUE

Je vous informe que je n'ai pas compétence sur ce sujet qui relève de mon collègue chargé de l'éducation nationale.

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

La Cour insiste

1. Les terres australes et antarctiques françaises (TAAF) : une clarification à poursuivre
2. La gestion des déchets ménagers : des progrès inégaux au regard des enjeux environnementaux
3. Le syndicat mixte du parc industriel de la plaine de l'Ain : une réforme à prolonger
4. L'organisation de l'adoption internationale en France : une réforme à poursuivre
5. Le Groupement d'intérêt public enfance en danger (GIPED) : des missions insuffisamment assurées
6. Pôle emploi : des progrès à amplifier dans la lutte contre la fraude aux allocations chômage
7. L'indemnisation des victimes de l'amiante : des priorités à mieux cibler
8. La direction de l'information légale et administrative (DILA) : un avenir incertain
9. Les facilités de circulation de la SNCF : une rationalisation à peine entamée

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
Les Terres australes et antarctiques françaises (TAAF) : une clarification à poursuivre

PRÉSENTATION

La Cour des comptes, dans son rapport public annuel de 2006, avait présenté plusieurs observations et recommandations sur l'administration des Terres australes et antarctiques françaises (TAAF)[34].

Elle soulignait tout d'abord l'inadaptation du cadre statutaire, avec une compétence générale dans les textes, mais spécialisée dans les faits (la logistique). Elle mettait ensuite en évidence des anomalies comptables et une répartition peu claire des missions entre les TAAF et l'Institut Paul-Emile Victor (IPEV). Enfin, elle faisait état de dérives financières (surdimensionnement du navire Marion Dufresne II, surcoûts liés à son double usage scientifique et logistique, opérations contestables comme la croisière du millénaire, etc.) et d'une situation financière de plus en plus compromise.

La nouvelle enquête réalisée par la Cour pour les exercices 2004 à 2011 montre que des progrès substantiels ont été accomplis, mais que plusieurs points restent encore à régler.

[34] Les Terres australes et antarctiques françaises (TAAF) sont une des collectivités qui composent l'outre-mer (article 72-3). Par commodité, dans la suite du texte, les TAAF sont dénommées « le territoire ».

Les Terres australes et antarctiques françaises (TAAF)

Ce territoire d'outre-mer est composé de cinq districts, sur le continent antarctique (la terre Adélie), dans les régions subantarctiques du sud de l'océan Indien (archipel de Kerguelen, archipel de Crozet, îles Saint-Paul et Amsterdam) et proches de Madagascar (îles Éparses, rattachées par la loi du 21 février 2007[35]).

La terre Adélie dispose d'un statut particulier sur le plan international. Le Traité sur l'Antarctique (1959) a instauré un gel de prétention territoriale et établit la démilitarisation et la dénucléarisation du continent.

Les autres districts des TAAF s'étendent sur une superficie de 7 829 km^2. Ils assurent une zone économique exclusive[36] de 2,35 millions de km^2, soit 23 % de la surface totale des eaux sous juridiction française.

Ces territoires n'ont quasiment jamais eu de population autochtone ou permanente. Une présence humaine continue y existe néanmoins, assurée par des scientifiques ou des militaires français. L'effectif total présent dans ces régions (tous districts confondus) est en moyenne d'environ 165 personnes l'hiver et 350 personnes l'été.

L'isolement de la terre Adélie et des îles subantarctiques, dans lesquelles il n'existe pas de pistes d'aviation, implique la mise en place d'une chaîne logistique complexe. Pour les îles subantarctiques, la desserte est assurée par le navire *Marion Dufresne II* à partir de La Réunion. Pour la terre Adélie, elle l'est par le navire polaire *L'Astrolabe* au départ d'Hobart en Tasmanie (Australie). Les îles Éparses disposent en revanche de pistes permettant l'atterrissage d'avions militaires de transport provenant de La Réunion. Leur ravitaillement logistique lourd (carburant, matériaux, notamment) est assuré par un bâtiment de transport léger de la marine nationale depuis La Réunion.

Les activités strictement économiques sont aujourd'hui, dans ces régions, nulles ou marginales. Les îles subantarctiques françaises constituent en revanche des sanctuaires pour la faune et la flore du fait de leur éloignement des centres d'activités humaines.

[35] Les îles Éparses sont un ensemble de cinq îles : Bassas da India, Europa, Juan de Nova, Glorieuses, dans le canal du Mozambique, et Tromelin, située au nord de La Réunion.

[36] Espace maritime sur lequel un État côtier exerce des droits souverains en matière d'exploration et d'usage des ressources.

Au titre de la protection de l'environnement, il existe, pour les îles subantarctiques, depuis 2006 une réserve naturelle nationale[37].

L'occupation de ces territoires, avec la logistique nécessaire, est indissociable de l'affirmation de la présence française, avec un triple intérêt :

- stratégique pour la terre Adélie, en donnant à la France une place importante dans la gestion de l'Antarctique, et pour les îles Éparses (consolidation de la présence française dans le détroit de Madagascar) ;

- scientifique pour la terre Adélie et les îles subantarctiques, notamment en matière de biodiversité et d'effets des changements climatiques, dans des régions où se trouvent de nombreuses espèces rares (ex : manchot empereur, grand albatros, éléphant de mer, otarie d'Amsterdam, pétrel géant, etc.) ;

- économique grâce à leur immense zone économique exclusive (sauf au large de la terre Adélie). L'intérêt à court terme est constitué des ressources de la pêche (légines aux Kerguelen et à Crozet ; langoustes à Amsterdam et Saint-Paul ; thons autour des îles Éparses). Dans une perspective plus lointaine, les ressources en hydrocarbures et celles du fond des océans pourraient devenir d'une importance majeure.

[37] Les îles Éparses sont également classées en réserve naturelle, mais par un simple arrêté préfectoral dans l'attente d'une protection au niveau national. Un parc naturel marin a été créé en 2012 autour des îles glorieuses, et une réserve naturelle nationale est en projet pour l'île Europa et ses eaux territoriales.

Carte des Terres australes et antarctiques françaises



Source : préfecture des Terres australes et antarctiques françaises (TAAF)

Le territoire des TAAF a pour activité principale d'assurer la logistique (transports, énergie, infrastructures, hébergement, restauration, matériel médical) de la présence française dans ces régions. La convention de 2006 de répartition des tâches avec l'Institut Paul-Émile Victor (IPEV)[38] précise que les TAAF en ont la responsabilité, l'IPEV étant notamment chargé des équipements nécessaires aux programmes de recherche. Le territoire est en outre compétent pour la gestion de la réserve naturelle créée en 2006. Il assure enfin diverses autres fonctions

[38] Créé en 1992 sous le nom d'Institut français pour la recherche et la technologie polaire (IFRTP), l'IPEV est un groupement d'intérêt public regroupant neuf organismes, dont le CNRS et les ministères de la recherche et des affaires étrangères. Il met en œuvre des programmes scientifiques dans les régions polaires et subpolaires. Son budget est de 28 M€ environ, ses effectifs de 95 personnes (55 titulaires, 40 contractuels) auxquels il faut ajouter une quarantaine de volontaires du service civique.

(gestion et contrôle des droits de pêche, émissions de timbres, prestations touristiques de croisière sur le navire *Marion Dufresne II).*

Le territoire dispose en 2011 d'un budget atteignant 25,4 M€, avec un rythme d'accroissement d'un peu plus de 2 % par an depuis 2004, inférieur à celui de l'inflation. Le siège administratif des TAAF est depuis 2000 situé à Saint-Pierre de La Réunion.

L'effectif de l'administration du territoire est de 81 personnes (23 titulaires, 58 contractuels). S'y ajoutent 55 militaires mis à disposition, 15 volontaires du service civique et 31 contrôleurs de pêche (à temps partiel). Certains de ces personnels sont affectés dans les districts.

Il n'existe pas de mutualisation particulière entre la préfecture des TAAF et celle de La Réunion localisée à Saint-Denis. La distance entre Saint-Pierre et Saint-Denis est de 85 km.

I - L'adaptation du statut

L'article 72-3 de la Constitution précise, depuis la révision constitutionnelle de 2003, que « la loi détermine le régime législatif et l'organisation particulière des Terres australes et antarctiques françaises ». Les TAAF appartiennent ainsi à la catégorie des collectivités territoriales à statut particulier prévue au premier alinéa de l'article 72 de la Constitution. Contrairement aux autres collectivités, ce statut n'est pas précisé par le texte constitutionnel, mais par la loi.

Le rapport public annuel de 2006 de la Cour regrettait que le statut du territoire n'ait pas été modifié depuis la loi du 6 août 1955. La Cour relevait notamment des situations de vide juridique et de confusion dans la répartition des compétences issues du choix d'un statut de collectivité territoriale mais bénéficiant de la spécialité législative[39].

La loi du 21 février 2007 et son décret d'application du 11 septembre 2008 ont partiellement répondu à cette critique. Le texte législatif confirme (article 14) que les TAAF, y compris les îles Éparses, « forment un territoire d'outre-mer doté de la personnalité morale et possédant l'autonomie administrative et financière ». Il prévoit de nombreuses et d'importantes dérogations à la spécialité législative : dans

[39] Le principe de spécialité législative signifie que seules les dispositions législatives et réglementaires comportant la mention expresse d'une application à ce territoire lui sont applicables directement.

plusieurs domaines, les dispositions législatives et réglementaires françaises sont applicables de plein droit, ce qui permet de faire bénéficier le territoire d'un cadre juridique plus stable.

Le nouveau dispositif juridique précise les pouvoirs du préfet, administrateur supérieur, qui, en l'absence de population permanente, est à la fois représentant de l'État et chef du territoire. Il est assisté d'un conseil consultatif, dont le décret du 11 septembre 2008, modifié le 31 mai 2013, a élargi et diversifié la composition[40].

Cette gouvernance modernisée reste marquée par des insuffisances. La même personne, le préfet administrateur supérieur, d'une part subdélègue au territoire les crédits d'État et en assure le contrôle administratif, et, d'autre part, arrête et gère le budget de ce même territoire. Le conseil consultatif rend un avis sur le budget, mais pas sur le compte administratif et le compte de gestion du comptable. Conformément à la loi de 2007, l'administrateur supérieur fixe lui-même la nature et le montant des impôts territoriaux perçus, sans que le Parlement n'ait à valider ses choix en l'absence d'une assemblée délibérante, non concevable dans le cas présent.

Les règles financières, elles-aussi réformées par la loi du 21 février 2007 et le décret du 11 septembre 2008, restent insuffisamment précises pour apporter toutes les garanties souhaitables. Ainsi, la soumission des achats (par exemple, infrastructures, pétrole, produits alimentaires) au code des marchés publics ne constitue pas une obligation, alors qu'en pratique rien ne s'y oppose. Les décisions budgétaires de l'administration des TAAF ne sont soumises à aucun contrôle juridique externe. Surtout, elles ne font pas l'objet d'un contrôle financier, supprimé par le décret de 2008.

II - L'amélioration de la situation financière

Dans son rapport public annuel de 2006, la Cour s'était inquiétée de l'avenir de la situation financière de la collectivité. Elle avait signalé certaines anomalies en matière de recettes touristiques, en particulier lors de la croisière dite « du millénaire » sur le *Marion Dufresne II*[41].

[40] Il est composé de 13 titulaires et 13 suppléants (parlementaires, représentants des ministères concernés et personnalités qualifiées).
[41] Croisière organisée en l'an 2000, où les passagers ont voyagé gratuitement.

Les ressources propres continuent de représenter la principale source de financement du territoire (75 % en 2011). Il s'agit pour l'essentiel des prestations remboursées pour la location du *Marion Dufresne II* et des droits de pêche. Les autres recettes (produits philatéliques et touristiques[42]) ont tendance à stagner ou à régresser. Dans ce dernier domaine, une plus grande rigueur est intervenue dans l'application de la tarification pour les passagers embarqués sur le *Marion Dufresne II*, même si certains problèmes ont continué à subsister (diminution des tarifs certaines années, il est vrai après une revalorisation en 2007 ; régime applicable aux représentants des médias ; modalités de commercialisation de ces prestations).

Les impôts territoriaux sont d'ampleur réduite et en diminution (2 % des recettes). Il s'agit pour l'essentiel de la contribution directe territoriale, prélevée à la source sur les rémunérations des personnels exerçant une activité professionnelle sur le territoire. Les recettes de la taxe d'immatriculation au pavillon des Kerguelen, qui ne concerne plus que huit navires, sont devenues marginales.

En matière de subventions de l'État, la dotation du ministère de l'outre-mer est restée relativement stable, mais celles des autres ministères augmentent fortement, correspondant pour l'essentiel à la création de la réserve naturelle (dotation du ministère de l'écologie de 1,47 M€ en 2011).

S'agissant des dépenses, les charges de fonctionnement ont augmenté de 18 % de 2004 à 2011. Elles comprennent notamment les paiements effectués pour les navires (13,5 M€ au total). En dehors des achats et charges externes, les traitements, salaires et les charges sociales payés par le territoire représentent le second poste de dépenses. Le rythme annuel des investissements effectués par les TAAF a fortement baissé (4,81 M€ en 2004, 1,74 M€ en 2011), en particulier du fait de la diminution des constructions nouvelles.

Au total, la situation financière de la collectivité s'est consolidée. L'administration des TAAF affiche régulièrement, sauf en 2008, des résultats positifs qui, cumulés, s'élèvent à 8,6 M€ depuis 2004. Les réserves ont par conséquent augmenté, passant de 4,3 M€ à 11,9 M€[43] entre 2004 et 2011.

[42] Ils représentaient respectivement 0,84 M€ et 0,45 M€ en 2011.

[43] Au-delà du seul budget des TAAF, la Cour a procédé, pour les îles Éparses, à une mesure du coût global de la présence française en intégrant les dépenses du ministère de la défense et de la recherche. Celui-ci se monte à environ 9 M€ par an.

III - Une logistique à mieux gérer

Dès son référé du 22 avril 1996 au ministère chargé de l'outre-mer, la Cour avait critiqué les modalités de mise en place du navire *Marion Dufresne II*, entré en service en 1995. Elle avait, en outre, souligné la nécessité de stabiliser et de clarifier la répartition des compétences entre les TAAF et l'Institut Paul-Émile Victor (IPEV).

A - Les navires et leur gestion

Les navires chargés de la logistique sont le *Marion Dufresne II*[44] (pour les îles subantarctiques), *L'Astrolabe* (pour la terre Adélie) et *La Curieuse* (utilisé l'été aux Kerguelen). Le navire l'*Osiris*, subventionné par les TAAF, sert à la surveillance et au contrôle de la pêche. Le coût de ces navires est en général pris en charge à la fois par les TAAF et l'IPEV. Les dépenses nettes ne sont pas négligeables, en particulier pour le *Marion Dufresne II* (11,8 M€ par an pour le seul budget des TAAF).

L'achat et l'armement du *Marion Dufresne II*

Les critiques de la Cour en 2006 sur cette opération portaient sur deux points :

- sa complexité, avec la création d'un groupement d'intérêt économique (GIE) propriétaire du navire (constitué des TAAF et, pour une part très minoritaire, 0,03%, de la Compagnie générale maritime (CGM)) ;

- son coût (340 MF) et ses modalités de financement, la CGM, en contrepartie de son modeste apport au GIE, s'étant vu attribuer l'exploitation du navire.

Depuis le rapport public de la Cour de 2006, des efforts ont été faits pour diminuer ce coût, en particulier par une renégociation avec l'armateur des frais d'exploitation du *Marion Dufresne II*. La nouvelle convention, conclue en 2009, permet une économie de dépenses d'affrètement de 1,8 M€ par an à partir de 2010. La renégociation du prêt bancaire contracté pour l'acquisition du navire, dont le remboursement s'achève en 2014, n'a pas pu en revanche aboutir.

[44] Ce navire a pour caractéristique d'être multi-usage : navire océanographique très sophistiqué, petit paquebot pour 110 personnes, cargo pouvant transporter 4000 tonnes de marchandises, pétrolier d'une capacité de 1 600 m^3, porte hélicoptère.

Pour ce navire entré en service en 1995, la question va se poser de sa prolongation ou de son renouvellement. Le choix semble s'orienter vers une jouvence tant du navire lui-même que des équipements scientifiques dont il dispose, ce qui permettrait de prolonger son activité de 15 à 20 ans. En tout état de cause, il est indispensable que deux principes soient respectés : la clarification du montage juridique, qui devrait permettre une plus grande transparence dans les comptes des TAAF, de nature à faire mieux ressortir les risques financiers réellement encourus ; la mise en concurrence effective, tant pour les travaux, les conditions d'affrètement, que pour le remplacement du navire le moment venu.

B - Les relations avec l'IPEV

Dans le domaine scientifique, la gestion des moyens de recherche dépend de l'IPEV. Même si les deux organismes n'ont pas exactement la même compétence géographique[45], leurs métiers logistiques sont complémentaires.

Leurs relations sont réglées par une convention renouvelée en 2006. Les liens financiers restent cependant enchevêtrés du fait de nombreuses exceptions et clauses particulières (logistique assurée par l'IPEV en terre Adélie, règles de remboursement pour l'utilisation du *Marion Dufresne II*, partage forfaitaire du loyer du navire *L'Astrolabe*, intervention de l'IPEV pour des évaluations scientifiques relatives à la réserve naturelle nationale).

Une réflexion plus large serait nécessaire, impliquant les autorités de tutelle, pour examiner de manière plus systématique les possibilités de rapprochement et de mutualisation entre les deux organismes pour les questions logistiques dans les zones antarctiques et australes.

[45] L'IPEV est compétent à la fois pour l'Antarctique et l'Arctique.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

La modernisation du statut des Terres australes et antarctiques françaises (TAAF), qui constitue un incontestable progrès par rapport à la situation antérieure, a laissé subsister plusieurs problèmes liés notamment aux incertitudes juridiques du statut du territoire qui compliquent la tâche de l'administrateur supérieur.

Les TAAF sont, en outre, dans la situation unique d'être une collectivité ne disposant d'aucune instance délibérante, à l'exception d'un conseil consultatif dont le rôle est réduit. Tant en droit qu'en fait, l'administrateur supérieur concentre tous les pouvoirs.

Les TAAF ont enfin la caractéristique originale d'être une collectivité territoriale, et donc à compétence générale, mais dont les principales fonctions sont au contraire très spécialisées, pour l'essentiel d'ordre logistique. Un autre organisme public, l'Institut polaire français Paul-Émile Victor (IPEV), assure des fonctions complémentaires pour les activités scientifiques. Les relations entre les deux organismes sont d'une grande complexité.

Tout en prenant acte des progrès accomplis, la Cour formule les recommandations suivantes :

1. *poursuivre l'adaptation du statut des TAAF, en précisant les règles financières applicables, notamment en matière de marchés publics, et en renforçant le rôle du conseil consultatif ;*
2. *en matière logistique, procéder à une clarification juridique et à une mise en concurrence des prestataires ; inventorier et mettre en œuvre les possibilités de mutualisation entre les TAAF et l'IPEV.*

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	96
Ministre de l'enseignement supérieur et de la recherche	97
Ministre des outre-mer	98
Préfet, administrateur supérieur des terres australes et antarctiques françaises	100
Directeur de l'Institut polaire français Paul-Émile Victor	101

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 prenons note avec satisfaction des conclusions apportées par la Cour sur les progrès accomplis par la modernisation du statut des TAAF.

Nous accueillons par ailleurs avec intérêt les recommandations formulées, et nous partageons notamment les préoccupations de la Cour sur l'application du code des marchés publics dans le territoire.

RÉPONSE DE LA MINISTRE DE L'ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR ET DE LA RECHERCHE

Ce rapport n'appelle pas d'observation particulière de ma part.

RÉPONSE DU MINISTRE DES OUTRE-MER

Mon ministère ne peut que partager les observations de la Cour quant aux progrès qui ont été réalisés sur les exercices 2004 à 2011 : modification du statut des TAAF par la loi du 21 février 2007 et le décret d'application du 11 février 2008, nette amélioration de la situation financière conduisant à une augmentation significative des réserves, nouvelle convention d'exploitation du Marion Dufresne II, etc.

Nonobstant ces avancées, les propositions d'amélioration formulées par la Cour appellent de ma part les remarques et précisions suivantes.

S'agissant du statut des TAAF, je rappelle qu'il a été sensiblement modifié en 2007 et 2008. Il paraît donc préférable de laisser à ce nouveau cadre le temps nécessaire de faire ses preuves. En outre, il convient de ne pas préjuger du rôle que pourra jouer auprès du préfet le Conseil consultatif, instance qui vient d'être renouvelée pour moitié en 2013. Aussi, si les propositions d'amélioration présentées par la Cour sont pertinentes, leur mise en œuvre supposerait de modifier de nouveau le statut, ce qui apparaît prématuré.

Concernant plus précisément l'application du code des marchés publics, si les TAAF n'y sont pas formellement soumises, je précise que dans les faits, il est quasi-systématiquement recouru à des appels d'offres. Des exemples nombreux et récents en attestent : choix du fournisseur de carburant ou de vivres frais, sélection d'un nouveau transitaire en douanes ou d'une compagnie d'hélicoptère.

S'agissant des relations entre les TAAF et l'IPEV, je souhaite rappeler que les TAAF, collectivité expressément citée à l'article 72-3 de la Constitution, et l'Institut Paul Émile VICTOR, groupement d'intérêt public, ne peuvent être mis sur le même plan. Le statut constitutionnel des TAAF ne suppose pas en effet que cette collectivité au statut spécifique puisse être comparée à un établissement public.

Par ailleurs, comme le souligne la Cour, les deux organismes n'ont pas les mêmes périmètres géographiques et leurs missions sont bien différentes. En matière de logistique, leurs métiers sont certes proches, mais sont organisés de manière complémentaire. A ce titre, les relations entre les deux entités ont été affinées par la signature d'une nouvelle convention de gestion en 2013, qui concrétise la volonté commune d'assurer au meilleur coût le développement de la présence française dans ces territoires isolés.

Si des progrès sont encore possibles pour clarifier les relations entre les TAAF et l'IPEV, je tiens à préciser que l'articulation entre les deux organismes est le résultat de vingt années d'ajustement pour atteindre un compromis optimisé et qui repose sur un socle conventionnel plus approprié qu'un cadre réglementaire trop rigide.

Tels sont les éléments que je souhaite apporter à la Cour.

RÉPONSE DU PRÉFET, ADMINISTRATEUR SUPÉRIEUR DES TERRES AUSTRALES ET ANTARCTIQUES FRANÇAISES (TAAF)

J'ai l'honneur de vous faire savoir que ce document n'appelle aucune observation de ma part.

RÉPONSE DU DIRECTEUR DE L'INSTITUT POLAIRE FRANÇAIS PAUL-ÉMILE VICTOR

Je vous informe que l'Institut polaire français Paul-Émile Victor ne souhaite pas apporter de réponse sur 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

2
La gestion des déchets ménagers : des progrès inégaux au regard des enjeux environnementaux

PRÉSENTATION

La gestion des déchets ménagers par les collectivités locales a été examinée par les chambres régionales des comptes (CRC) en 2009 et 2010 à partir du contrôle de la gestion de plus de 150 organismes locaux de collecte et de traitement des ordures ménagères dans une vingtaine de régions.

Dans le rapport public thématique de septembre 2011 résultant de ces travaux[46], la Cour des comptes et les chambres régionales des comptes avaient formulé trois grands constats :

- *la France présente en Europe des résultats honorables, quoique contrastés : elle a mis aux normes ses incinérateurs, fait progresser le tri et le nombre des déchèteries ; elle dispose de marges de progression en matière de recyclage, de valorisation et de qualité du service rendu et manque, par ailleurs, dans certaines parties du territoire, d'équipements pour le traitement ou l'élimination des déchets ;*
- *l'organisation territoriale de la collecte et du traitement relève de plans départementaux sous la responsabilité des conseils généraux, mais ces documents sont souvent imprécis et non directifs ; quant à l'État, il ne joue qu'insuffisamment son rôle ;*
- *les coûts de collecte et de traitement augmentent de façon peu maîtrisée (+ 6 % par an), tout en étant insuffisamment mesurés ; le mode de financement ne fait pas suffisamment application du principe pollueur-payeur et reste peu incitatif pour les usagers.*

[46] Cour des comptes, *Rapport public thématique : Les collectivités locales et la gestion des déchets ménagers.* La Documentation française, septembre 2011, 303 p., disponible sur www.ccomptes.fr

La Cour et les chambres régionales des comptes avaient émis 30 recommandations portant sur l'organisation territoriale, la connaissance des coûts et la mesure de la performance ainsi que sur les modes de financement.

Trois ans plus tard, la Cour et les chambres régionales des comptes observent que cet état des lieux a évolué et révèle des résultats positifs en matière de prévention et de maîtrise de l'évolution des coûts. En revanche, bien qu'une dizaine de recommandations aient été globalement prises en compte, notamment en ce qui concerne la planification de la politique de gestion des déchets, une majorité d'entre elles n'ont été à ce jour que partiellement suivies.

La gestion des déchets ménagers recouvre plusieurs activités : la collecte, désormais sélective (tri), le transport et le traitement.

Ce traitement est, pour l'essentiel, effectué de trois façons :

- par recyclage, qui comprend le compostage ou des traitements biologiques (usines de méthanisation) et la valorisation des matières (récupération grâce aux collectes sélectives des matériaux comme le verre, les papiers et cartons, les plastiques ou les métaux) ;
- par incinération, avec en principe une valorisation énergétique ;
- par la mise en décharge pour les déchets ultimes qui ne peuvent être valorisés et sont enfouis dans des installations de stockage pour déchets non dangereux (ISDND) ou inertes (ISDI).

En application de l'article L. 2224-13 du code général des collectivités territoriales (CGCT), les communes sont compétentes pour la gestion des déchets des ménages. Elles peuvent transférer à un établissement public de coopération intercommunale ou à un syndicat mixte tout ou partie de la compétence de collecte et de traitement de ces déchets, et au département les opérations de traitement.

L'autorité organisatrice du service public gérant les déchets ménagers et assimilés est libre de recourir à ses propres moyens humains et matériels (en gestion directe ou en régie) ou d'en confier la prestation à une entreprise, selon des formules diverses de gestion (marchés publics ou délégations de service public).

Les collectivités locales consacraient en 2010 plus de 6,7 Md€ à la collecte et au traitement des déchets des ménages, ainsi que des déchets assimilés (déchets des entreprises collectés avec les déchets ménagers) et

des déchets de voirie. Les déchets ménagers et assimilés (DMA)[47] comprennent les ordures ménagères résiduelles (OMR), les déchets des collectes sélectives, ainsi que ceux collectés en déchèteries, c'est-à-dire la totalité des déchets des ménages et des activités économiques pris en charge par le service public.

I - Des évolutions plutôt positives

A - Les objectifs européens et nationaux : de nouvelles exigences

Les grands principes et les lignes directrices de la politique de gestion des déchets ménagers sont définis par des directives communautaires, ainsi que par des dispositions législatives et réglementaires, dont la plupart figurent dans le code de l'environnement.

La directive européenne du 19 novembre 2008 relative aux déchets précise le cadre juridique de leur traitement au sein de l'Union européenne. Elle fixe, en particulier, un objectif de recyclage à hauteur de 50 % pour les déchets ménagers à l'horizon 2020. Elle impose aux États membres d'élaborer des programmes nationaux de prévention et établit une hiérarchie entre les différentes options de gestion des déchets : prévention de la production, préparation en vue de leur réemploi, recyclage, valorisation et, en dernier recours, élimination dans des conditions respectueuses de l'environnement.

Cette directive a été transposée en droit national par l'ordonnance du 17 décembre 2010, qui modifie plusieurs articles du code de l'environnement et du code général des collectivités territoriales (CGCT). Les mesures réglementaires ont été transposées dans le décret du 11 juillet 2011 portant diverses dispositions relatives à la prévention et à la gestion des déchets.

[47] Dans l'ensemble du texte, il sera fait état des « déchets ménagers », qu'il faut entendre par « déchets ménagers et assimilés » (DMA).

Le plan d'action national déchets 2009-2012, issu des Grenelle de l'environnement I et II de 2009 et 2010, a fixé plusieurs objectifs :

- réduire la production des déchets ménagers de 7 % entre 2009 et 2013 ;
- porter le recyclage matière et organique à 45 % en 2015 ;
- diminuer de 15 % les quantités de déchets incinérés et stockés entre 2009 et 2012 ;
- doubler, entre 2009 et 2015, les capacités de valorisation biologique des déchets ménagers.

À l'issue de la conférence environnementale de septembre 2013, un nouveau plan déchets doit être établi pour les années 2014-2020. Il fixera des objectifs renouvelés, notamment la réduction de moitié des déchets mis en décharge sur la période 2010-2020 et l'augmentation du taux de recyclage.

En favorisant le développement d'une « économie circulaire », dans laquelle les déchets sont réintégrés dans le processus de production comme matières premières, ce plan renforcera la mise en œuvre du principe de proximité par une meilleure connaissance des gisements et des coûts, ainsi que par l'encouragement à la mise en place d'outils d'incitation en direction des différents acteurs de la politique des déchets.

B - La prévention : des progrès

Avec 288 kg d'ordures ménagères résiduelles (OMR) par habitant et par an en 2011, la production française de déchets ménagers, après avoir régulièrement augmenté depuis 1960, diminue sensiblement depuis 2005, où elle atteignait 326 kg. Cette diminution s'est accompagnée, parallèlement, d'une hausse de la production d'autres déchets (collecte sélective, déchets verts, encombrants, apports en déchèteries).

Les chiffres de la collecte[48] corroborent cette évolution : baisse des ordures ménagères résiduelles par habitant de 6 % entre 2007 et 2011, hausse des apports en déchèteries dans un parc désormais stabilisé couvrant la quasi-totalité du territoire (96 % de la population en 2009). Toutefois, avec 526 kg de « déchets municipaux » par an et par habitant,

[48] Source Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME).

la France reste au-dessus de la moyenne européenne de l'Union européenne qui se situe à 486 kg[49].

Cette baisse des quantités produites et collectées tient pour partie au ralentissement économique, mais également à l'impact positif des politiques de prévention et au progrès de la tarification incitative.

Ainsi, l'objectif de réduction de 7 % fixé par le plan national de prévention de la production des déchets pour 2009-2012 est aujourd'hui pratiquement atteint.

De même, le dispositif des plans et programmes de prévention des déchets initiés en 2009 a suscité une forte mobilisation : 52 départements sont dotés d'un plan de prévention et 375 établissements publics de coopération intercommunale, représentant 64 % de la population, sont couverts par des programmes locaux de prévention.

Quant aux aides accordées par l'agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME) en matière de prévention, elles s'élèvent à 166 M€ sur la période 2009-2012, dont 120 M€ pour les plans et programmes locaux de prévention.

C - Les coûts : difficiles à mesurer, mais globalement en voie de stabilisation

Le financement du service d'élimination des déchets ménagers

La législation offre aux communes et à leurs groupements le choix entre trois modes de financement :

- la taxe d'enlèvement des ordures ménagères (TEOM), à laquelle est normalement associée une redevance spéciale payée par les entreprises et établissements publics qui recourent à ce service public ;

- la redevance d'enlèvement des ordures ménagères (REOM), liée au service rendu ;

- les recettes du budget général (taxes directes locales).

[49] Source Eurostat 2013. La notion de « déchets municipaux » ne recouvre pas exactement celle de déches ménagers et assimilés (DMA) ou celle d'ordures ménagères résiduelles (OMR) ; il s'agit de l'ensemble des déchets dont l'élimination relève de la compétence de la collectivité : les ordures ménagères, les encombrants des ménages, les déchets dangereux des ménages, les déchets du nettoiement, les déchets de l'assainissement collectif, les déchets verts des ménages et des collectivités locales.

En 2012, plus de 97 % des communes françaises (regroupant près de 97 % de la population) ont prélevé, directement ou par l'intermédiaire d'une structure intercommunale, une taxe ou une redevance d'enlèvement des ordures ménagères. Le financement par la taxe est prédominant : il couvre plus des deux-tiers des communes et près de 90 % de la population.

Le produit de la taxe s'est élevé à 6,09 Md€, dont 4,86 M€ prélevés par les groupements, celui de la redevance à 630 M€, dont 572 M€ prélevés par les groupements. Le produit de la taxe est donc près de dix fois supérieur à celui de la redevance. Les groupements à fiscalité propre qui prélèvent la redevance sont essentiellement des communautés de communes, au sein desquelles se rassemblent des communes faiblement peuplées. *A contrario*, toutes les communautés urbaines et 85 % des communautés d'agglomération font le choix de prélever la taxe.

La taxe et la redevance représentent 80 % du financement de la dépense courante de gestion des déchets municipaux en 2011. Pour leurs investissements liés à la gestion des déchets, les collectivités locales reçoivent des aides publiques provenant de l'agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME), des conseils régionaux ou généraux et des fonds de compensation de la TVA. Elles bénéficient également, directement ou indirectement, des aides des éco-organismes[50] qui perçoivent auprès des producteurs des éco-contributions. Les dépenses les plus importantes pour les collectivités sont les dépenses d'investissement engagées pour assurer la mise aux normes et le renouvellement des équipements, en favorisant notamment le recyclage (mise en conformité du parc des incinérateurs, centres de tri et déchèteries).

En 2011, la Cour avait relevé que les coûts de la gestion des déchets ménagers étaient « structurellement à la hausse et insuffisamment maîtrisés ».

Face à la difficulté de mesurer statistiquement les flux financiers liés aux déchets, elle recommandait de doter les collectivités des moyens de mener des analyses fiables des coûts, d'une part, en instituant un budget annexe obligatoire pour toutes les collectivités chargées de la collecte et/ou du traitement des déchets, d'autre part, en généralisant un outil de comptabilité analytique normé pour permettre la production et la comparaison des divers indicateurs de coûts.

[50] Le principe de la responsabilité élargie du producteur (REP) consiste, pour l'essentiel, à faire supporter par les producteurs une responsabilité significative pour la gestion des déchets issus des produits qu'ils ont mis sur le marché, notamment les coûts liés au recyclage. Les éco-organismes assurent la gestion financière et/ou organisationnelle de ce dispositif par grandes filières (emballages, verre, etc.).

Actuellement, la création d'un budget annexe est obligatoire uniquement lorsque l'élimination des déchets relève d'un service public industriel et commercial (SPIC), c'est-à-dire d'un service financé par la redevance. En revanche, cette obligation n'existe pas lorsque le financement provient de la taxe, dans le cadre d'un service public administratif (SPA). La généralisation du budget annexe se heurte donc à la difficulté juridique de transformer un service public administratif, financé par la taxe, en un service public industriel et commercial financé par une redevance devant couvrir l'intégralité des dépenses du service.

Certes, les collectivités de plus de 10 000 habitants ayant institué la taxe et qui assurent au moins la collecte des déchets ménagers doivent retracer son produit dans un état spécial annexé aux documents budgétaires, ainsi que les dépenses afférentes à l'exercice de cette compétence. Cette annexe est toutefois rarement produite.

À défaut d'une généralisation de la comptabilité analytique, le développement des instruments de mesure des coûts et notamment du référentiel national de l'ADEME[51] s'est poursuivi. La dernière étude publiée en 2013, sur les données de 2010, repose sur un échantillon de 177 collectivités couvrant 12,4 millions d'habitants.

Elle révèle une stabilisation des coûts techniques[52] par tonne collectée (+ 1 % entre 2007 et 2010). Cette stabilisation résulte, d'une part, de l'augmentation des coûts de gestion des ordures ménagères résiduelles (principalement leur traitement), d'autre part, de la stabilité, voire la diminution, des coûts des autres flux, en particulier les recyclables secs (essentiellement les emballages hors verre).

Les coûts techniques en euros par habitant ont même baissé de 5 % sur la même période, sous l'effet conjugué de la diminution des quantités d'ordures ménagères résiduelles et de la hausse des apports en déchèteries, moins coûteux. Cette évolution générale cache toutefois de fortes disparités locales selon les efforts d'investissements effectivement réalisés par les collectivités au cours des années précédentes.

[51] Ce référentiel repose sur un outil de présentation d'analyse des coûts (matrice des coûts) associé à une méthode de comptabilité analytique (méthode « Compta-Coût »).
[52] Le coût technique est égal à l'ensemble des charges (structure, collecte, transports) auxquelles on soustrait les produits industriels (ventes de matériaux et d'énergie, prestations à des tiers).

La hausse de 7 % à 10 % de la TVA sur la collecte et le traitement à compter du 1er janvier 2014 pourrait se traduire pour les collectivités assujetties par une augmentation mécanique des coûts.[53]

La feuille de route pour la transition écologique, élaborée à l'issue de la conférence environnementale de septembre 2013, prévoit l'obligation de mettre en place une comptabilité analytique déchets, assortie d'indicateurs de suivi de coûts dans les rapports annuels des maires sur la gestion des déchets. Un observatoire annuel des coûts et financements de la gestion des déchets ménagers et assimilés devrait également être mis en place par l'ADEME.

En tout état de cause, la généralisation du budget annexe et la mise en place d'une comptabilité analytique sont une nécessité.

D - La planification : un renforcement réglementaire

1 - Le contenu des plans départementaux de gestion des déchets non dangereux

Pour rendre la planification plus opérationnelle, plusieurs recommandations avaient été formulées par la Cour en 2011.

Une première série de recommandations visait à enrichir le contenu des plans départementaux en y intégrant de nouvelles obligations, comme la déclinaison des objectifs de performance au niveau de chacune des collectivités compétentes, l'évaluation de la pertinence de l'organisation territoriale, l'analyse détaillée et comparée des installations de traitement (incinération, traitement mécano-biologique) et de stockage des déchets ultimes à créer, ou encore le recensement des anciens sites de traitement ou de stockage de déchets pour en évaluer les risques.

Le code de l'environnement a fait l'objet de plusieurs modifications qui vont dans le sens des préconisations de la Cour. Son nouvel article R. 541-14[54] rend obligatoire un état des lieux de la planification, dans lequel s'intègre naturellement un descriptif des modalités de gestion des déchets mises en place par les collectivités compétentes. Cet état des lieux peut conduire à évaluer la pertinence de l'organisation territoriale

[53] La fiscalité sur les déchets représente environ 1 Md€ de recettes pour l'État en 2012 (taxe générale sur les activités polluantes (TGAP), TVA et frais d'assiette et de recouvrement de la taxe d'enlèvement des ordures ménagères (TEOM).
[54] Décret du 11 juillet 2011.

existante et à établir des propositions qui, une fois reprises dans les plans, seront opposables aux décisions des acteurs publics concernés.

Les plans ont également vocation à intégrer les scénarios possibles d'équipements de traitement et de stockage, même s'il n'appartient pas au planificateur d'identifier les sites qui relèvent de la compétence des collectivités en charge du traitement des déchets.

Quant au recensement et au suivi des anciens sites, s'ils doivent figurer dans les plans, ils relèvent également de la législation des installations classées et il revient à l'État de mettre en œuvre les mesures nécessaires.

2 - La mise en œuvre et le suivi des plans départementaux

Trois recommandations avaient pour objectif d'impliquer davantage les acteurs concernés dans l'adoption et la mise en œuvre des plans. Il était proposé que les projets de plans départementaux ne soient pas seulement portés à la connaissance des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) intéressés, mais que toutes les communes et tous les EPCI concernés délibèrent et rendent un avis avant son adoption définitive. La Cour recommandait également de promouvoir la prise en charge du traitement des déchets ménagers et la réalisation des installations y afférentes par une seule collectivité ou groupement (département ou syndicat mixte) et de recenser les bonnes pratiques.

Le nouvel article R. 541-20-5° du code de l'environnement répond à la première recommandation en précisant que le projet de plan et le rapport environnemental associé sont soumis pour avis aux groupements compétents en matière de déchets ou à défaut aux communes concernées.

En revanche, le transfert de la compétence « traitement » à une seule collectivité ne peut être envisagé que de manière volontaire. Dans un département sur deux, la compétence « traitement » est exercée à l'échelon départemental. Des expériences de mutualisation conventionnelle se développent également au plan interdépartemental. C'est le cas en Rhône-Alpes, avec notamment l'expérience du Sillon Alpin, qui régit la coopération entre établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) compétents en matière de gestion et de traitement des déchets de plusieurs départements (Haute-Savoie, Savoie, Isère, Drôme et Ardèche). Il regroupe 2,5 millions d'habitants, soit près de 40 % de la population de la région. Cette coopération interdépartementale a été prise en compte par les conseils généraux concernés et inscrite dans leurs plans départementaux respectifs.

Quant au recensement des bonnes pratiques, sans être obligatoire, il se développe sous l'impulsion de l'ADEME ou d'associations d'élus.

Deux recommandations visaient à renforcer le suivi et l'évaluation des plans départementaux de gestion des déchets, en rendant obligatoire, pour chacun d'entre eux, la mise en place d'un observatoire chargé d'en suivre la mise en œuvre et d'en publier un bilan annuel.

De tels observatoires n'ont pas été créés. En revanche, le nouvel article R. 541-24-1 du code de l'environnement renforce, dans le sens souhaité par la Cour, l'obligation de suivi, sans pour autant aller jusqu'à la publication de bilans annuels. En effet, l'autorité compétente doit présenter à la commission consultative d'élaboration et de suivi, au moins une fois par an, un rapport relatif à la mise en œuvre du plan. Ce rapport contient, notamment, les modifications substantielles de l'état des lieux initial de la gestion des déchets et le suivi des indicateurs définis par le plan, accompagné de l'analyse des résultats obtenus.

Pour faciliter la mise en œuvre et le suivi des plans, leur caractère prescriptif pourrait être renforcé. L'adhésion préalable de tous les acteurs étant nécessaire, les collectivités parties prenantes devraient les approuver, alors que seul un avis simple est requis aujourd'hui.

3 - Le rôle du préfet

Bien qu'ayant perdu, au profit des départements, la compétence d'établissement des plans départementaux, le préfet possède des pouvoirs de décision et de contrôle qui peuvent le conduire à rendre des arbitrages en matière d'équipement.

Une dernière série de recommandations avait pour objectif de renforcer le rôle d'impulsion, de contrôle et d'arbitrage des préfets, en leur demandant d'intervenir pour qu'il soit remédié aux irrégularités en matière de transferts de compétences, mais aussi de dresser, en liaison avec l'autorité planificatrice, un état des lieux national de la gestion des déchets ménagers et assimilés. La Cour recommandait également de renforcer les moyens du contrôle de légalité sur le contenu des plans et les décisions prises en son application. Elle proposait enfin que le préfet dispose d'un pouvoir de substitution pour l'élaboration du plan départemental de prévention et de gestion des déchets non dangereux (PDGDND) en cas de carence de l'autorité compétente.

S'il a été remédié aux principales irrégularités constatées en matière d'organisation de la gestion du service public des déchets, les préconisations visant à renforcer le rôle de l'État n'ont globalement pas

été suivies, au motif que les préfets disposaient déjà du contrôle de légalité sur les décisions d'organisation et que la planification devait rester de la compétence des autorités locales.

Sur l'état des lieux, en particulier sur la question des pénuries d'exutoires[55], l'ADEME a mis au point un outil d'évaluation des risques (dénommé OTONO) qui répond partiellement au souhait d'établir un état des lieux objectif de la gestion des déchets sur le territoire du plan.

Il faut, enfin, souligner que, conformément aux recommandations de la Cour, les préfets disposent, à l'issue de la nouvelle rédaction des articles R. 541-16 et R. 541-25 du code de l'environnement, du pouvoir de se substituer aux autorités planificatrices en cas de carence dans l'adoption ou la révision du plan.

De la même manière que pour l'implication des collectivités, donner aux plans un caractère davantage prescriptif renforcerait le rôle des préfets, qui pourraient exercer plus efficacement le contrôle de légalité et les arbitrages nécessaires en matière de planification et d'organisation intercommunale de la gestion des déchets.

E - La tarification : un peu plus incitative

1 - Des outils en développement

À défaut d'une refonte complète des mécanismes de financement encore éclatés entre taxe et redevance, leur rapprochement, recommandé par la Cour, se poursuit. Quant à la tarification incitative, elle se développe lentement.

La loi dite Grenelle I du 3 août 2009 prévoit que « la redevance d'enlèvement des ordures ménagères et la taxe d'enlèvement des ordures ménagères devront intégrer, dans un délai de cinq ans, une part variable incitative devant prendre en compte la nature et le poids et/ou le volume et/ou le nombre d'enlèvements des déchets ». Cette disposition a été complétée par la loi Grenelle II du 12 juillet 2010, qui précise que « les collectivités peuvent, à titre expérimental et pendant une durée de cinq ans, instaurer sur tout ou partie de leur territoire une taxe d'enlèvement

[55] Les exutoires désignent les installations de traitement ou de stockage des déchets, comme les usines d'incinération, les unités de compostage, les centres d'enfouissement technique, etc.

des ordures ménagères composée d'une part variable, calculée en fonction du poids ou du volume des déchets ».

La tarification incitative est une contribution au financement du service dont le montant exigé des usagers varie selon l'utilisation réelle du service. Elle peut désormais s'appliquer aussi bien à la redevance qu'à la taxe d'enlèvement des ordures ménagères.

Depuis la création de la redevance en 1976, le cadre réglementaire français est cohérent avec la mise en œuvre de la redevance incitative. Celle-ci doit être déterminée en fonction du service rendu, à charge pour la collectivité de déterminer les critères définissant cette notion (nombre de personnes dans le foyer, volume collecté, présentation du bac, poids, etc.). Jusqu'à 2011, aucun cadre réglementaire ne permettait l'institution d'une taxe incitative. L'article 46 de la loi Grenelle I a prévu l'application d'une telle taxe mais, en l'absence de précisions sur les modalités pratiques de mise en œuvre, les collectivités pouvaient difficilement l'instaurer.

La loi de finances pour 2012 a comblé cette lacune en introduisant dans le code général des impôts l'article 1522 *bis*, qui fixe un ensemble de règles pour l'institution d'une taxe incitative à compter de l'année 2013 : la possibilité d'introduire une part incitative assise « sur la quantité et éventuellement la nature des déchets produits, exprimée en volume, en poids ou en nombre d'enlèvements » ; le principe d'une part fixe assise sur les mêmes bases que la taxe actuelle ; la limitation de la part incitative qui doit être comprise entre 10 et 45 % du produit total de la taxe ; la répartition de la part incitative au prorata de la valeur locative des locaux, lorsqu'il n'est pas possible de mesurer la production de déchets de chacun d'entre eux (cas de l'habitat vertical) ; un mode de calcul spécifique pour déterminer la part incitative des constructions nouvelles ; la possibilité d'instituer à titre transitoire une part incitative se basant sur le nombre de personnes par foyer.

Selon l'ADEME, qui soutient le dispositif par des aides aux collectivités locales, le développement de la tarification incitative est notable. À la fin 2012, 190 collectivités appliquent une tarification incitative pour une population couverte de 4,2 millions d'habitants (contre 600 000 avant 2009). Néanmoins, seuls 6,5 % de la population française sont aujourd'hui couvertes par une telle tarification, alors que la loi du 3 août 2009 imposait une généralisation de la tarification incitative d'ici à 2014. Les réticences viennent, notamment, de ce que la collectivité locale doit créer et entretenir le fichier des usagers, émettre et recouvrer les factures, recevoir les questions et réclamations des usagers et y répondre.

2 - Des perspectives encore incertaines

La Cour avait recommandé aux collectivités qui souhaitaient mettre en place des mécanismes incitatifs d'élaborer une méthodologie permettant de déterminer de manière optimale les parts fixes et variables, y compris en fonction des circonstances locales (présence ou non de capacités de traitement inutilisées dans les installations dont la plus grande partie des coûts est fixe) et de fixer des règles d'assiette et de perception simples et efficientes.

À défaut d'une méthodologie formalisée, l'ADEME favorise largement les retours d'expériences sur les systèmes de redevance incitative et les expérimentations de taxes incitatives en cours. Il est cependant trop tôt pour en dresser le bilan.

Par ailleurs, la Cour avait formulé une recommandation pour les collectivités souhaitant conserver ou passer à un système intégral de redevance, consistant à « aménager le principe de facturation exacte du coût du service rendu, au profit de mécanismes incitatifs favorisant :

– la valorisation et le recyclage des déchets collectés de manière sélective (qui seraient financés principalement au moyen de la part fixe) ;

– les dépôts en déchèteries (qui resteraient gratuites pour les particuliers) ».

Cette possibilité existe déjà, à condition que les recettes de la redevance couvrent globalement le coût du service. Selon l'ADEME, cette orientation est d'une manière générale mise en œuvre, l'effet incitatif étant en pratique recherché essentiellement sur les ordures ménagères résiduelles et non sur les collectes séparées ou les apports en déchèteries. Il faut signaler toutefois que le succès des déchèteries peut conduire les collectivités gestionnaires à nuancer le principe de gratuité, notamment pour dissuader les professionnels d'y recourir, de préférence aux filières et déchèteries qui leur sont réservées.

II - Des insuffisances persistantes

A - Le cadre institutionnel : à rationaliser

1 - Des compétences à mieux définir

S'agissant des compétences des collectivités en matière de gestion des déchets, la Cour avait formulé deux recommandations visant :

- d'une part, à clarifier et harmoniser le champ des compétences des communes ou de leurs organismes de regroupement compétents en matière de déchets dits « assimilés » ;
- d'autre part, à approfondir et renforcer le processus de recensement et de diffusion des « bonnes pratiques », initié par l'ADEME pour aider les collectivités à mettre en œuvre les programmes locaux de prévention.

Pour les déchets assimilés, c'est-à-dire d'origine artisanale et commerciale mais pris en charge par le service public sans sujétions particulières, l'article L. 2224-13 du code général des collectivités territoriales, modifié par l'ordonnance du 17 décembre 2010, avait renvoyé leur définition à un décret qui n'a toujours pas été adopté.

De ce fait, la définition de ces déchets relève de la seule interprétation des collectivités, ce qui entraîne d'importantes inégalités sur le territoire, voire des difficultés contentieuses en cas de refus de collecte. Un décret sur l'organisation de la collecte devrait prochainement déterminer les règles applicables, mais il ne fixerait pas de plafond quantitatif d'acceptabilité des déchets assimilés.

Quant à la seconde recommandation sur le développement des bonnes pratiques, elle est en cours de mise en œuvre par l'ADEME, sachant que le caractère désormais obligatoire des plans de prévention et de gestion des déchets ne peut qu'y contribuer.

2 - Une organisation territoriale en lente évolution

L'élaboration des nouveaux schémas départementaux de coopération intercommunale, en application de la loi de réforme des

collectivités territoriales du 16 décembre 2010, a été l'occasion de simplifier et de clarifier la carte intercommunale.

S'il est trop tôt pour en apprécier les conséquences sur l'organisation de la gestion des déchets, cette réforme de l'intercommunalité aura des conséquences sur le périmètre de nombreuses structures intercommunales de collecte et de traitement. Elle devrait favoriser la réflexion sur l'optimisation territoriale de la gestion des déchets et faciliter l'application des plans départementaux.

Ce mouvement de rationalisation doit se poursuivre avec l'achèvement de la carte de l'intercommunalité à fiscalité propre au 1er juin 2014. On peut d'ores et déjà relever l'importance que revêt la substitution des groupements à fiscalité propre aux communes dans le domaine du traitement des ordures ménagères. La part du prélèvement par les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) dans le produit total de la taxe d'enlèvement des ordures ménagères est ainsi passée de 30 % en 2001 à 80 % en 2012.

De même, les actuelles évolutions législatives relatives à la modernisation de l'action publique territoriale et l'affirmation des métropoles ne seront pas sans conséquences sur la gestion de la compétence déchets.

B - L'analyse des coûts et de la performance : à développer

La Cour avait formulé en 2011 deux séries de recommandations.

1 - Préciser les obligations des collectivités

En application du décret du 11 mai 2000, le maire ou le président de l'établissement public de coopération intercommunale (EPCI) doivent présenter à leurs assemblées délibérantes respectives un rapport annuel sur la qualité et le prix du service public d'élimination des déchets, quel que soit le mode d'exploitation de ce service.

La Cour proposait de compléter ce décret en y incluant de nouveaux indicateurs techniques et financiers, notamment pour rendre compte de l'atteinte des objectifs départementaux, nationaux et communautaires. Il s'agissait également de normaliser et généraliser les

outils de mesure et d'analyse à la disposition des collectivités et de leurs groupements.

L'article R. 541-14-II et III du code de l'environnement prévoit désormais que le suivi des objectifs départementaux de prévention et de gestion des déchets relève de l'autorité planificatrice et doit être décliné dans les plans par des indicateurs spécifiques. Quant aux données sur les nuisances et les risques professionnels, elles sont normalement prises en compte dans les rapports prévus aux articles R. 125-1 et suivants du code.

Bien que cette démarche ne repose que sur la base du volontariat, l'ADEME doit poursuivre le travail d'enrichissement du « guide de mise en œuvre du rapport du maire », en y intégrant de nouveaux indicateurs portant en particulier sur les coûts. La feuille de route pour la transition écologique, issue de la conférence environnementale de septembre 2013, a conforté cette orientation, en rappelant la nécessité d'améliorer l'information des citoyens sur les coûts, notamment dans les rapports annuels sur la gestion des déchets.

2 - Mieux informer sur les coûts et la qualité du service

Cet objectif faisait l'objet de trois recommandations de la Cour visant à :

- préciser les règles de transmission des rapports annuels sur le prix et la qualité du service aux autorités chargées de l'élaboration et du suivi des plans départementaux ainsi qu'au représentant de l'État ;
- permettre à tous les acteurs concernés de disposer d'une seule base de données fiable et exploitable en temps utile ;
- mettre en place au niveau national un dispositif obligatoire d'évaluation de l'efficacité des services de gestion des déchets par l'ADEME.

Ces recommandations n'ont pas été mises en œuvre, même si l'ADEME et le ministère chargé de l'environnement renforcent le suivi de la politique des déchets au regard, notamment, des objectifs nationaux et communautaires.

C - Les carences en exutoires[56] : une difficulté majeure

La gestion des déchets ménagers reste marquée par la difficulté persistante à mettre en place des filières de proximité quand les capacités de traitement sont insuffisantes. Ce constat peut conduire les acteurs à rechercher des territoires extérieurs et donc à avoir recours au transport des déchets, parfois sur de longues distances, vers des sites de traitements finaux. Ces carences en exutoires créent, de fait, des territoires d'accueil et multiplient les distances parcourues par les déchets ménagers, en générant des coûts financiers et environnementaux substantiels.

L'ADEME évalue le niveau d'autonomie des territoires pour l'élimination des déchets résiduels non dangereux, ainsi que les risques de pénurie d'exutoires à l'échelle des territoires départementaux. La dernière évaluation reposant sur l'enquête ITOM[57] 2010 donnait près de 25 % de ces territoires en déficit avéré de capacité, près de 20 % en situation d'équilibre et un peu plus de 55 % en situation excédentaire, pour un niveau d'autonomie global national de 115 % correspondant à une utilisation des capacités disponibles (incinération et stockage) à hauteur de 86 %.

Selon l'association AMORCE[58], 40 % du territoire serait aujourd'hui en déficit ou en absence de solutions de traitement. Cette évaluation n'est pas comparable avec celle réalisée par l'ADEME, car elle se rapporte majoritairement à des territoires de collectivités infra-départementales.

Selon les projections de l'ADEME, sous réserve de l'aboutissement des projets actuellement identifiés de création de capacités d'exutoires ou de maîtrise de la charge, l'autonomie nationale pourrait être assurée jusqu'en 2022 (horizon tributaire des projets actuels) avec, néanmoins, un accroissement notable de la part des départements en déficit de capacité (32 %). La situation pourrait fortement se dégrader à partir de 2025 sans l'émergence dans les toutes prochaines années de nouveaux projets.

On peut objecter que les objectifs quantitatifs des projets de prévention en cours de réalisation ou prévus restent difficiles à cerner et

[56] Les exutoires désignent les installations de traitement ou de stockage des déchets, comme les usines d'incinération, les unités de compostage, les centres d'enfouissement technique, etc.

[57] Installations de traitement des ordures ménagères.

[58] Association nationale des collectivités, des associations et des entreprises pour la gestion des déchets, de l'énergie et des réseaux de chaleur.

que l'évaluation précise de la portée potentielle des actions de maîtrise des flux de déchets (prévention et valorisation) reste nécessaire pour affiner ce genre de projections. De même, au-delà de la notion d'autonomie, il convient de considérer la situation de chaque territoire départemental dans son environnement pour appréhender les risques réels de pénuries. À cet égard, l'équilibre actuel repose sur une vingtaine de zones de coopération et de mutualisation d'installations entre plusieurs départements. D'après l'ADEME, au regard des perspectives d'évolution du niveau d'autonomie de ces zones d'équilibre, 16 % des départements apparaissent exposés à une possible carence de solution pour compenser leur probable déficit de capacité à l'horizon 2020.

Même si elles doivent être interprétées avec précaution, ces études montrent que le risque de pénurie d'exutoires perdure, faute de réalisations substantielles en matière d'équipements au cours des dernières années.

La mise en œuvre des plans continue à se heurter à l'opposition des élus et des riverains vis-à-vis de projets dont la localisation ne fait pas l'objet de consensus. Le rôle du préfet, qui délivre les autorisations de création des installations classées, devrait être conforté. Il conviendrait ainsi que le ministère chargé des questions environnementales s'organise afin d'apporter un soutien aux préfets pour les décisions relatives aux installations classées de traitement des déchets et afin de réaliser le suivi de ces décisions au plan national.

Outre l'accompagnement des préfets, la fiscalité pourrait être mieux utilisée pour concilier la nécessité de traiter les déchets à proximité de leur zone de production, afin d'éviter un transport inutile, et la rationalité des choix d'investissements, qui conduit à ne pas multiplier les équipements.

Aucune des deux mesures fiscales proposées par la Cour en 2011 pour lutter contre les carences en exutoires n'a été étudiée. La première consistait à augmenter la taxe générale sur les activités polluantes (TGAP) pour les tonnages d'ordures ménagères résiduelles qui doivent être traitées ou stockées en-dehors de la zone couverte par leur plan départemental en cas de non-réalisation des installations prévues, cette taxation étant progressive dans le temps et dans l'espace. La seconde était d'accroître substantiellement le montant des taxes pouvant être perçues par les collectivités accueillant une installation de stockage ou un incinérateur en application des articles L. 2333-92 à 96 du code général des collectivités territoriales.

La mise en œuvre d'incitations financières comme le relèvement de la TGAP appliquée aux transports de déchets au-delà d'une certaine

distance, en dehors des cas identifiés de mutualisations qui visent à rationaliser la gestion des équipements, doit, selon la Cour, être étudiée.

D - Le financement : des mécanismes toujours inadaptés

Le mode de financement du service public de collecte et de traitement des ordures ménagères emporte des conséquences sur ses modalités d'organisation. La redevance implique la tenue d'un budget annexe équilibré, la totalité des coûts étant couverte par les ressources dédiées au service. Elle entraîne l'application du régime de service public industriel et commercial. Il résulte, au contraire, de l'application de la taxe, qui est une recette fiscale, une gestion sous forme de service public administratif.

Cette dichotomie est contraignante compte tenu des conséquences qu'emportent ces régimes sur les modalités de gestion des services. Elle ne favorise pas, non plus, l'application d'une tarification incitative répondant aux objectifs environnementaux et au principe du pollueur-payeur.

La Cour proposait, en 2011, de préciser et mettre en cohérence par voie législative les régimes juridiques applicables à plusieurs questions - statut des salariés, nature des contrats, responsabilité à l'égard des tiers - qui sont aujourd'hui réglées par la jurisprudence. Même si une convergence se dessine entre les deux régimes, notamment à travers la mise en place de la taxe incitative, les deux modes de financement restent fondamentalement différents pour assurer un service public de plus en plus homogène sur le territoire.

Des aménagements juridiques pourraient être envisagés pour faire converger les régimes actuels du service public administratif de collecte, financé par la taxe, et du service public industriel et commercial de collecte et/ou de traitement, financé par une redevance. Ainsi, chacun pourrait bénéficier des avantages de l'autre régime (efficacité du recouvrement fiscal pour la taxe, meilleure correspondance entre la participation de l'usager et le coût du service rendu dans le cas de la redevance).

Par ailleurs, la Cour suggérait en 2011 d'identifier les collectivités qui, depuis 1993, n'avaient pas mis en place la redevance spéciale. Cette dernière est payée par les entreprises et établissements publics qui recourent au service public de gestion des déchets. Dans le cadre de la refonte globale des mécanismes de financement, cette redevance pourrait,

en effet, constituer, pour les professionnels, la part variable d'un futur outil de financement incitatif. La feuille de route pour la transition écologique de 2013 prévoit justement que l'assujettissement des entreprises à la taxe d'enlèvement des ordures ménagères (TEOM) pourrait être supprimé au profit d'une seule redevance spéciale.

La Cour ne peut que rappeler la nécessité d'une mise en cohérence des régimes de la taxe et de la redevance, de la mise en place de mécanismes incitatifs tant pour la taxe que pour la redevance, et de la généralisation de la redevance spéciale.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

Les progrès en matière de collecte et de traitement des déchets ménagers se poursuivent lentement en France : la prévention et le recyclage augmentent alors que, dans le même temps, l'incinération sans récupération d'énergie et la mise en décharge diminuent. S'agissant des modes de traitement, il ressort des dernières données disponibles[59] pour la période 2008-2010 des augmentations en volume de près de 10 % du recyclage et de 20 % de l'incinération avec récupération d'énergie, une diminution de 13 % de l'incinération sans récupération d'énergie et une stabilisation de la mise en décharge.

Les objectifs fixés par le Grenelle de l'environnement, sans être complètement satisfaits, sont en passe de l'être : selon l'ADEME[60], la diminution des ordures ménagères de 7 % à l'horizon 2013 est presqu'atteinte, comme devrait l'être l'objectif de les recycler à hauteur de 35 % en 2012, puis 45 % en 2015, alors que la diminution de 15 % du stockage et de l'incinération reste encore éloignée.

Sur les 30 recommandations formulées en 2011, une dizaine a été globalement appliquée. D'autres sont devenues sans objet ou méritent d'être regroupées.

La Cour et les chambres régionales des comptes insistent sur deux orientations suivantes :

- *la gestion des déchets par les collectivités locales doit s'accompagner d'une politique préventive de gestion en amont, qui passe notamment par le développement des filières de responsabilité élargie du producteur (REP), responsabilisant les producteurs ;*
- *le principe de gestion de proximité doit être réaffirmé comme principe cardinal de l'organisation territoriale : chaque département devrait*

[59] Source : ministère de l'écologie, du développement durable et de l'énergie.
[60] Tableau de bord 2012 de la prévention de la production des déchets (juin 2013).

ainsi disposer des équipements nécessaires à la gestion des déchets sur les territoires identifiés par le plan départemental.

Elles formulent les recommandations actualisées suivantes :

Pour l'État :

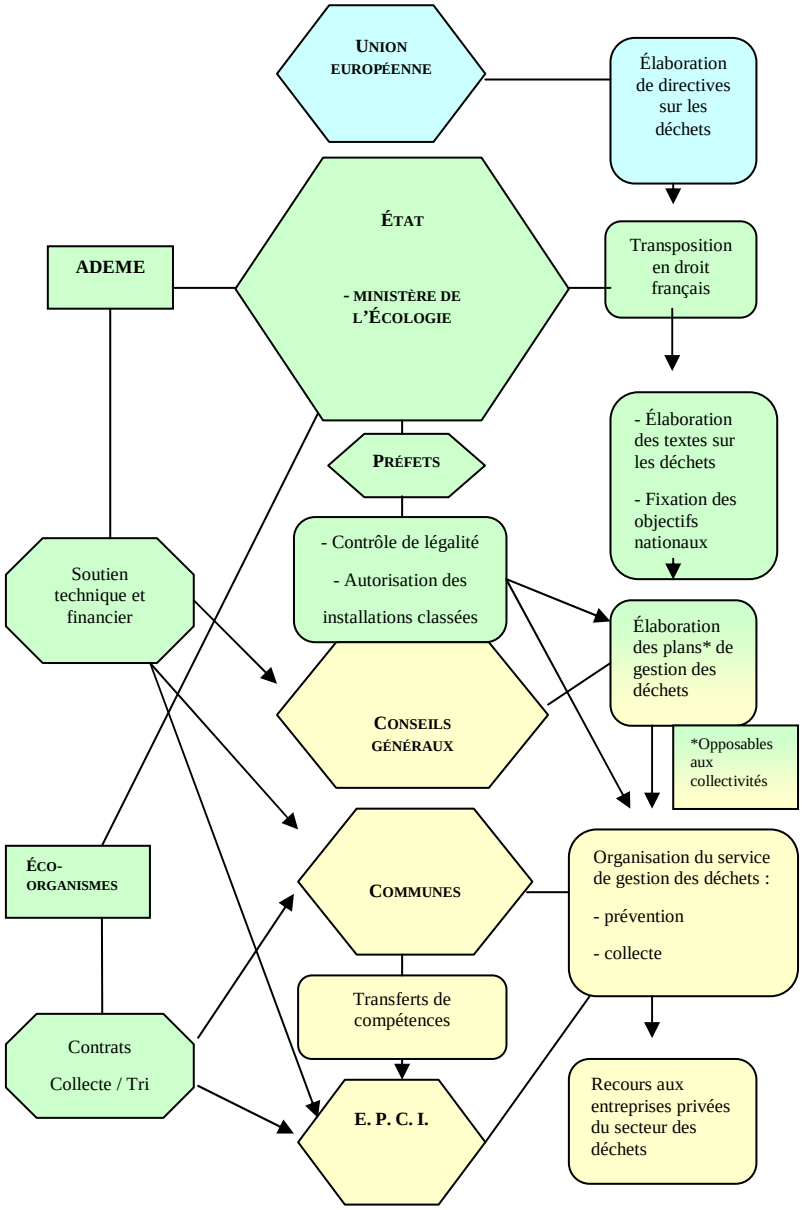
1. *déterminer l'échelon pertinent pour la planification (région ou département) et le traitement (département, syndicat mixte), et envisager de rendre les plans prescriptifs après approbation par les parties prenantes ;*
2. *renforcer le rôle des préfets en matière de contrôle et de suivi des plans, devenus prescriptifs, et conforter ce rôle en ce qui concerne l'autorisation et le contrôle des équipements nécessaires à l'application du principe de proximité ;*
3. *définir rapidement par décret les modalités de la prise en charge des déchets assimilés par le service public et généraliser l'assujettissement des entreprises à la redevance spéciale ;*
4. *favoriser la lutte contre les carences en exutoires par une modulation de la taxe générale sur les activités polluantes (TGAP) ;*
5. *rendre obligatoires le budget annexe déchets, quel que soit le mode de financement, et la généralisation d'une comptabilité analytique déchets ;*
6. *mettre en cohérence, en matière de financement du service public, les modes de gestion, aujourd'hui éclatés entre service public industriel et commercial, financé par la redevance, et service public administratif, financé par la taxe, notamment pour favoriser le développement de mécanismes incitatifs.*

Pour l'État, l'ADEME et les collectivités :

7. *encourager les collectivités à mettre en place une part incitative dans le financement du service public de gestion des déchets ménagers ;*
8. *poursuivre l'extension de la démarche de suivi des coûts mise en œuvre par l'ADEME.*

Annexe

LES ACTEURS DE LA GESTION DES DÉCHETS MÉNAGERS



Source : Cour de comptes

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	126
Ministre de l'intérieur	127
Ministre de l'écologie, du développement durable et de l'énergie	131
Ministre de la réforme de l'État, de la décentralisation et de la fonction publique	136
Président de l'assemblée des communautés de France (ADCF)	140
Président de l'agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME)	146
Président de l'association AMORCE	148

Destinataires n'ayant pas répondu

Président de l'Assemblée des départements de France (ADF)
Président de l'Association des maires de France (AMF)

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

Dans ce rapport, la Cour observe que l'état des lieux de la gestion des déchets ménagers a évolué depuis la publication du rapport public thématique de septembre 2011 et révèle des résultats positifs en matière de prévention et de maîtrise de l'évolution des coûts. En revanche, elle relève des insuffisances en matière de cadre institutionnel de gestion des déchets, d'analyse des coûts et de la performance, de filières de proximité de traitement des déchets, et enfin l'adéquation des mécanismes financiers.

Nous partageons globalement l'avis et les recommandations de la Cour sur ces questions.

En particulier, nous souscrivons pleinement aux recommandations de la Cour portant sur la fiabilisation et l'amélioration des informations financières des collectivités. Nous tenons à rappeler que l'amélioration de la connaissance des coûts et des financements associés à la gestion des déchets, notamment au travers de la mise en place d'une comptabilité analytique déchets par les collectivités territoriales, fait partie des chantiers prioritaires inscrits dans la feuille de route pour la transition énergétique, issue de la conférence environnementale des 20 et 21 septembre 2013.

S'agissant des recommandations relatives à la fiscalité associée aux déchets, le Gouvernement a saisi, par un courrier conjoint du Ministre de l'Ecologie, du développement durable et de l'énergie et du Ministre délégué auprès du ministre de l'économie et des finances, chargé du budget en date du 28 octobre 2013, le Comité pour la Fiscalité Ecologique pour rendre un avis, en lien avec le Conseil National des Déchets, sur la détermination d'une trajectoire de taux de taxe générale sur les activités polluantes (TGAP) pesant sur les déchets mis en décharge et incinérés à horizon 2020, sur la mise en place d'une contribution financière à la gestion de fin de vie des produits non recyclables ainsi que sur la question de la « tarification incitative ».

RÉPONSE DU MINISTRE DE L'INTÉRIEUR

La lecture de ce· rapport suscite de ma part les remarques suivantes :

Recommandation n° 1 : « déterminer l'échelon pertinent pour la planification (région ou département) et le traitement (département, syndicat mixte), et rendre les plans prescriptifs après approbation par les parties prenantes »

Le rapport de la Cour des comptes sur les collectivités territoriales et la gestion des déchets ménagers et assimilés de septembre 2011 proposait déjà une délibération obligatoire et concordante des communes et établissements publics de coopération intercommunale concernés sur le projet de plan, afin d'en asseoir la légitimité.

Cependant, les collectivités territoriales ou leurs groupements exerçant la compétence de collecte ou de traitement des déchets sont déjà associés à son élaboration, dans le cadre des commissions consultatives prévues à l'article R. 541-18 du code de l'environnement.

Une telle mesure risquerait donc d'allonger le temps de la décision, de retarder l'adoption des plans et d'aller à rebours de la volonté de simplifier les normes qui s'imposent aux collectivités territoriales, comme le ministre chargé des collectivités territoriales l'avait alors fait valoir dans sa lettre d'observation au rapport. Dans les faits, ces plans nécessitent généralement 3 ans de préparation avant d'aboutir. Dans certains départements, la commission consultative d'élaboration et de suivi ne parvient pas à s'accorder sur une rédaction, et, en vertu de l'article R. 541-16 du code de l'environnement, le préfet de département se substitue au président du conseil général pour arrêter un plan.

Cette préconisation permettrait de respecter le principe de non tutelle mais pourrait provoquer des situations d'impasse dans la mesure où la décision d'une seule collectivité serait en mesure de bloquer la mise en œuvre d'une politique publique.

Toute disposition conférant un caractère prescriptif à un plan d'une collectivité territoriale et imposant des contraintes à l'exercice par une autre collectivité de ses compétences propres, me semble susceptible de contrevenir aux principes constitutionnels de libre administration et de non-tutelle d'une collectivité territoriale sur une autre et présente donc à mon sens une importante fragilité constitutionnelle.

De même, l'idée, développée dans le rapport, selon laquelle la « description de l'organisation de la gestion [des] déchets [non dangereux]», rendue obligatoire par l'article R. 541-14 du code de l'environnement pourrait conduire à « évaluer la pertinence de l'organisation territoriale existante et à établir des propositions qui, une fois reprises dans les plans

seront opposables aux décisions des acteurs publics concernés » me semble constituer une atteinte grave aux principes constitutionnels susmentionnés.

Recommandation n° 3 : « définir rapidement par décret les modalités de la prise en charge des déchets assimilés par le service public et généraliser l'assujettissement des entreprises à la redevance spéciale »

Le projet de décret relatif à la collecte des ordures ménagères qui modifie les articles R. 2224-23 à R. 2224-29 du code général des collectivités territoriales est à présent en phase finale d'élaboration : il fera prochainement l'objet d'un avis du commissaire à la simplification placé auprès du Premier ministre ainsi qu'à celui de la commission consultative d'évaluation des normes (CCEN). Le projet de décret fera ensuite l'objet d'un examen par le Conseil d'État.

Concernant la redevance spéciale, et comme vous l'indiquez dans votre rapport, la deuxième feuille de route pour la transition écologique de septembre 2013 prévoit que l'assujettissement des entreprises à la TEOM pourrait être supprimé au profit d'une seule redevance spéciale.

Recommandation n° 5 : « rendre obligatoires le budget annexe déchets, quel que soit le mode de financement, et la généralisation d'une comptabilité analytique déchets »

1° Sur la recommandation d'instituer un budget annexe obligatoire pour toutes les collectivités en charge de la collecte ou du traitement des déchets ménagers quel que soit le mode de financement du service :

Les collectivités territoriales compétentes doivent demeurer libres de choisir le mode de financement du service d'enlèvement des ordures ménagères. C'est, en effet, à elles qu'il appartient de décider si le service dont elles ont la charge doit être principalement financé au moyen d'une taxe ou au moyen d'une redevance. Partant, le caractère obligatoire ou facultatif de l'individualisation du service d'enlèvement des ordures ménagères doit rester lié au mode de financement du service.

Dès lors qu'elles choisissent d'instituer la redevance d'enlèvement des ordures ménagères et donc de gérer le service comme une activité industrielle et commerciale, les collectivités sont tenues de respecter les règles d'équilibre posées par les articles L. 2224-1 et L. 2224-2 du code général des collectivités territoriales (CGCT) et de constituer, à cette fin, une régie dotée d'un budget spécial annexé au budget principal (articles L. 1412-1et L. 2221-11 du CGCT).

Si elles optent pour un financement par la taxe d'enlèvement des ordures ménagères, les collectivités ont la faculté, s'agissant d'un service à caractère administratif, d'en individualiser la gestion par la création d'une régie (article L. 1412-2 du CGCT) dotée de la seule autonomie financière (article R. 2221-69 du CGCT) et faisant l'objet d'un budget distinct du budget principal.

En outre, la nomenclature comptable des communes prévoit des imputations comptables spécifiques pour les redevances d'enlèvement des ordures et des déchets comme pour la taxe d'enlèvement des ordures ménagères et un code fonctionnel particulier pour la collecte et le traitement des ordures ménagères.

Enfin, les communes et leurs groupements de 10 000 habitants et plus ayant institué la taxe d'enlèvement des ordures ménagères et qui assurent au moins la collecte des déchets ménagers ont l'obligation de retracer dans un état spécial annexé aux documents budgétaires, d'une part, le produit perçu de la taxe, et d'autre part, les dépenses, directes et indirectes, afférentes à l'exercice de la compétence.

2° Sur la recommandation de mettre en place un outil de comptabilité analytique normé pour permettre la production et la comparaison des divers indicateurs de coûts :

La Cour des comptes montre que les outils de détermination des coûts mis en place par les partenaires institutionnels de la filière d'élimination des déchets ménagers et assimilés ont déjà été adoptés par un grand nombre de collectivités et répondent au besoin pour lequel ils ont été conçus. Il apparaît donc préférable d'inciter à la généralisation des outils existants plutôt que d'en créer de nouveaux.

Recommandation n° 6 : « mettre en cohérence, en matière de financement du service public, les modes de gestion, aujourd'hui éclatés entre service public industriel et commercial, financé par la redevance, et service public administratif, financé par la taxe, notamment pour favoriser le développement de mécanismes incitatifs »

Un rapprochement des régimes de service public administratif et de service public industriel et commercial pour la gestion des déchets ménagers en termes de statut des salariés, de nature des contrats, de responsabilité à l'égard des tiers et combinant un recouvrement fiscal et un paiement de l'usager en fonction du service rendu, comme vous le préconisez dans votre rapport, conduirait à priver les collectivités du choix actuel qui leur est proposé et qui leur permet de choisir le financement ainsi que le mode de gestion et les modalités d'exploitation du service (exploitation en régie ou recours à une gestion externalisée) au regard des spécificités de leurs territoires. Un tel rapprochement ne me semble donc pas devoir être envisagé.

Recommandation n° 7 : « encourager les collectivités à mettre en place une part incitative dans le financement du service public de gestion des déchets ménagers »

L'ADEME, de par son action d'accompagnement et d'aide financière aux collectivités volontaires a rempli à mon sens ce rôle d'encouragement que vous appelez de vas vœux.

Il convient .désormais d'analyser le retour d'expérience des collectivités territoriales qui se sont inscrites dans cette démarche avant d'envisager toute généralisation.

Tels sont les éléments que je tenais à porter à votre connaissance.

RÉPONSE DU MINISTRE DE L'ÉCOLOGIE, DU DÉVELOPPEMENT DURABLE ET DE L'ÉNERGIE

Le rapport de la Cour, avant de formuler des recommandations précises, « insiste » sur deux orientations :

« la gestion des déchets par les collectivités locales doit s'accompagner d'une politique préventive de gestion en amont, qui passe notamment par le développement des filières de responsabilité élargie du producteur (REP), responsabilisant les producteurs » Le gouvernement soutient cette orientation et l'a déjà mise en œuvre (la France étant le pays de l'Union européenne avec le plus de filières REP) mais considère qu'une étude d'impact doit être faite avant la création d'une nouvelle filière REP afin de vérifier sa faisabilité et sa pertinence. De nouvelles filières sont devenues opérationnelles ces derniers mois (meubles et déchets diffus spécifiques). Par ailleurs, les renouvellements d'agrément des différents éco-organismes sont l'occasion d'accentuer les efforts en matière de prévention, notamment en imposant l'application d'une éco-modulation sur le barème amont pour inciter les producteurs à éco-concevoir leurs produits afin de diminuer la quantité de déchets ou faciliter la réutilisation et le recyclage. Ces orientations ont trouvé confirmation dans la feuille de route de la Conférence environnementale 2013 en conclusion de la table ronde consacrée à l'économie circulaire ;

« le principe de gestion de proximité doit être réaffirmé comme principe cardinal de l'organisation territoriale : chaque département devrait ainsi disposer des équipements nécessaires à la gestion des déchets sur les territoires identifiés par le plan départemental ». Le gouvernement soutient globalement cet objectif, assorti toutefois de précautions pour les flux de certains déchets spécifiques (a priori rares dans les déchets ménagers) pour lesquels un traitement de pointe sur le plan technique ou environnemental nécessite de massifier les flux sur quelques points du territoire. La Conférence environnementale 2013 a été suivie, le 16 décembre dernier, d'une conférence de mise en œuvre dont l'un des quatre ateliers était consacré au principe de proximité. Les conclusions de cet atelier permettront de décliner les recommandations de la Cour.

La Cour formule ensuite huit recommandations numérotées. Les six premières recommandations s'adressent à l'État, les deux dernières à l'État, l'ADEME et les collectivités.

Sur les recommandations 1et 2 :

1/ « Déterminer l'échelon pertinent pour la planification (région ou département) et le traitement (département ou syndicat mixte) et rendre les plans prescriptifs après approbation par les parties prenantes »

Le code de l'environnement organise aujourd'hui les répartitions entre échelons pour la planification et le traitement.

En application de l'article L. 541-15 du code de l'environnement, les décisions prises par les personnes morales de droit public et leurs concessionnaires dans le domaine de la prévention et de la gestion des déchets doivent être compatibles avec les plans de prévention et de gestion des déchets.

Le plan est un document cadre d'orientation et non pas un document de programmation prescriptif. Le gouvernement est attaché à ce seul lien de compatibilité entre projets individuels et document de planification. Le gouvernement craint des difficultés opérationnelles sur le côté prescriptif tant sur les flux, que sur les installations :

- *sur les flux de déchets ménagers non dangereux, ils constituent une contrainte en « entrée » pour les collectivités car résultant des efforts de prévention et de recyclage par les ménages et les activités économiques. Prescrire un flux de déchets revient à faire peser une contrainte sur les collectivités qui les gèrent ;*
- *sur les installations de traitement, cela revient potentiellement à décider qu'une nouvelle installation s'implantera à un endroit particulier. Or si aucun porteur de projet économique ne se présente, le plan ne peut être respecté sans qu'il ne puisse en être tenu rigueur à un acteur spécifique. Il est important que les plans ne soient pas non plus le reflet de projets particuliers. En effet, si le projet devait être abandonné pour des raisons techniques ou économiques, un plan prescriptif ne donnerait plus de possibilité de faire émerger une solution alternative.*

2/ « Renforcer le rôle des préfets en matière de contrôle et de suivi des plans, devenus prescriptifs, et conforter ce rôle en ce qui concerne l'autorisation et le contrôle des équipements nécessaires à l'application du principe de proximité »

Ce deuxième point est étroitement lié au premier. Si les plans devenaient prescriptifs, les préfets devraient en assurer l'application. Les mêmes limites que celles soulevées ci-dessus peuvent être soulignées : vers qui le préfet pourrait-il se retourner en cas d'absence d'une installation qui avait été considérée nécessaire ? Dans la mesure où les flux des activités économiques sont concernés autant que ceux des ménages, le préfet ne pourrait pas se retourner vers un EPCI particulier.

Il est toutefois souhaitable, dans le contexte actuel des plans, que les services de l'État soient présents auprès des collectivités pour les appuyer dans leur rôle de planification. Les services transmettent à l'autorité compétente tous les documents en leur possession susceptibles de faciliter le travail d'élaboration du plan, en particulier les informations sur les

installations de traitement existantes ou celles dont le dossier de demande d'autorisation d'exploiter est en cours d'instruction. Dans plusieurs cas, l'État a fait annuler des plans qui ne correspondaient pas aux exigences légales.

En ce qui concerne l'autorisation et le contrôle des équipements de traitement des déchets, la police des installations classées est un outil reconnu sous l'autorité des préfets. Le gouvernement considère que les préfets disposent donc des moyens juridiques nécessaires pour jouer leur rôle dans ce domaine.

Sur la recommandation 3

3/ « Définir rapidement par décret les modalités de la prise en charge des déchets assimilés par le service public et généraliser assujettissement des entreprises à la redevance spéciale »

Un projet de décret modifiant les modalités de collecte des déchets ménagers, encadrés par les articles R. 2224-23 à R. 2224-29 du Code Général des Collectivités territoriales, a été mis en consultation en décembre 2012.

Ce projet permet une concertation autour des déchets assimilés pris en charge par le service public.

Comme le souligne le rapport, la feuille de route vers une transition écologique, dans son volet « économie circulaire », prévoit la suppression de l'assujettissement des entreprises à la TEOM au profit d'une seule redevance spéciale. Le gouvernement prépare des projets de textes en ce sens.

Sur la recommandation 4

4/ « Favoriser la lutte contre les carences d'exutoires par une modulation de la taxe générale sur les activités polluantes (TGAP) »

Le gouvernement a saisi le comité pour la fiscalité écologique (CFE) d'une réflexion générale sur la fiscalité incitative applicable aux déchets. Il doit notamment rendre un avis sur les enjeux soulevés par la TGAP. L'approche particulière de la Cour mérite de lui être posée. Le CFE devrait rendre un avis pour le mois d'avril 2014. Les préconisations retenues pourront être mises en œuvre à partir de la loi de finances pour 2015.

Sur la recommandation 5

5/ « Rendre obligatoire le budget annexe déchets, quel que soit le mode de financement, et la généralisation d'une comptabilité analytique »

Les conclusions de la Conférence environnementale reprennent cette préconisation de la Cour. Le gouvernement prévoit de proposer en 2014, en concertation avec les parties prenantes, un décret précisant la nécessité d'une comptabilité analytique et le contenu du rapport du maire en termes d'indicateurs de suivi des coûts.

Sur les recommandations 6 et 7

6/ « Mettre en cohérence, en matière de financement du service public, les modes de gestion, aujourd'hui éclatés entre service public industriel et commercial, financé par la redevance, et service public administratif, financé par la taxe, notamment pour favoriser le développement de mécanismes incitatifs »

Cette voie mérite d'être explorée.

7/ « Encourager les collectivités à mettre en place une part incitative dans le financement du service public de gestion des déchets ménagers »

Comme indiqué ci-dessus, la feuille de route de la Conférence environnementale invite à passer à un financement par la seule redevance spéciale de la fiscalité du service public d'enlèvement des déchets pour les entreprises.

Concernant les autres déchets ménagers et assimilés, la redevance spéciale (obligatoire si la collectivité collecte également la TEOM) reste très rarement instituée : 25 % des collectivités concernées par cette obligation l'avaient mise en place en 2011, car sa mise en place est complexe du fait de ses implications juridiques. La TEOM est recouvrée par le Trésor public qui en assure les recettes ; en revanche, le recouvrement de la redevance spéciale est à la charge de la collectivité qui doit gérer la constitution du fichier des usagers et les impayés. D'autre part, un service public recouvré par une redevance est un service qualifié de service public industriel et commercial (SPIC), soumis aux règles de droit privé, alors qu'un service financé par une taxe est qualifié de service public administratif (SPA). Les SPA ne sont, en principe, pas confiés à des entreprises privées dans la mesure où ils doivent être gérés par l'administration. Ils peuvent être administrés en régie directe ou confiés à un établissement public à caractère administratif. Le gouvernement travaillera à ces questions.

S'agissant de l'introduction d'une part incitative dans la taxe d'enlèvement des ordures ménagères, cette possibilité ouverte depuis quelques années a connu des évolutions, sur l'initiative des parlementaires, lors de la loi de finances rectificative 2013. L'article 1522 bis du code général des impôts a ainsi été modifié pour adapter les outils.

Le gouvernement sera attentif à l'utilisation des possibilités ainsi ouvertes.

Sur la recommandation 8

8/ « Poursuivre l'extension de la démarche de suivi des coûts mise en œuvre par l'ADEME »

La feuille de route de la Conférence environnementale acte qu' « un observatoire national annuel dématérialisé des coûts et financements de la gestion des déchets sera produit par l'ADEME ».

Le fonctionnement de l'observatoire a déjà été étudié dans le cadre d'un groupe de travail dédié associant les producteurs de données et les parties prenantes. Il s'agit maintenant de formaliser la méthodologie de collecte des données et de synthèse de l'observatoire, mettre à jour les données, et instituer leur centralisation et leur publication de manière périodique.

Ces conclusions vont donc dans le sens de la recommandation de la Cour.

RÉPONSE DE LA MINISTRE DE LA RÉFORME DE L'ÉTAT, DE LA DÉCENTRALISATION ET DE LA FONCTION PUBLIQUE

La lecture de ce rapport suscite de ma part les remarques suivantes :

Recommandation n° 1 : « déterminer l'échelon pertinent pour la planification (région ou département) et le traitement (département, syndicat mixte), et rendre les plans prescriptifs après approbation par les parties prenantes »

Le rapport de la Cour des comptes sur les collectivités territoriales et la gestion des déchets ménagers et assimilés de septembre 2011 proposait déjà une délibération obligatoire et concordante des communes et établissements publics de coopération intercommunale concernés sur le projet de plan, afin d'en asseoir la légitimité.

Cependant, les collectivités territoriales ou leurs groupements exerçant la compétence de collecte ou de traitement des déchets sont déjà associés à son élaboration, dans le cadre des commissions consultatives prévues à l'article R. 541-18 du code de l'environnement.

Une telle mesure risquerait donc d'allonger le temps de la décision, de retarder l'adoption des plans et d'aller à rebours de la volonté de simplifier les normes qui s'imposent aux collectivités territoriales, comme le ministre chargé des collectivités territoriales l'avait alors fait valoir dans sa lettre d'observation au rapport. Dans les faits, ces plans nécessitent généralement 3 ans de préparation avant d'aboutir. Dans certains départements, la commission consultative d'élaboration et de suivi ne parvient pas à s'accorder sur une rédaction, et, en vertu de l'article R. 541-16 du code de l'environnement, le préfet de département se substitue au président du conseil général pour arrêter un plan.

Cette préconisation permettrait de respecter le principe de non tutelle mais pourrait provoquer des situations d'impasse dans la mesure où la décision d'une seule collectivité serait en mesure de bloquer la mise en œuvre d'une politique publique.

Toute disposition conférant un caractère prescriptif à un plan d'une collectivité territoriale et imposant des contraintes à l'exercice par une autre collectivité de ses compétences propres, me semble susceptible de contrevenir aux principes constitutionnels de libre administration et de non-tutelle d'une collectivité territoriale sur une autre et présente donc à mon sens une importante fragilité constitutionnelle.

De même, l'idée, développée dans le rapport, selon laquelle la « description de l'organisation de la gestion [des] déchets [non dangereux]», rendue obligatoire par l'article R. 541-14 du code de l'environnement pourrait conduire à « évaluer la pertinence de l'organisation territoriale

existante et à établir des propositions qui, une fois reprises dans les plans seront opposables aux décisions des acteurs publics concernés » me semble constituer une atteinte grave aux principes constitutionnels susmentionnés.

Recommandation n° 3 : « définir rapidement par décret les modalités de la prise en charge des déchets assimilés par le service public et généraliser l'assujettissement des entreprises à la redevance spéciale »

Le projet de décret relatif à la collecte des ordures ménagères qui modifie les articles R. 2224-23 à R. 2224-29 du code général des collectivités territoriales est à présent en phase finale d'élaboration : il fera prochainement l'objet d'un avis du commissaire à la simplification placé auprès du Premier ministre ainsi qu'à celui de la commission consultative d'évaluation des normes (CCEN). Le projet de décret fera ensuite l'objet d'un examen par le Conseil d'État.

Concernant la redevance spéciale, et comme vous l'indiquez dans votre projet d'insertion, la deuxième feuille de route pour la transition écologique de septembre 2013 prévoit que l'assujettissement des entreprises à la TEOM pourrait être supprimé au profit d'une seule redevance spéciale.

Recommandation n° 5 : « rendre obligatoires le budget annexe déchets, quel que soit le mode de financement, et la généralisation d'une comptabilité analytique déchets »

1° Sur la recommandation d'instituer un budget annexe obligatoire pour toutes les collectivités en charge de la collecte ou du traitement des déchets ménagers quel que soit le mode de financement du service :

Les collectivités territoriales compétentes doivent demeurer libres de choisir le mode de financement du service d'enlèvement des ordures ménagères. C'est, en effet, à elles qu'il appartient de décider si le service dont elles ont la charge doit être principalement financé au moyen d'une taxe ou au moyen d'une redevance. Partant, le caractère obligatoire ou facultatif de l'individualisation du service d'enlèvement des ordures ménagères doit rester lié au mode de financement du service.

Dès lors qu'elles choisissent d'instituer la redevance d'enlèvement des ordures ménagères et donc de gérer le service comme une activité industrielle et commerciale, les collectivités sont tenues de respecter les règles d'équilibre posées par les articles L. 2224-1 et L. 2224-2 du code général des collectivités territoriales (CGCT) et de constituer, à cette fin, une régie dotée d'un budget spécial annexé au budget principal (articles L. 1412-1et L. 2221-11 du CGCT).

Si elles optent pour un financement par la taxe d'enlèvement des ordures ménagères, les collectivités ont la faculté, s'agissant d'un service à caractère administratif, d'en individualiser la gestion par la création d'une régie (article L. 1412-2 du CGCT) dotée de la seule autonomie financière

(article R. 2221-69 du CGCT) et faisant l'objet d'un budget distinct du budget principal.

En outre, la nomenclature comptable des communes prévoit des imputations comptables spécifiques pour les redevances d'enlèvement des ordures et des déchets comme pour la taxe d'enlèvement des ordures ménagères et un code fonctionnel particulier pour la collecte et le traitement des ordures ménagères.

Enfin, les communes et leurs groupements de 10 000 habitants et plus ayant institué la taxe d'enlèvement des ordures ménagères et qui assurent au moins la collecte des déchets ménagers ont l'obligation de retracer dans un état spécial annexé aux documents budgétaires, d'une part, le produit perçu de la taxe, et d'autre part, les dépenses, directes et indirectes, afférentes à l'exercice de la compétence.

2° Sur la recommandation de mettre en place un outil de comptabilité analytique normé pour permettre la production et la comparaison des divers indicateurs de coûts :

La Cour des comptes montre que les outils de détermination des coûts mis en place par les partenaires institutionnels de la filière d'élimination des déchets ménagers et assimilés ont déjà été adoptés par un grand nombre de collectivités et répondent au besoin pour lequel ils ont été conçus. Il apparaît donc préférable d'inciter à la généralisation des outils existants plutôt que d'en créer de nouveaux.

> *Recommandation n° 6 : « mettre en cohérence, en matière de financement du service public, les modes de gestion, aujourd'hui éclatés entre service public industriel et commercial, financé par la redevance, et service public administratif, financé par la taxe, notamment pour favoriser le développement de mécanismes incitatifs »*

Un rapprochement des régimes de service public administratif et de service public industriel et commercial pour la gestion des déchets ménagers en termes de statut des salariés, de nature des contrats, de responsabilité à l'égard des tiers et combinant un recouvrement fiscal et un paiement de l'usager en fonction du service rendu, comme vous le préconisez dans le rapport, conduirait à priver les collectivités du choix actuel qui leur est proposé et qui leur permet de choisir le financement ainsi que le mode de gestion et les modalités d'exploitation du service (exploitation en régie ou recours à une gestion externalisée) au regard des spécificités de leurs territoires. Un tel rapprochement ne me semble donc pas devoir être envisagé.

> *Recommandation n° 7 : « encourager les collectivités à mettre en place une part incitative dans le financement du service public de gestion des déchets ménagers »*

L'ADEME, de par son action d'accompagnement et d'aide financière aux collectivités volontaires a rempli à mon sens ce rôle d'encouragement que vous appelez de vas vœux.

Il convient .désormais d'analyser le retour d'expérience des collectivités territoriales qui se sont inscrites dans cette démarche avant d'envisager toute généralisation.

Tels sont les éléments que je tenais à porter à votre connaissance.

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DE L'ASSEMBLÉE DES COMMUNAUTÉS DE FRANCE (ADCF)

L'AdCF partage pour l'essentiel le diagnostic établi par la Cour dans son projet d'insertion concernant la gestion des déchets ménagers par les collectivités locales. Elle se félicite également du constat dressé par la Cour sur les progrès accomplis en matière de prévention, de recyclage, et de stabilisation des coûts. Ces progrès permettront d'atteindre les objectifs fixés par le Grenelle de l'environnement. La Conférence environnementale organisée pour la seconde année consécutive, à laquelle les représentants de l'AdCF ont participé activement, qui s'est tenue en septembre dernier, va par ailleurs donner lieu à un nouveau plan déchets, pour la période 2014-2020.

En revanche, la Cour note que des efforts restent à fournir notamment dans trois domaines pour lesquels l'AdCF souhaite apporter les commentaires ci-après :

La connaissance et la maîtrise des coûts

Les progrès en matière de connaissance des coûts figurent parmi les recommandations essentielles de la Cour. La difficulté de mesurer statistiquement les flux financiers et d'opérer des comparaisons sur les principaux postes de dépenses en matière de collecte et de traitement constitue, selon la Cour, un obstacle majeur à la maîtrise des coûts. A ce titre, la Cour préconise le développement d'outils de comptabilité analytique qui permettraient la production d'indicateurs normés. De la même façon, la Cour estime indispensable la généralisation de la tenue d'un budget annexe quel que soit le mode de financement retenu (TEOM ou REOM).

L'AdCF partage ce souci d'améliorer la connaissance des coûts du service déchet, premier pas vers leur meilleure maîtrise.

L'AdCF estime que l'amélioration de la connaissance des coûts de gestion du service déchet, doit également s'accompagner de progrès en matière de communication et de transparence. Le rapport annuel des déchets, l'état spécial annexé aux documents budgétaires sont des documents obligatoires y qui y contribuent. L'AdCF note que leur contenu pourrait être amélioré et qu'il convient d'inciter à leur généralisation effective. Par ailleurs, une meilleure connaissance et comparabilité des coûts constitueraient un atout évident lors des négociations avec les éco-organismes.

La comptabilité des collectivités locales est avant tout orientée vers le suivi des engagements de nature comptable, sa dimension analytique est faible. L'AdCF, comme le suggère la Cour, considère que des outils de suivi spécifique doivent être développés mettant en relation suivi financier et analyse qualitative. A ce titre, le développement du référentiel des coûts de

gestion des déchets de l'Ademe[61] et son adoption par les collectivités doit être encouragé, en particulier auprès des syndicats entièrement dédiés aux activités de collecte et de traitement.

L'obligation d'établir un budget annexe y compris avec un financement fiscal (TEOM), ce dernier n'étant obligatoire qu'avec la redevance du fait du caractère industriel et commercial quelle implique, pourrait être une piste intéressante. L'AdCF estime néanmoins que des passerelles doivent être conservées entre budget principal et budget annexe, notamment pour les collectivités souhaitant conserver un financement du service déchet diversifié : TEOM ou REOM, ressources du budget général, recettes commerciales…. Afin d'éviter des situations de sur-financement du budget déchet (notamment avec la TEOM), le transfert de ce budget annexe vers le budget principal ne pourrait intervenir que dans des conditions très spécifiques.

Concernant l'évolution des coûts, la Cour observe une stabilisation des « coûts techniques » à la tonne (évolution de 1 % entre 2006 et 2010) et, selon une récente étude de l'Ademe, une baisse du coût du service par habitant entre 2008 et 2010 plaçant actuellement le coût moyen de la gestion des déchets à 85 € HT par habitant et par an contre 91 € en 2008.

Ces éléments confirment, selon l'AdCF, les efforts réalisés par les collectivités pour maîtriser les coûts. A ce titre, plusieurs communautés ont ainsi, à l'occasion de renouvellement de leurs marchés de prestation de service de collecte ou de traitement, pu baisser ou stabiliser les prix et en répercuter les effets sur la TEOM.

L'AdCF note que ces efforts de stabilisation des coûts voire de baisse pourraient être remis en cause d'une part avec la remise à niveau des équipements de tri et, en particulier, des déchèteries dont le parc est désormais ancien pour de nombreuses communautés, d'autre part par la montée en puissance de la tarification incitative qui donnera lieu à une modernisation des équipements de collecte et surtout par le rehaussement de 7 % à 10 % du taux intermédiaire de TVA sur les opérations de collecte et de traitement des déchets ménagers, adopté dans le cadre de la dernière loi de finances.

L'AdCF considère que ce rehaussement qui s'appliquera à compter du 1er janvier 2014 va fortement pénaliser ce service public et ses usagers. A ce titre, l'AdCF regrette que la gestion des déchets ménagers n'ait pas été considérée comme un service de première nécessité. Cette hausse de la TVA,

[61] *Et notamment matrice « Compta-Coût » mis en œuvre par l'Ademe qui regroupe 180 collectivités représentant 12 millions d'habitants.*

chiffrée par Amorce à 210 millions d'euros, vient s'ajouter au prélèvement opéré par le renforcement progressif de la TGAP[62] et va peser fortement dans les budgets déchets des ménages et des communautés qui subissent déjà d'importantes contraintes financières. A partir de 2014, la fiscalité sur les prestations collecte et traitement va représenter près de 15 % du coût de gestion du service.

Concernant la TGAP, l'AdCF a regretté que les nouveaux tarifs de TGAP s'appliquent dès la première tonne incinérée et non à partir d'un seuil minimum à définir (le tonnage moyen par exemple). Cette décision contribue à renchérir sensiblement le coût de gestion du service alors qu'il n'y a pas d'alternative actuellement à l'incinération pour un volume incompressible de déchets. L'AdCF note également qu'en contrepartie des hausses de TGAP, le gouvernement s'était engagé à renforcer les obligations des éco-organismes dans le financement des filières de recyclage et à restituer intégralement le produit de la nouvelle TGAP aux collectivités pour financer leurs plans de prévention et de gestion des déchets. A ce jour, l'objectif de montée en puissance des éco-organismes dans le financement du service n'est pas atteint et l'affectation initiale à l'Ademe du produit de la nouvelle taxe est exposée à des régulations budgétaires ou à d'autres affectations.

Le financement du service et la tarification incitative

Estimé à plus de 6,7 milliards d'euros, le coût de gestion du service a fortement augmenté sous l'effet des nouveaux objectifs résultant des directives européennes. Sa prise en charge s'est traduite par un développement important de la taxe d'enlèvement des ordures ménagères, en remplacement de la REOM. Après la mise en place du tri sélectif et de filières de recyclage, l'intercommunalité est aujourd'hui confrontée à l'obligation fixée par le Grenelle de mettre en place des formes de tarification incitative (TI) pour exercer un effet responsabilisant sur les usagers.

Cette application concrète du principe « pollueur-payeur » repose essentiellement sur l'usager et le contribuable, là où l'AdCF aurait souhaité qu'il pèse davantage au moment de l'acte d'achat, via le consommateur, à travers une prise en charge accrue par les filières de « responsabilité élargie des producteurs » (éco-organismes).

Comme la Cour, l'AdCF constate que la mise en œuvre de la TEOM incitative progresse lentement. En 2014, seules deux communautés ont choisi

[62] *La loi de finances pour 2009 a multiplié par 4 le taux de TGAP sur la mise en décharge entre 2008 et 2015. Pour les décharges ne bénéficiant d'aucune modulation, la TGAP est ainsi passée de 10,03 €/T de déchet stocké à 40 €/T. Pour les incinérateurs qui ne bénéficient d'aucune modulation, la TGAP est fixée à 7 €/T de déchets incinérés en 2009 pour atteindre un taux de 14 €/T à compter de 2013.*

de l'instaurer dès 2014, toutefois un nombre grandissant de communautés s'intéressent à ce nouveau dispositif issu des lois du Grenelle.

La publication d'un récent décret (septembre 2013) relatif aux modalités de mise en place de la part incitative de la TEOM assise sur la quantité et, éventuellement, la nature des déchets produits, exprimée en volume, en poids ou en nombre d'enlèvements devrait contribuer à une meilleure prise en main de ce dispositif par les collectivités et à lever certaines difficultés. L'AdCF et Amorce y participent activement à leur niveau en animant un « club » des collectivités intéressées par la TI.

Les difficultés de mise en œuvre sont néanmoins réelles. Elles concernent en particulier la constitution du fichier de redevables à la TI et son appariement avec le fichier de la taxe sur le foncier bâti. Parmi les communautés en cours d'expérimentation de la TI, on observe les difficultés suivantes : le recensement des producteurs de déchets qui peut s'avérer très délicat en secteur urbain dense (habitat collectif), la nature des fichiers fiscaux qui procèdent selon une approche cadastrale alors que la collecte des déchets privilégie une approche géographique à l'adresse, la vétusté dans certains cas des fichiers de dotation en bacs…

Il convient enfin de noter que pour être significative, la part incitative doit être suffisamment importante pour donner un signal-prix efficace aux ménages. Or, en matière de déchet, les coûts fixes (en particulier sur les installations récentes) sont conséquents.

L'AdCF soutient néanmoins le développement de la tarification incitative, responsabilisant l'usager, tout en recommandant une certaine souplesse quant à sa mise en œuvre. A ce titre, elle se félicite d'avoir pu dans le cadre du projet de loi de finances pour 2014 obtenir des modifications permettant d'adapter la tarification incitative aux différents types de services de collecte pouvant exister sur le territoire d'une communauté (centre urbain avec fort niveau de collecte, périphérie et écarts avec système de points d'apport volontaire…

En effet, les expériences en cours, en France comme à l'étranger, montrent l'efficacité de ce dispositif pour réorienter les flux de déchets vers le recyclage et aider à réduire la production de la quantité des ordures ménagères résiduelles. Sous l'effet de la redevance incitative, les usagers amplifient leur effort de tri, conduisant à une diminution de 12 à 35 % des ordures ménagères résiduelles au profit de la collecte sélective, et ce sans dégradation de la qualité de ce tri.

En matière de financement, la Cour souligne la nécessité de poursuivre la mise en place de la redevance spéciale pour financer le service offert aux activités commerciales et artisanales. L'AdCF approuve ce constat et, à ce titre, plaide pour que les collectivités utilisent la redevance spéciale comme un outil de meilleure régulation des déchets pris en charge ou non par le service public. L'Ademe estime que les déchets assimilés aux déchets

ménagers provenant des activités économiques représentent en moyenne 20 % des flux collectés par le service public. L'AdCF considère que la réalisation d'un état des lieux précis de la fraction et de la nature des déchets assimilés aux déchets ménagers constituerait un premier progrès. Dans de nombreux cas, et même en présence d'une redevance spéciale (dont la mise en place est à la charge de la collectivité), la collecte et le traitement de ces déchets sont financés par les usagers ménages.

L'AdCF suggère également que soit organisé avec le Ministère des finances et la DGCL un groupe de travail relatif aux implications (assise sur le foncier bâti) de la révision des valeurs locatives sur la TEOM, tant pour les locaux commerciaux (mise en place des nouvelles assiettes en 2015) que pour les locaux d'habitation.

L'AdCF note par ailleurs que les bâtiments appartenant à des administrations publiques (de niveau national, régional, départemental ou communal) sont à ce jour exonérés de TEOM.

Enfin, dans le projet d'insertion de la Cour, le financement de la compétence déchet par les filières de REP est malheureusement peu évoqué. Or l'AdCF considère qu'une amélioration de la prise en charge financière de la collecte et du traitement des déchets par les entreprises qui contribuent à les produire ou à les mettre sur le marché est un point d'amélioration essentiel. Le système des « REP » avec une vingtaine de filière dédiées dont certaines sont très anciennes (le verre, le papier…), fait pleinement partie de la gestion des déchets et de son financement. Les progrès restants à faire dans ce domaine, en matière de couverture des coûts et de gouvernance des éco-organismes sont indispensables pour atteindre des objectifs ambitieux de réduction des volumes de déchets dans les centres de stockage et d'amélioration des performances de tri et de recyclage.

L'organisation de la compétence

L'AdCF rappelle que les politiques d'élimination et de valorisation des déchets constituent aujourd'hui l'une des principales compétences des intercommunalités dans le domaine de l'environnement.

Comme le note la Cour, cette compétence est marquée par des objectifs ambitieux de mise aux normes et de recyclage. L'AdCF se félicite des progrès enregistrés par la Cour en matière de prévention et ses effets positifs sur la réduction des volumes de déchets et d'amélioration des comportements des usagers en matière de tri. Comme le souligne le rapport de la Cour, la baisse des quantités produites tient pour partie au ralentissement économique, mais également à l'impact positif des politiques de prévention et au progrès de la tarification incitative.

La loi de réforme des collectivités territoriales de décembre 2010, ainsi que la récente loi relative à la modernisation de l'action publiques et à l'affirmation des métropoles vont susciter un mouvement de refonte de

l'organisation territoriale qui aura des conséquences sur l'organisation de la compétence de gestion des déchets.

En effet, à l'occasion de l'élaboration des schémas de coopération intercommunale, la persistance importante de syndicats de collecte et/ou de traitement a été mise à jour dans de nombreux départements. De nombreux schémas ont ainsi proposé le regroupement de petits syndicats en particulier, en matière de collecte.

La mise en œuvre des schémas de coopération intercommunale va ainsi conduire de nombreuses communautés à faire évoluer leur périmètre et leur champ de compétence.

L'Observatoire de l'intercommunalité de l'AdCF a enregistré en 2012 et en 2013 de très nombreuses opérations de fusion (plus de 150 en 2013). Ces modifications qui déboucheront sur une plus grande coopération territoriale et sur un renforcement de la mutualisation des moyens pour les mettre en œuvre, vont avoir un impact décisif sur la compétence déchet. Il en est de même avec la réduction à terme du nombre de syndicats, les plus petites unités mal armées face à la complexité et la technicité croissante de la gestion des déchets seront appelées à fusionner avec les plus grandes. Comme l'AdCF l'a souligné à plusieurs reprises, ces mouvements devraient permettre une amélioration du service des déchets.

Enfin, en matière de planification des installations de traitement des déchets, la Cour note un certain nombre d'améliorations concernant notamment un renforcement du caractère prescriptif des schémas départementaux et des outils de suivi au niveau national. Ainsi, parmi ses recommandations de 2011, la Cour préconisait de renforcer le suivi et l'évaluation des Plans départementaux d'élimination des déchets en rendant notamment obligatoire un observatoire national chargé de la mise en œuvre de ce suivi. L'AdCF considère la mise en place de cet observatoire comme une mesure intéressante susceptible d'améliorer la maîtrise des coûts et la comparaison des politiques locales.

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DE L'AGENCE DE L'ENVIRONNEMENT ET DE LA MAÎTRISE DE L'ÉNERGIE

L'ADEME partage les orientations générales de ce document, en particulier :

- *le constat d'objectifs de politique déchets pour la plupart en passe d'être satisfaits et d'évolutions positives en matière de prévention et de maîtrise des coûts ;*
- *l'attention appelée par la Cour d'une part sur l'intérêt d'une politique de prévention amont impliquant les producteurs, d'autre part sur l'importance au niveau territorial de l'application du principe de proximité et de l'existence d'un réseau suffisant d'exutoires.*

Concernant plus directement I'ADEME, le rapport souligne son action en faveur de l'optimisation du service public de gestion des déchets ménagers et de la réduction des impacts environnementaux de cette gestion.

A cet égard vous soulignez notamment le retour d'expériences organisé par I'ADEME autour de la tarification incitative, et formulez le souhait d'encourager les collectivités à mettre en place une telle tarification.

Le rapport recommande également de poursuivre la démarche de suivi des coûts mise en place par l'agence et le travail d'enrichissement du guide du rapport du maire en y intégrant de nouveaux indicateurs portant en particulier sur les coûts.

Je tiens à vous confirmer notre entière mobilisation autour de ces objectifs, en soulignant en particulier :

- *la poursuite de nos travaux sur l'évaluation et la diffusion d'informations sur les opérations en cours de tarification incitative, avec plusieurs projets d'outils d'accompagnement (sur l'élaboration de la grille tarifaire, sur la communication associée, ...) ;*
- *la poursuite de nos soutiens au développement de la connaissance des coûts et à son utilisation concrète pour optimiser le service et maîtriser, voire réduire, les coûts ;*
- *le travail en cours, porté par l'agence, d'actualisation du « guide de mise en œuvre du rapport du maire », qui répondra au double objectif de renforcement de la visibilité des indicateurs sur les coûts et d'amélioration de l'information auprès du grand public.*

Vous trouverez en annexe deux remarques sur des données citées dans le rapport qui justifieraient selon nous d'être modifiées avant publication, ces remarques factuelles de l'agence n'ayant pas lieu d'être publiées au final.

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DE L'ASSOCIATION AMORCE

En préliminaire, nous souhaitons souligner l'important travail d'évaluation réalisé par la Cour des Comptes et prenons note avec satisfaction des nombreux points d'évolution positive que vous avez mis en avant dans votre rapport dans la gestion publique des déchets et qui illustrent la volonté des collectivités, dans une contexte financier et fiscal très difficile, de faire progresser la gestion des déchets dans le sens d'une meilleure prise en compte de l'environnement.

Nous notons également avec beaucoup d'intérêt votre message en faveur du développement du principe de responsabilité élargie des producteurs qui ne concerne actuellement qu'un tiers du gisement des déchets et ne responsabilise donc pas les metteurs sur le marché des produits générant les deux autres tiers de la gestion des déchets. Nous rappelons d'ailleurs que la loi Grenelle 1 avait prévu que les produits non assujettis à un dispositif de REP étaient susceptibles d'être assujettis à une taxe sur les produits générateur de déchets qui n'a jamais été mis en place et sans laquelle la plupart des produits non recyclables le resteront encore de nombreuses années, et dont le coût restera, de fait, intégralement à la charge des collectivités et de leurs contribuables.

Nous regrettons néanmoins l'absence de considération sur l'augmentation régulière de la fiscalité nationale sur les déchets (TVA, TGAP, Prélèvement de TEOM...) qui représente désormais avec l'augmentation de la TVA de 5,5 à 10 % entre 2012 et 2014 sur la collecte et le traitement des déchets, près de 25 % de coût de gestion des déchets. Nous nous permettons également d'insister sur le coût supplémentaire que constitue le renforcement des normes sur les déchèteries, les installations de compostage, de valorisation énergétique ou encore les centres de stockage. Nous souhaitons également mettre en exergue, les importants retards subis dans la mise en œuvre des mesures du Grenelle de l'Environnement qui devaient apporter de nouveaux financements aux collectivités en compensation des nouvelles contraintes et de l'augmentation de la TGAP. Ainsi à cette heure, pas un euro des nouvelles REP (Meubles, DDS, DASRI) introduites par la loi Grenelle de 2009 n'a encore été distribué aux collectivités alors que les augmentations de TGAP ont été appliquées dès 2009. Nous souhaitons également rappeler que seuls 1/3 de la TGAP payée par les collectivités et leurs partenaires locaux est affectée annuellement au budget de l'ADEME en faveur des politiques de gestion des déchets. Dans le même temps, les collectivités n'ont cessé de dénoncer l'application au rabais de l'obligation de prise en charge à hauteur de 80 % des coûts optimisés de la filière emballage par Eo Emballages dont l'agrément a été établi par l'État. L'État français a donc lui aussi une responsabilité certaine dans l'augmentation des coûts de la gestion des déchets. Le manque à gagner de

ces différentes mesures sur les 3 dernières années dépassent largement le milliard d'euros.

Ainsi sans remettre en cause une partie des marges d'amélioration qui vous semblent souhaitables pour la gestion des déchets, il nous semblerait important qu'une future mission de la Cour des comptes intègre plus largement la responsabilité de l'État, par la fiscalité et l'évolution des contraintes législatives et réglementaires, et des metteurs sur le marché, dans l'application (ou la non application) du principe de REP, dans la bonne gestion du service public local de gestion des déchets.

Enfin, nous souhaiterions insister sur les conséquences d'une politique de gestion des déchets professionnels sur le service public de gestion des déchets ménagers. En effet, l'absence de contrainte suffisante sur la gestion des déchets non ménagers et en particulier sur les déchets des PME PMI, a pour conséquence qu'une grande partie du gisement des déchets d'activités économiques, en raison de l'absence de solution professionnelles compétitives, finissent par être gérés dans le cadre du service public. Avant d'envisager une exonération de TEOM des entreprises il sera primordial d'établir les conditions de mise en œuvre d'une vraie politique nationale de gestion des déchets économiques. Pour illustrer ce propos, il existe aujourd'hui 20 fois plus de déchèteries municipales et que de déchèteries professionnelles pour un gisement professionnel pourtant 10 fois plus important.

Enfin d'un point de vue plus technique, les collectivités ont clairement la volonté de poursuivre leurs efforts en matière de transparence des coûts. Cela passe d'abord par la mise en place d'une comptabilité analytique normalisée et d'un état spécial du budget mieux encadré et plus pédagogique avant d'envisager le recours au budget annexe qui comporte dans un certain nombre de cas autant davantage que d'inconvénient. Par ailleurs, si les collectivités territoriales sont favorables à une tarification incitative, il leur semble essentiel de rappeler qu'au-delà de la redevance incitative (et demain de la TEOM incitative), il existe d'autres types de tarification incitative (par exemple en terme de cotisation intercommunale) et même de méthode d'incitation non fiscale qui obtiennent déjà d'excellents résultats.

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
Le syndicat mixte du parc industriel de la plaine de l'Ain : une réforme à prolonger

PRÉSENTATION

Créé en 1974, le syndicat mixte de la plaine de l'Ain (SMPA), devenu le syndicat mixte du parc industriel de la plaine de l'Ain (SMPIPA) en 2013, est un établissement public important de la région Rhône-Alpes. Il est chargé d'assurer l'aménagement, la commercialisation et la gestion d'un vaste parc industriel situé à proximité de l'agglomération lyonnaise.

La chambre régionale des comptes de Rhône-Alpes avait constaté en 2007 des dysfonctionnements dans la gouvernance et la gestion de ce syndicat, tenant notamment à ce que ses statuts n'avaient pas été adaptés au redimensionnement du projet d'aménagement initial.

Lors d'un nouveau contrôle réalisé en 2012, la chambre régionale des comptes d'Auvergne, Rhône-Alpes a réitéré ses critiques mais, cette fois-ci, a été entendue : une refondation statutaire de grande ampleur a été conduite dans des délais rapides en dépit de la lourdeur de la procédure nécessitant les délibérations de plusieurs collectivités et un arrêté inter-préfectoral.

Pour autant, alors que son équilibre économique est fragilisé par la conjoncture, le syndicat mixte doit encore adapter sa stratégie d'aménagement et de développement du parc industriel.

I - Un parc industriel local issu de deux projets plus ambitieux

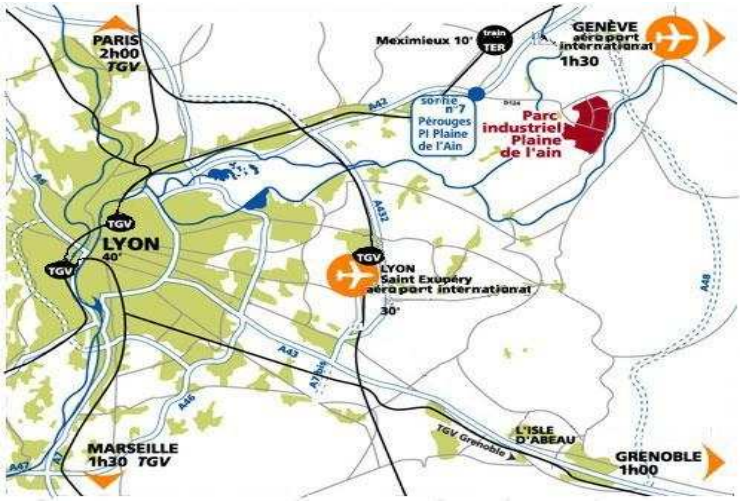
A - L'aspiration initiale

La création du parc industriel de la plaine de l'Ain est issue de deux projets portés par l'État à la fin des années 1960 : la création d'une ville nouvelle sur l'axe Lyon-Genève et la relocalisation de l'industrie

chimique lyonnaise par la création d'une deuxième raffinerie. Une zone de 20 500 hectares sur 20 communes avait été délimitée par l'État en 1969 en vue d'accueillir à la fois la ville nouvelle et cette nouvelle plateforme industrielle dédiée à la chimie.

Dans le contexte du choc pétrolier de 1973 et en raison de la forte opposition des élus locaux d'alors, soucieux de conserver la maîtrise du territoire concerné et de son évolution, les deux projets ont été abandonnés. Dans le même temps, une autre ville nouvelle a été créée sur l'axe Lyon-Grenoble, L'Isle d'Abeau, par décret du 10 janvier 1972.

Sur le territoire de la plaine de l'Ain sera constituée, à proximité de l'agglomération lyonnaise, une réserve foncière de long terme, et il y sera implanté un important parc industriel adapté à l'industrie et à la logistique compte tenu de son implantation en milieu rural, aux confins des départements de l'Ain, du Rhône et de l'Isère, mais situé exclusivement sur le territoire du département de l'Ain.



Source : SMPIPA (création : Okto Novo)

B - Le programme redéfini

Situé à 35 kilomètres à l'Est de Lyon et à 25 kilomètres de l'aéroport de Lyon Saint-Exupéry, le parc industriel de la plaine de l'Ain s'étend sur 900 hectares, dont un tiers accueille aujourd'hui des activités industrielles variées, tandis qu'un autre tiers est occupé par des espaces verts, le dernier tiers restant à commercialiser.

L'aménagement et la gestion du parc industriel ont été confiés à un établissement public *ad hoc* : le syndicat mixte, créé en 1974. Il a regroupé jusqu'en 2013 la région Rhône-Alpes, les départements de l'Ain, de l'Isère et du Rhône, la communauté urbaine de Lyon, la communauté de communes de la plaine de l'Ain, la communauté d'agglomération Porte de l'Isère, la chambre régionale de commerce et d'industrie Rhône-Alpes, et les chambres de commerce et d'industrie de Lyon, du Nord Isère et de l'Ain[63].

Ce parc industriel s'inscrit dans l'offre économique de l'agglomération lyonnaise. Il se caractérise tant par sa vaste superficie que par la qualité de son aménagement et accueille à ce jour 134 entreprises et 5 000 emplois.

Le développement du parc s'est organisé depuis près de quarante ans autour de trois axes stratégiques : la protection de l'environnement, la maîtrise du rythme de commercialisation et la diversité des activités accueillies. Son engagement en matière de performance environnementale est reconnue : il est le premier parc industriel européen certifié ISO 14001, enregistré EMAS (eco management audit scheme), système de management environnemental et d'audit de l'Union européenne, et labellisé « Lucie », premier label français de développement durable aligné sur la norme internationale de responsabilité sociétale ISO 26000.

[63] Répartition des voix et contribution financière : département de l'Ain : 48 %, département du Rhône : 20 %, département de l'Isère : 12 %, communauté de communes de la plaine de l'Ain : 1 %, communauté urbaine de Lyon : 4 %, syndicat d'agglomération de la ville nouvelle de L'Isle d'Abeau : 1 %, chambre de commerce et d'industrie de Lyon : 4 %, chambre de commerce et d'industrie du Nord-Isère (Vienne) : 1 %, chambre de commerce et d'industrie de l'Ain : 2 %, chambre régionale de commerce et d'industrie de Rhône-Alpes : 2 %, région Rhône-Alpes : 4 %, (syndicat intercommunal des collectivités de l'Isère intéressées par la zone industrielle de la plaine de l'Ain, inactif depuis les années 1980 : 1 %).

II - Une refondation statutaire finalement réalisée

A - Une inadaptation statutaire persistante

Déjà en 2007, la chambre régionale des comptes avait dressé un constat sévère concernant le fonctionnement du syndicat mixte de la plaine de l'Ain : l'activité réellement exercée par le syndicat mixte excédait très largement celle prévue par ses statuts, qui ne mentionnaient que « l'aménagement industriel de la zone de la Plaine de l'Ain » ; parmi les membres du syndicat mixte, seul le département de l'Ain participait à son financement, contrairement à ce que prévoyaient les statuts ; ceux-ci indiquaient que le personnel pouvait « ne pas être soumis aux dispositions statutaires applicables aux agents des collectivités territoriales » ; l'activité du syndicat s'exerçait dans le département de l'Ain alors que son siège était fixé à Lyon.

Lors du nouveau contrôle de la chambre régionale des comptes début 2012, la situation du syndicat mixte n'avait pas évolué, même si la question des statuts avait été abordée à plusieurs reprises lors de réunions du comité syndical en 2009, 2010 et 2011. Un projet de nouveaux statuts du syndicat mixte a finalement été présenté aux membres du comité syndical le 21 février 2012 sans qu'aucune décision ne soit prise.

À l'issue de son contrôle, en novembre 2012, la chambre régionale des comptes a confirmé son constat de 2007 en accentuant ses critiques sur plusieurs points :

- la composition du syndicat : les collectivités et établissements membres du syndicat mixte étaient nombreux et divers, alors que la zone d'activité de la plaine de l'Ain est entièrement située sur le territoire de Saint-Vulbas, Blyes et Sainte-Julie, trois des trente-trois communes de la communauté de communes de la plaine de l'Ain ;
- l'objet du syndicat : le syndicat mixte prenait en charge plusieurs activités qui ne relevaient pas de sa compétence, notamment la création et la gestion d'une pépinière d'entreprises, la création et la gestion d'ateliers et de bâtiments locatifs et le subventionnement de festivals et clubs sportifs de communes proches[64] ;
- le fonctionnement du syndicat : les modalités de vote des délibérations prévues statutairement n'étaient pas respectées ; la contribution prévue

[64] Printemps de Pérouges, Festival d'Ambronay, Basket Club de Lagnieu, Tennis Club de Lagnieu, Club de Rugby de Meximieux.

par les statuts n'était pas versée par les membres du syndicat, à l'exception du département de l'Ain, qui fixait unilatéralement le montant de sa contribution ; le personnel était toujours composé d'agents relevant exclusivement du droit privé ; le syndicat mixte avait installé son siège dans des locaux situés sur le territoire de la zone industrielle de la plaine de l'Ain alors que les statuts fixaient son siège à la préfecture de la région Rhône-Alpes, à Lyon.

Ces dysfonctionnements étaient largement dus à l'inertie du syndicat mixte, qui avait conservé l'organisation et le fonctionnement de ses débuts. L'absence de contribution financière des membres du syndicat mixte à son fonctionnement rendait sa situation financière dépendante de la vente de terrains et, donc, l'exposait aux aléas de la conjoncture économique.

B - Des statuts enfin réformés

Dès la fin du contrôle de la chambre régionale des comptes en 2012, plusieurs collectivités et établissements publics ont délibéré pour se retirer du syndicat, et le projet de nouveaux statuts a été réexaminé par le comité syndical.

Par délibération du 22 février 2013, le comité syndical a pris acte du retrait du « syndicat intercommunal des collectivités de l'Isère intéressées par la zone industrielle de la plaine de l'Ain », qui avait été dissous par un arrêté préfectoral du 22 décembre 2009, ainsi que de la volonté de retrait des départements du Rhône et de l'Isère, de la communauté d'agglomération Porte de l'Isère, des chambres de commerce et d'industrie de Lyon, de l'Ain, du Nord Isère et de la chambre régionale de commerce et d'industrie Rhône-Alpes. Le comité syndical a délibéré le même jour sur de nouveaux statuts.

Par un arrêté conjoint du 29 avril 2013, le préfet de l'Ain et le préfet du Rhône ont procédé à la modification des statuts du syndicat mixte.

Le syndicat mixte est devenu le « syndicat mixte du parc industriel de la plaine de l'Ain » (SMPIPA). Son objet a été élargi à « toute activité liée à l'aménagement (…), la maintenance, la gestion, la promotion, la commercialisation et l'animation du parc industriel », et son siège est dorénavant fixé dans ses propres locaux, à Saint-Vulbas, sur le territoire du parc industriel. Sa gestion financière et comptable est désormais suivie par le comptable public de la commune de Meximieux et non plus par la trésorerie de la ville de Lyon. La création d'un budget annexe consacré à

l'aménagement a permis de mieux connaître son coût réel et d'identifier les dépenses de fonctionnement du syndicat mixte ayant vocation à être couvertes par les contributions des membres bénéficiant de la fiscalité des entreprises.

La réforme des statuts s'est également traduite par la simplification de la structure du syndicat mixte du parc industriel de la plaine de l'Ain. La communauté de communes de la plaine de l'Ain, sur le territoire de laquelle se situe le parc industriel, y tient dorénavant une place essentielle : le syndicat est maintenant constitué du département de l'Ain, qui détient 50 % des voix du fait de l'intérêt départemental de ce parc d'activité, de la communauté de communes de la plaine de l'Ain (42 % des voix), de la région Rhône-Alpes et de la communauté urbaine de Lyon (4 % des voix chacune, du fait de leurs compétences dans le domaine du développement économique). Les quatre membres doivent contribuer dans cette proportion aux dépenses du syndicat.

Si les nouveaux statuts n'évoquent plus la question des personnels, ceux-ci, y compris d'ailleurs le directeur général, ne relèvent toujours pas des règles de la fonction publique territoriale, alors même que le syndicat mixte est un établissement public.

Sur ce point, un audit interne, dont les conclusions sont attendues, a été engagé en 2013.

III - Une stratégie de développement à repenser

A - Un contexte économique en mutation

Dans un contexte économique devenu défavorable, les ventes de terrains à des industriels par le syndicat mixte ont chuté : 330 000 m² ont été cédés en 2007, qui fut, il est vrai, une excellente année, mais seulement 15 000 m² en 2011.

Pourtant, le syndicat mixte s'est engagé dans une procédure d'extension du parc industriel sur le territoire de deux communes voisines, Blyes et Lagnieu. L'agrandissement de la zone d'aménagement concerté a obligé ces deux communes à lancer les procédures d'urbanisme nécessaires. Le syndicat mixte a investi 800 000 € dans l'achat de terrains entre 2007 et 2011 et a même souscrit un prêt de 4 M€ à cette fin en décembre 2011.

Cette extension, toutefois, a été freinée en 2012 par l'une des deux communes, Lagnieu, qui a suspendu les procédures de modification du périmètre de la zone d'aménagement concerté en refusant de modifier son plan local d'urbanisme.

Cet objectif d'agrandissement du parc industriel que s'est assigné le syndicat mixte se traduit en outre par la mise en œuvre d'une stratégie d'aménagement et de viabilisation des terrains. Les dépenses liées à l'entretien et surtout à l'aménagement du parc industriel représentent entre 1 et 3 M€ par an depuis 2007.

S'il n'est pas anormal que les ventes n'aient concerné que les terrains suffisamment viabilisés, celles-ci n'ont pas été à la hauteur des espérances. En 2010, par exemple, alors que les ventes de terrains ont permis des recettes d'environ 600 000 €, le syndicat mixte a dépensé près de 2,6 M€ pour l'aménagement du parc industriel. Ces dépenses de viabilisation ont permis la vente de trois terrains depuis, dégageant un produit de 2,3 M€.

B - Une situation encore fragile

Face à la conjoncture économique, défavorable, le syndicat mixte a su réorienter son activité, notamment avec la création d'une pépinière d'entreprises et la construction de bâtiments locatifs à usage de bureaux et ateliers, afin de pouvoir accueillir des entreprises de taille plus modeste.

Le syndicat mixte n'a, en revanche, pas souhaité procéder à un ajustement de sa stratégie de développement. Un accueil sélectif des activités industrielles respectueuses de l'environnement et une commercialisation sur le long terme demeurent ses objectifs.

Ces dernières années, cette stratégie a présenté des limites. Les recettes liées à l'activité du syndicat mixte s'élevaient en effet à 13 M€ environ en 2007 et ne représentaient plus que 1,5 M€ en 2011, tandis que ses charges d'exploitation avoisinent 1,8 M€ par an. Le résultat d'exploitation est négatif chaque année depuis 2007 et les finances reposent, depuis lors, sur l'utilisation des excédents accumulés antérieurement et le recours à l'emprunt. Les réserves du syndicat se sont de la sorte quasiment taries.

Si les principaux financeurs du syndicat mixte, le département de l'Ain et la communauté de communes de la plaine de l'Ain disposent de ressources permettant d'aider le parc industriel à traverser une conjoncture difficile, la pérennité de la structure apparait encore fragile.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

La coopération des services de l'État et des autorités territoriales a constitué un facteur décisif pour l'aboutissement de la réforme des statuts du syndicat mixte chargé de l'aménagement et de la gestion du parc industriel de la plaine de l'Ain. Cette réforme doit encore être prolongée par une adaptation de la stratégie de développement économique.

La Cour et la chambre régionale des comptes recommandent au syndicat mixte de :

1. *veiller à l'effectivité des modalités de fonctionnement issues de ses nouveaux statuts ;*
2. *adopter une stratégie d'aménagement et de développement du parc industriel en adéquation avec le contexte économique et les perspectives de vente de terrains.*

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	160
Ministre de l'égalité des territoires et du logement	161
Ministre de l'intérieur	162
Préfet de la région Rhône-Alpes	163
Préfet de l'Ain	164
Président du conseil régional de Rhône-Alpes	166
Président du conseil général de l'Ain	167
Président de la communauté urbaine de Lyon	169
Président de la communauté de communes de la Plaine de l'Ain	170
Président du syndicat mixte du parc industriel de la Plaine de l'Ain	172
Maire de la commune de Lagnieu	176

Destinataires n'ayant pas répondu

Ministre de la réforme de l'État, de la décentralisation et de la fonction publique
Les trois anciens présidents du syndicat mixte de la Plaine de l'Ain

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

Nous partageons dans son ensemble votre analyse au sujet de la réforme des statuts du syndicat mixte chargé de l'aménagement et ce qui en découle, sa gestion. A la lecture de votre rapport, nous ne pouvons qu'approuver vos recommandations visant à approfondir la réforme du syndicat mixte du parc industriel de la plaine de l'Ain pour, d'une part, améliorer son fonctionnement et, d'autre part, redéfinir sa stratégie d'aménagement et de développement du parc industriel qui ne semble plus en parfaite adéquation avec son environnement économique et financier.

RÉPONSE DE LA MINISTRE DE L'ÉGALITÉ DES TERRITOIRES ET DU LOGEMENT

J'ai pris connaissance avec la plus grande attention de ce dossier qui n'appelle pas d'observation de ma part.

RÉPONSE DU MINISTRE DE L'INTÉRIEUR

J'ai pris connaissance de ce rapport avec le plus grand intérêt et je n'ai pas manqué de le communiquer à mes services compétents en matière de suivi des collectivités locales.

Je vous informe néanmoins que ce rapport n'appelle aucune observation de la part du ministère de l'intérieur.

RÉPONSE DU PRÉFET DE LA RÉGION RHÔNE-ALPES

Ce syndicat a été créé en 1974 par un arrêté du Ministre de l'intérieur en vue d'aménager, commercialiser et gérer un parc d'activités industrielles situé dans l'Ain à Saint Vulbas (Département de l'Ain).

Constatant que l'absence d'actualisation des statuts depuis 1982 conduisait à une inadéquation entre les dispositions statutaires et le fonctionnement du syndicat (notamment son objet, les contributions des membres, les modalités de vote), la préfecture du Rhône a fait part au syndicat, en 2010, de la nécessité de réformer ses statuts.

Le SMPIPA a reconnu la nécessité d'actualiser les statuts mais a souligné que des désaccords entre membres existaient, en particulier sur le financement du syndicat et les modalités de retrait de certains membres (Départements du Rhône et de l'Isère, CCI).

Pour ces motifs, la modification des statuts n'a pu être réalisée qu'en 2013.

Entre 2010 et 2013, les services du SMPIPA et ceux de la préfecture du Rhône ont continué à collaborer pour entériner des statuts portant sur les principales mises à jour suivantes :

- nouveau périmètre : Département de l'Ain, Région Rhône-Alpes, Communauté Urbaine de Lyon et Communauté de Communes de la Plaine de l'Ain,

- nouveau siège : transfert dans le Département de l'Ain, l'activité du syndicat étant entièrement réalisée dans ce département,

- objet plus large : gestion du Parc industriel et toute opération concourant au développement du Parc et de ses entreprises.

- Redéfinition de la répartition des voix et des contributions entre membres.

Les statuts entérinés par l'arrêté interpréfectoral du 29 avril 2013 sont désormais très complets et prévoient, outre les mentions ci-dessus, des règles de fonctionnement précises (comité syndical, présidence et Bureau, budget, recettes, adhésion et retrait de membres…).

Le rapport souligne la simplification de la structure et du fonctionnement du syndicat apportées par cette modification statutaire, ce que je ne peux que confirmer.

RÉPONSE DU PRÉFET DE L'AIN

J'ai l'honneur de vous informer que je partage pleinement votre analyse, notamment lorsque vous soulignez que « La coopération des services de l'État et des autorités territoriales a constitué un facteur décisif pour l'aboutissement de la réforme des statuts du syndicat ... ».

En effet, dès2010, mes services ont incité le président du syndicat mixte du parc industriel de la plaine de l'Ain à procéder à la modification des statuts de cet établissement public de coopération intercommunale en raison de leur obsolescence et à envisager un transfert du siège dans l'Ain, reflétant la réalité de la gouvernance et de l'exercice des compétences du syndicat.

Mais cette procédure n'a pu aboutir qu'après de multiples échanges intervenus avec la préfecture du Rhône, département dans lequel était situé le siège originel du syndicat, et par la signature le 29 avril 2013 d'un arrêté interpréfectoral portant modification des statuts, du périmètre et du siège.

Parallèlement, il a été demandé à la communauté de communes de la plaine de l'Ain, membre du syndicat mixte, de modifier ses statuts pour se doter d'une compétence lui permettant légalement d'adhérer à ce syndicat. En effet, mes services ont constaté que cette communauté qui a succédé au district de la plaine de l'Ain au sein du syndicat mixte du parc industriel de la plaine de l'Ain n'avait aucune compétence sur ce parc industriel. Cette anomalie a été rectifiée par arrêté préfectoral du 29 décembre 2012.

Le syndicat mixte de la plaine de l'Ain dispose donc désormais d'un outil de gouvernance et de gestion plus lisible et correspondant mieux à ses activités.

S'agissant de la situation financière du syndicat, mon prédécesseur, alerté sur son taux d'endettement, avait proposé à la Chambre régionale des comptes d'examiner la gestion de cet établissement public. Le rapport du 31 mai 2013 a confirmé que le syndicat mixte de la plaine de l'Ain ne pouvait financer ses investissements sans recourir à l'emprunt. Ne disposant pas des éléments budgétaires (budget primitif et compte administratif) qui ont été transmis encore cette année à la préfecture du Rhône, il m'est difficile de me prononcer.

J'observe toutefois que si le contexte économique défavorable freine le rythme de commercialisation des espaces disponibles dans le parc industriel de la plaine de l'Ain, celui-ci a encore de nombreux atouts. Il bénéficie en effet d'un environnement géographique privilégié aux abords de l'agglomération lyonnaise susceptible de continuer de séduire les investisseurs potentiels. Ses principaux financeurs, le département de l'Ain et la communauté de communes de la plaine de l'Ain ont des ressources permettant de le soutenir sans mettre en péril leurs propres équilibres à moyen terme.

Le contrôle de légalité et le contrôle budgétaire des actes du syndicat mixte de la plaine de l'Ain relèvent désormais de ma responsabilité. Compte tenu des enjeux, je demanderai à mes services, dans le cadre de la définition de la stratégie annuelle départementale d'intégrer ce syndicat parmi les priorités de contrôle en 2014.

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DU CONSEIL RÉGIONAL DE RHÔNE-ALPES

La Région Rhône-Alpes prend acte de la conclusion et des recommandations de la Cour et de la Chambre régionale des comptes.

En relation avec l'État et les collectivités et établissements concernés, la Région a contribué à la refonte des statuts du syndicat mixte auquel elle participe à hauteur de 4 %.

Elle s'inscrit dans les modalités de fonctionnement issues de ces nouveaux statuts et apportera sa contribution à la définition d'une stratégie de développement du parc industriel en adéquation avec le contexte économique et les perspectives de vente de terrains.

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DU CONSEIL GÉNÉRAL DE L'AIN

Tout d'abord, je me félicite que la Cour des comptes ait souligné que, suite au contrôle de la Chambre régionale des comptes de 2012, une « refondation statuaire de grande ampleur a été conduite dans des délais rapides en dépit de la lourdeur de la procédure ». En effet, lorsque j'ai eu connaissance des difficultés statutaires et financières rencontrées par le syndicat mixte de la Plaine de l'Ain fin 2012, j'ai souhaité que cette réforme des statuts soit menée rapidement afin de pouvoir relancer le syndicat mixte sur de bonnes bases.

En lien avec le Président du syndicat mixte, je me suis attaché à contacter les partenaires du syndicat mixte et à faire en sorte que de nouveaux statuts rénovés puissent être rapidement adoptés. Grâce à cette action conjointe, des statuts plus lisibles avec des membres moins nombreux mais clairement impliqués ont pu être mis en place début 2013.

Le Département de l'Ain a conservé sa place prépondérante dans le syndicat mixte (50 % des voix) du fait de l'intérêt départemental de ce parc d'activité. La Communauté de communes de la Plaine de l'Ain a pris toute la place qui lui revenait dans ce parc industriel situé sur son territoire (42 %). Enfin, la Région Rhône-Alpes et le Grand Lyon, du fait de leur compétence dans le domaine du développement économique, ont conservé 4 % des voix chacun.

Mais mon implication dans la réforme de ce syndicat mixte ne s'arrête pas là. J'ai souhaité que les différentes remarques soulevées par la Chambre régionale des comptes soient travaillées par le syndicat mixte afin d'y apporter une réponse.

Concernant l'absence d'une tenue d'une comptabilité de stocks afin de valoriser l'aménagement et la vente des terrains, le syndicat mixte a travaillé au cours de l'année 2013 sur son actif. Un budget annexe permettant désormais de suivre une comptabilité de stocks correcte sera créé en 2014. Le rattachement du syndicat mixte à une comptable de l'Ain a largement facilité les échanges (le syndicat mixte était auparavant rattaché au receveur de Lyon).

Concernant la question des personnels, vous soulevez qu'ils ne relèvent toujours pas de la fonction publique. Le syndicat mixte travaille également actuellement sur cette question.

Enfin, sur la question de la stratégie de développement du syndicat mixte, le Département et la Communauté de communes de la Plaine de l'Ain vont s'engager conjointement dans une étude destinée à redéfinir la stratégie commerciale et de développement du syndicat mixte, à réfléchir à son intégration à la stratégie économique du territoire de la Plaine de l'Ain et de l'ensemble de ses zones, et plus largement sur son positionnement à l'échelle des politiques économiques départementales voire régionales.

Cette étude devrait permettre au syndicat mixte d'adopter une stratégie d'aménagement et de développement en adéquation avec le contexte économique et les perspectives de vente de terrains.

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DE LA COMMUNAUTÉ URBAINE DE LYON

Ce rapport a retenu toute mon attention et j'ai l'honneur de vous préciser qu'il n'appelle de ma part aucune réponse particulière.

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DE LA COMMUNAUTÉ DE COMMUNES DE LA PLAINE DE L'AIN

Vous notez qu'après plusieurs années de dysfonctionnements dans la gouvernance et la gestion de ce syndicat, une refondation statutaire de grande ampleur a été conduite mais qu'il existe cependant plusieurs points restants à corriger ou à améliorer dont le principal consiste à repenser la stratégie de développement du parc industriel et à en corréler son extension et sa commercialisation.

Pour ce faire, la Communauté de communes de la Plaine de l'Ain et le Conseil général de l'Ain ont décidé de lancer une réflexion stratégique et de s'entourer d'une structure d'audit et de conseil pour la réaliser. Cette mission sera sous maîtrise d'ouvrage communautaire avec convention avec le Conseil général répartissant par moitié les dépenses correspondantes. L'objectif est d'aboutir à un positionnement du parc industriel en termes de potentiel d'accueil d'entreprises et de services en intégrant cet outil, disposant d'atouts indéniables, dans un contexte départemental et régional. Ce positionnement doit permettre de définir les priorités d'aménagement et les financements correspondants. Cette réflexion stratégique est prévue début 2014, elle permettra également de faire figurer les orientations choisies dans le Scot dont la révision vient de débuter.

L'autre correction majeure consiste notamment à modifier le statut du personnel visant à faire respecter le cadre légal et réglementaire propre à un établissement public. Les services du Conseil général de l'Ain et ceux de la Communauté de communes travaillent conjointement sur ce sujet comme sur l'ensemble des points de gestion relevés dans le rapport de la chambre régionale des comptes. Un audit interne est en cours et ses conclusions seront rendues courant février 2014 avec une feuille de route à suivre pour le Syndicat mixte.

Enfin, pour ce qui concerne le financement du syndicat mixte, l'adoption, sous contrôle local du comptable public de Meximieux, d'un budget annexe "aménagement" a permis de mettre en évidence et de faire accepter par les élus de la Communauté de communes, le fait que les dépenses de fonctionnement du Syndicat mixte doivent être prises en charge par les contributions des membres bénéficiant pour ce faire de la fiscalité des entreprises. Cette obligation habituelle dans toutes les collectivités permet ainsi d'analyser et de mieux apprécier le niveau de dépenses nécessaires et par voie de conséquence les économies structurelles potentielles à réaliser en terme de fonctionnement. Cette séparation permet aussi d'apprécier le coût réel d'aménagement et d'alimenter la réflexion stratégique prévue.

En conclusion, la Communauté de communes de la Plaine de l'Ain, maintenant membre essentiel avec le Conseil général de l'Ain du SMPIPA, a parfaitement intégré les recommandations de la Chambre régionale des comptes et poursuit la démarche de revitalisation du parc industriel en assurant la maîtrise d'ouvrage d'une réflexion stratégique d'aménagement, en veillant à la correction des dysfonctionnements de gestion dont le statut du personnel et en intégrant dans ses dépenses sa part des coûts résiduels de fonctionnement.

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DU SYNDICAT MIXTE DU PARC INDUSTRIEL DE LA PLAINE DE L'AIN (SMPIPA)

Vous soulignez tout à la fois la qualité de l'aménagement du Parc Industriel de la Plaine de l'Ain (PIPA), le caractère précurseur de son syndicat mixte dans l'engagement environnemental et sociétal et l'inertie face au besoin d'une adaptation statutaire. Ces trois points sont exacts.

Si l'inertie peut avoir eu des explications de circonstances, la réforme de la gouvernance est désormais achevée. Les statuts nouveaux sont adoptés, ils sont opérants. Seul le recul du temps dira s'ils ont été bien pensés. Après quelques mois de pratique, aucun dysfonctionnement n'est apparu.

Des données chiffrées à mettre en perspective :

Votre document compare les ventes de terrain de 2007 (330 000 m²) à celles de 2011 (15 000 m²) ce qui ferait argument pour trouver sans raison, et a minima sans corrélation, les acquisitions en extension du Parc Industriel.

L'année 2007 constitue l'année record depuis la création du Parc il y a près de 40 ans. Elle correspond à 4 implantations et 2 agrandissements d'usines préexistantes. Parmi ces implantations, 2 sites logistiques de 8 et 20 hectares qui ont été ravis de trouver ici une offre foncière rare à proximité de Lyon, de surcroît embranchée au réseau ferré. Il s'agit de demandes d'une taille inhabituelle.

L'année 2011 correspond à deux implantations et deux agrandissements. Il s'agit là, malheureusement, de petites surfaces en termes de foncier, pas forcément en termes d'emploi ou de valeur ajoutée.

Il n'y a pas dans ces chiffres matière à changer radicalement de stratégie alors que la crise économique a eu lieu entre temps.

Une ambition initiale maintenue :

Le PIPA serait le deuxième plus grand Parc Industriel de France d'un seul tenant (hors complexes portuaires). Il a été pensé dans les années 1960, créé dans les années 1970, contesté dans les années 1980, reconnu dans les années 1990, pris en référence dans les années 2000, frappé par la conjoncture depuis 2008.

La pertinence et la stratégie d'une telle infrastructure ne peuvent pas être analysées avec une échelle de temps courte. Quelle idée de créer en 1974, alors que le 1er choc pétrolier venait d'avoir lieu, une zone industrielle de près de 900 hectares alors au milieu de nulle part (à 35 kilomètres de Lyon certes, mais sans desserte autoroutière à l'époque) et tandis que le besoin immédiat n'existait pas ! Faut-il reprocher aux premiers responsables

du Syndicat Mixte de n'avoir industrialisé que 3,8 % des surfaces au terme de la première décennie ? Assurément non. Ils avaient voulu voir grand, voir loin et voir juste.

La stratégie du SMPIPA n'est pas figée. Elle a une constance. Elle n'est pas le fruit de la conjoncture, elle doit savoir absorber ses variations. Nos statuts enfin réformés en seront l'outil amélioré.

Un métier méconnu :

Il est évoqué une dépense d'aménagement de 2,6 M€ en 2010 alors que les recettes ne furent sur cette année-là que de 0,6 M€.

Cette comparaison méconnaît les principes de commercialisation d'un terrain à un acteur industriel. Ne peuvent être vendus que des terrains suffisamment viabilisés préalablement. Ainsi les dépenses d'une année font les recettes des années ultérieures. Une grande partie du savoir-faire réside dans l'engagement des aménagements suffisamment tard pour ne pas immobiliser l'argent public et suffisamment tôt pour convaincre les industriels de l'opérationnalité du foncier proposé.

A valeur de démonstration, les travaux engagés en 2010 ont permis, depuis, trois ventes de terrain pour une rentrée financière de 2,3 M€ et ouvert une vingtaine d'hectares à une commercialisation prochaine.

La rareté des grandes plateformes industrielles :

L'agrandissement du Parc jusqu'à ses frontières physiques naturelles est une démarche lancée à l'amiable depuis une décennie. Faut-il stopper l'acquisition des parcelles enclavées pour une raison de conjoncture alors que les propriétaires fonciers sont enfin vendeurs ?

La compétition des usages du sol conduit à une raréfaction des possibilités de créer pour les décennies à venir de grandes plateformes industrielles. Leur taille permet pourtant des optimisations en termes d'infrastructures, d'aménagements et d'équipements publics. Elles proposent un niveau qualitatif inaccessible aux petites zones d'activité émiettées sur le territoire national. Ces grandes plateformes seront donc un atout pour la localisation des industries du futur.

La région lyonnaise souffre d'une pénurie de solutions foncières pour l'industrie ou pour la logistique. Le PIPA a vocation à offrir une réponse aux portes de la deuxième métropole française, seule présente avec Paris parmi les 20 premières villes européennes.

Le département de l'Ain est également parmi les plus industriels de France. En 2012, comme en 2011, l'emploi industriel a progressé de 3,5 % sur le PIPA alors que le territoire national observait un repli constant.

Il convient non pas de figer une stratégie mais de la maintenir.

Une évolution stratégique, certes, mais limitée :

A en croire votre document, face à une conjoncture défavorable, le syndicat mixte n'aurait réorienté son activité que seulement en 2008 par la création d'une pépinière d'entreprises et la construction de bâtiments locatifs.

Là encore, une mise en perspective doit être faite. Si le chantier de la pépinière d'entreprises s'achève en 2008, la délibération décidant de sa création date de 2006, la réflexion sur l'opportunité est encore antérieure. Dans ces années-là, nous avons vu que les ventes de terrain sont abondantes (33 hectares en 2007, 23 en 2006). Le reproche en manque d'anticipation stratégique n'est pas fondé.

La création d'une offre locative correspond à l'idée d'un parcours immobilier des entreprises créées en pépinière et devant trouver une solution locative à leur sortie. Là aussi, il s'agit d'une adaptation stratégique.

Toutefois, la création de la pépinière d'entreprises, si elle contribue à une adaptation stratégique en permettant à des entreprises naissantes de s'implanter favorablement sur le PIPA, est loin de constituer une réponse financière à court terme pour les caisses du SMPIPA. En effet, comme toute pépinière, elle constitue un poste de charges dont le retour ne se fait que par le développement économique généré à moyen ou long terme sur le territoire.

La stratégie d'accueil sélectif des entreprises (respectueuses de l'environnement et d'activité suffisamment variées pour ne pas dépendre d'un secteur) et de commercialisation sur le long terme (pour que le territoire absorbe cette croissance dans toutes ses composantes : hébergement, bassin d'emploi, infrastructures, équipements publics,...) n'a pas été prise en défaut après 40 ans.

Un principe de réalité :

Enfin, le Parc Industriel de la Plaine de l'Ain est une réalité géographique. Sa localisation, ses équipements, sa dimension et son caractère rural le cantonnent à ce pourquoi il a été créé. Il s'agit d'un parc voué et adapté à l'industrie et à la logistique.

Un revirement stratégique vers des activités différentes se heurterait rapidement à des incohérences.

Les activités tertiaires peuvent se concentrer en milieu urbain limitant leur sollicitation de la planète à la faveur, par exemple, des transports collectifs. Le tertiaire, sur le PIPA, ne peut être qu'un « tertiaire d'accompagnement » des sites industriels.

Les activités de R&D ont bien souvent l'exigence d'une proximité avec les écoles d'ingénieurs ou les laboratoires universitaires, absents de notre milieu rural.

Les activités commerciales se localisent mieux en sortie des agglomérations.

Les activités récréatives ne cohabitent pas facilement avec les usines chimiques. Même les créateurs d'entreprise ne s'installent en pépinière d'entreprises que si celle-ci est proche de chez eux. Notre tissu rural limite notre potentiel d'attraction.

Une réforme achevée pour un horizon dégagé :

Si les charges d'exploitation avoisinent 1 ,8 M€ par an, il faut les mettre en perspective avec l'impôt collecté sur ce Parc Industriel par les collectivités locales membres du Syndicat Mixte. Il est de 13 M€ en 2012.

La problématique était de mettre en place, au travers de nouveaux statuts, un mode de contribution des membres du syndicat mixte correspondant à une retenue sur leur retour fiscal de l'ordre de 15 % au grand maximum. C'est fait.

A la grande satisfaction de tous les acteurs l'ayant en charge, le SMPIPA a obtenu fin 2013 des décisions de grands groupes industriels européens qui doivent conduire à la vente de 14 hectares en 2014 et reste dans l'espoir de 3 autres implantations Industrielles significatives dans les prochaines semaines pour 12 hectares supplémentaires.

RÉPONSE DU MAIRE DE LA COMMUNE DE LAGNIEU

Le syndicat mixte du parc industriel de la plaine de 1'Ain a réformé ses statuts.

Les communes de la communauté de communes de la plaine de l'Ain concernées peuvent siéger dans cet organisme dont la commune de Lagnieu que je représente en tant que maire en exercice.

Effectivement ce syndicat doit encore progresser dans sa gestion.

Un premier pas a été franchi en créant un budget annexe dédié à l'aménagement ce qui permettra de mettre en évidence le coût réel des viabilisations (achats, travaux) et de trouver l'équilibre de ce poste.

Ce mode d'analyse comptable est en place dans les communes depuis toujours dès lors qu'elles disposent d'une zone d'activité.

Le fonctionnement et essentiellement le poste main d'œuvre sera financé par les participations des organismes actionnaires.

Il faudra revoir chaque poste et analyser avec minutie : son utilité, son coût, son activité et ensuite intégrer les emplois nécessaires au fonctionnement optimum, dans le statut de la fonction publique territoriale.

La commune de Lagnieu a effectivement refusé de modifier son PLU afin que le syndicat mixte puisse créer une ZAC. Cela nous a semblé prématuré compte tenu de la réserve foncière actuelle à proposer aux éventuels clients.

D'ailleurs l'achat de ces terrains n'était pas indispensable.

Il a privé le syndicat de trésorerie alors que ses moyens financiers n'étaient pas au « beau fixe ».

D'autre part nous sommes réservés quant à l'accueil d'entreprises de logistique qui consomment beaucoup de terrain pour peu d'emploi qualifié en retour.

4
L'organisation de l'adoption internationale en France : une réforme à poursuivre

PRÉSENTATION

Dans son rapport public de 2009, la Cour, analysant l'organisation française de l'adoption internationale, constatait l'insuffisance du pilotage public et le trop grand nombre d'organismes autorisés à intervenir pour l'adoption d'enfants étrangers. Elle estimait que l'Agence française de l'adoption (AFA), nouvellement créée, n'avait pas permis de remédier aux insuffisances du réseau des intervenants français à l'étranger. Malgré la réforme engagée en 2005, qui a précisé le rôle respectif de l'État et des départements pour l'agrément des candidats à l'adoption et l'accompagnement des familles, l'organisation de l'adoption internationale lui paraissait insuffisamment claire et efficace.

La Cour recommandait le renforcement du pilotage public et la modernisation du cadre d'action de l'ensemble des organismes autorisés. À ce titre, elle préconisait leur contrôle sur place par les postes consulaires, la mutualisation de leurs moyens et la limitation de leur durée d'habilitation ainsi que la mise au point d'un véritable compte type des frais d'adoption et la signature d'une convention d'objectifs et de gestion entre l'État et l'Agence française de l'adoption. Enfin, la Cour suggérait qu'une réflexion soit lancée sur la nature et l'encadrement des liens entre adoption internationale et action humanitaire.

Le contexte actuel de l'adoption internationale est marqué par des évolutions rapides et une baisse importante des propositions d'adoptions. Celle-ci s'explique par une meilleure application du principe de subsidiarité et l'émergence d'une classe moyenne dans les pays d'origine. Ainsi, en 2012, 1 569 adoptions internationales ont été réalisées en France, soit deux fois moins qu'en 2009. 53 % des enfants

adoptés à l'international par la France étaient des enfants à besoins spécifiques[65] alors qu'ils n'étaient que 39 % en 2009.

C'est dans cet environnement nouveau que la Cour a dressé le bilan des suites données à ses recommandations. Elle constate que leur mise en œuvre est inégale : le pilotage a été amélioré mais le contrôle du fonctionnement des organismes autorisés reste insuffisant (I) et l'agence peine à s'affirmer dans le contexte national et international (II).

Tableau : évolution du nombre d'adoptions (2007-2012)

Pays adoptant/Total adoptions internationales	2007	2008	2009	2010	2011	2012	Évolution 2011/2007	Évolution 2012/2007
États-Unis	9 613	17 433	12 753	11 058	9 319	8 668	- 52 %	- 56 %
Allemagne	1 432	1 251	1 025	1 412	934	ND	- 35 %	ND
Italie	3 420	3 977	3 964	4 130	4 022	3 106	18 %	- 9 %
Espagne	3 648	3 156	3 006	2 891	2 560	ND	- 30 %	ND
Canada	1 712	1 208	1 411	2 006	694	ND	- 59 %	ND
France	3 166	3 274	3 019	3 508	2 003	1 569	- 37 %	- 50 %
dont organismes autorisés pour l'adoption	1 322	1 404	1 315	1 500	974	759	- 26 %	- 43 %
dont adoptions individuelles	1 199	1 212	1 189	1 439	627	506	- 48 %	- 58 %
dont Agence française de l'adoption	622	582	514	568	402	304	- 35 %	- 51 %

Source : ministère des affaires étrangères – mission de l'adoption à l'international ; adoption.state.gov (États-Unis) pour les données 2012 des États-Unis.
En 2007 et 2008, le transfert des dossiers du ministère des affaires étrangères à l'agence n'étant pas achevé, le ministère a réalisé respectivement 39 adoptions et 73 adoptions.

[65] Dans les statistiques publiées par le ministère des affaires étrangères, il s'agit d'enfants de plus de 5 ans, de fratries ou d'enfants atteints de pathologies.

I - Un pilotage amélioré, des contrôles encore à renforcer

Les règles et les acteurs de l'adoption internationale

La convention de La Haye de 1993 sur la protection des enfants et la coopération en matière d'adoption internationale a pour objet d'établir des garanties pour que les adoptions aient lieu dans l'intérêt supérieur de l'enfant. Elle impose, dans chaque État, la création d'une autorité centrale pour l'adoption internationale responsable du respect des procédures, ainsi que le recours à des intermédiaires habilités, les organismes autorisés pour l'adoption. Elle encourage à renoncer aux démarches individuelles.

La France a ratifié la convention de La Haye en 1998, mais elle a maintenu la possibilité d'avoir recours aux adoptions individuelles. Elle présente également la particularité de disposer d'une agence publique de l'adoption, l'Agence française de l'adoption, aux missions distinctes de l'autorité centrale, aux côtés des organismes autorisés pour l'adoption. Ceux-ci demeurent les acteurs largement prépondérants puisqu'ils réalisent 48 % des adoptions. L'Agence française de l'adoption contribue à moins de 20 % d'entre elles. L'adoption individuelle reste à son niveau relatif de 2009 (32 %).

A - Une autorité centrale aux missions clarifiées

1 - La reconnaissance interministérielle de 2009

En 2006, une instance non permanente associant des représentants des administrations et des départements assumait le rôle d'autorité centrale pour l'adoption internationale, sans moyens et sans pouvoir réel.

Supprimée en 2009, elle est aujourd'hui remplacée par une mission[66] de l'adoption internationale, qui, au sein du ministère des affaires étrangères, oriente, coordonne l'action des administrations[67] et assure le respect des engagements internationaux et des principes auxquels la France a souscrits. Les services du ministère de la justice et

[66] Le service de l'adoption internationale a été transformé en mission de l'adoption internationale par un arrêté du ministre des affaires étrangères du 28 décembre 2012.
[67] Article L. 148-2 du code de l'action sociale et des familles.

du ministère chargé de la famille contribuent au fonctionnement de l'autorité centrale.

Comme la Cour l'avait recommandé, cette autorité centrale exerce des fonctions de pilotage stratégique et de régulation de l'adoption internationale, ainsi que de veille et d'expertise juridique, en lien avec les services consulaires.

Elle assure la tutelle de l'Agence française de l'adoption et le contrôle des organismes autorisés pour l'adoption.

2 - Une coordination de l'action française renforcée

La Cour avait critiqué les défauts de coordination de l'action française à l'étranger.

Les relations institutionnelles ont été renforcées depuis 2009. Ainsi, l'autorité centrale a rencontré les autorités ministérielles compétentes de 65 pays d'origine ou d'accueil sur tous les continents. Elle participe désormais plus activement aux groupes d'experts. Dans ce cadre, plusieurs accords particuliers ont été établis de manière à respecter les exigences des États qui n'ont pas ratifié la convention de La Haye, quant au suivi en France des enfants adoptés. Il en va ainsi de la République socialiste du Vietnam ou encore de la Russie.

Une stratégie en matière d'adoption internationale est désormais élaborée à partir des informations provenant des pays d'origine et des pays d'accueil « concurrents ». Elle s'appuie sur une vision globale des pratiques d'adoption, des points de vue et des intérêts des pays d'origine, des opérateurs et des parents adoptants. Elle a notamment concerné la Russie, Haïti ou la Guinée en 2012.

En outre, les contrôles sur place des correspondants locaux et de l'activité des organismes autorisés par les postes consulaires ont été renforcés. En 2012, une vigilance plus importante a été exercée : des contrôles ont été demandés par exemple en Éthiopie, à Madagascar, en Haïti et au Vietnam, par les volontaires pour l'adoption internationale (VAI).

3 - Une stratégie confortée par des actions de coopération

La Cour avait recommandé que l'adoption internationale permette d'améliorer en particulier le fonctionnement des orphelinats locaux ou l'aide à l'enfance en difficulté.

Une politique de coopération en faveur de l'enfance privée de famille est venue renforcer la stratégie mise en œuvre. Les actions de coopération ont particulièrement concerné Haïti[68] et l'Éthiopie ces dernières années. Leur mise en œuvre est contrôlée par les services de coopération et d'action culturelle. Les dépenses (790 000 € en 2013) sont affectées non pas à la seule promotion de l'accès à l'adoption internationale pour les candidats français, mais de manière plus large en fonction des principes énoncés dans la convention de La Haye de 1993 et la protection de l'enfance, y compris parfois la prévention des abandons d'enfants.

B - Un encadrement insuffisant des organismes autorisés

Plusieurs recommandations de la Cour visaient à rendre plus homogènes et transparentes les pratiques d'intervention des organismes autorisés pour l'adoption et à renforcer leur coordination : elles tardent à être mises en œuvre.

1 - Une durée d'habilitation toujours illimitée

Les organismes autorisés pour l'adoption doivent recevoir une habilitation de l'autorité centrale française puis une accréditation par l'autorité centrale du pays d'origine.

Les contrôles des organismes ont été renforcés à la suite des observations de la Cour, contribuant à réduire le nombre d'organismes habilités de 20 % (34 organismes sont habilités en 2012, contre 42 en 2009). Cependant, la pluralité des habilitations pour un même pays

[68] Cour des comptes, *Rapport public thématique : L'aide française à Haïti après le séisme du 12 janvier 2010*, Chapitre III, p. 69-75. La Documentation française, janvier 2013, 240 p., disponible sur www.ccomptes.fr

demeure, y compris quand l'agence est implantée sur place, ce qui crée un effet de concurrence entre opérateurs français.

En outre, les règles concernant l'habilitation des organismes n'ont pas changé depuis 2009. La durée d'habilitation, notamment, reste indéterminée, alors qu'il était envisagé de la limiter à cinq ans dans le but de mieux contrôler les organismes.

2 - Une mutualisation des moyens encore insuffisante

La Cour, ayant constaté un défaut de coordination de l'action française à l'étranger, suggérait d'éviter la dispersion des moyens et de développer les synergies.

La mission de l'adoption internationale indique avoir obtenu des résultats positifs depuis 2009, parmi lesquels la création de la confédération française de l'adoption et le rapprochement d'organismes autorisés qui ont un représentant local commun en Haïti, ou d'autres qui mutualisent leurs moyens à Madagascar.

Plusieurs missions ont, par ailleurs, été organisées conjointement avec l'Agence française de l'adoption et un ou plusieurs organismes autorisés pour l'adoption. Des projets d'implantation en commun ont été étudiés en République démocratique du Congo et en Guinée.

Toutefois, les projets sont souvent ponctuels et ces avancées ne doivent pas masquer les difficultés qui persistent. L'histoire des organismes, l'ancienneté de leurs implantations, leurs principes éthiques, leurs modes de travail différents font encore obstacle à une mutualisation effective et efficace.

3 - Une transparence toujours attendue des frais d'adoption

Dans un objectif de transparence, la Cour recommandait la mise au point d'un compte-type des frais d'adoption.

Or il n'est toujours pas possible de comparer les prestations des organismes autorisés ni, en conséquence, de contrôler la dimension financière de l'adoption. Les opérations réalisées à l'étranger ne sont pas systématiquement intégrées dans la comptabilité. La connaissance des coûts réels d'une adoption reste à l'état d'estimation pour l'agence publique.

L'autorité centrale reconnaît que cette situation est perfectible. Elle fait valoir que le groupe d'experts du bureau permanent de la convention de La Haye sur les aspects financiers de l'adoption prépare, dans un souci de transparence, un tableau de décompte des frais actualisé et plus exhaustif, tout en indiquant que ces travaux pourraient mettre du temps à aboutir.

II - Les difficultés de l'agence publique à s'affirmer

La triple mission de l'Agence française de l'adoption

En 2005, la loi[69] a confié à une agence, constituée sous la forme d'un groupement d'intérêt public, la mission « d'informer, de conseiller et de servir d'intermédiaire pour l'adoption des mineurs étrangers de quinze ans ». Elle prévoit que l'agence « assure ses compétences dans le strict respect des principes d'égalité et de neutralité. »

La convention constitutive[70] de l'agence décline sa mission. Ainsi, elle « accompagne les candidats lorsque leur projet d'adoption est orienté vers un pays où elle est habilitée et accréditée pour intervenir, qu'il répond aux conditions requises dans le pays d'origine et correspond aux profils des enfants adoptables dans ce pays ».

Pour exercer sa mission, l'agence s'appuie sur un double réseau qui lui est délégué au niveau départemental et qui lui appartient en propre au niveau international.

Disposer d'un opérateur public pour l'adoption internationale constitue une exception française. L'Agence française de l'adoption se distingue des organismes autorisés par son statut mais aussi par son envergure nationale, sa faible sélection des demandes au moment du dépôt et l'absence de participation des adoptants aux frais de fonctionnement de la structure, les frais administratifs et de séjour sur place restant à la charge des familles.

Néanmoins, l'agence demeure, huit ans après sa création, une solution de troisième choix pour les adoptants, après les organismes autorisés et les adoptions individuelles.

[69] Articles L. 225-15 et L. 225-16 du code de l'action sociale et des familles.

[70] Convention constitutive du groupement d'intérêt public dénommé Agence française de l'adoption approuvée par l'assemblée générale du 3 novembre 2011, article 36.

A - Une réorientation des actions vers l'accompagnement

Le nombre d'adoptions réalisées par l'intermédiaire de l'agence a baissé de moitié en trois ans et la proportion d'enfants à besoins spécifiques a augmenté, reflétant le contexte général de l'adoption internationale et les difficultés de l'agence à s'imposer comme intermédiaire. Face à ces profondes évolutions, l'agence a renforcé la coordination de son réseau départemental ainsi que l'information et l'accompagnement des familles adoptantes.

1 - Une implantation internationale malaisée

En 2012, l'agence a accompagné l'adoption dans 27 pays, soit près du tiers des pays partenaires de la France. Elle a des représentants dans dix pays.

Si l'agence et ses tutelles convergent sur les critères présidant au choix d'une nouvelle implantation, la vision stratégique est moins bien partagée. La convention d'objectifs cible « les pays à fort enjeu » quand l'agence « ne se ferme pas à la collaboration » avec d'autres pays. Le processus d'implantation est long (il dure entre un an et demi et trois ans), dans un contexte où la réactivité est essentielle. Les flux d'adoption par pays peuvent évoluer plus vite que les délais pris par l'Agence française de l'adoption dans la concrétisation d'une nouvelle implantation.

Dans la moitié des pays, l'accompagnement sur place des familles est réalisé par des acteurs locaux. La mise en relation y consiste en la transmission d'une liste établie par le poste diplomatique. La plus-value de l'agence sur place y est donc limitée. Dans l'autre moitié des cas, qui représente 78 % des adoptions réalisées de 2010 à 2012, le correspondant se joint aux familles lors de leur séjour, sauf en Colombie.

La mobilisation du siège auprès des acteurs locaux (autorités, orphelinats) est restreinte, et, en outre, certains pays distinguent mal les rôles respectifs de l'agence et de l'autorité centrale. De 2010 à 2012, en moyenne 12 déplacements par an ont été effectués.

2 - La place désormais prépondérante de l'animation et du conseil

a) L'animation des correspondants des départements

Le protocole de 2006 entre l'agence et les conseils généraux a été revu en 2012 dans le but de mieux impliquer les départements. Le partage des compétences a été clarifié et les modalités de valorisation financière des actions des départements ont été définies.

L'agence réunit deux fois par an l'ensemble des correspondants des départements pour l'adoption internationale et accompagne la prise de fonction de ceux qui sont nouvellement désignés. Les informations, les actualités et les bonnes pratiques ainsi échangées peuvent être valorisées dans les départements avec les adoptants en général, qu'ils se tournent *in fine* vers l'agence, un organisme autorisé ou l'adoption individuelle.

b) Le soutien des adoptants

L'apport de l'agence pour accompagner les adoptants au niveau national, a progressé, avec le développement de nombreux outils pour mieux informer, conseiller et aider les candidats à l'adoption tout au long du processus d'adoption.

Ainsi, l'agence, par sa plateforme téléphonique, répond aux questions de premier niveau des adoptants. Elle les accompagne dans l'orientation de leur projet d'adoption par l'intermédiaire de ses correspondants départementaux ou des personnels du siège. Elle propose notamment un entretien initial, réalisé depuis avril 2012 sur la base d'une grille unique détaillée. Il permet d'aborder le profil et le projet des candidats mais aussi de présenter les réalités de l'adoption internationale.

En cours de procédure, l'agence apporte ainsi des éléments d'information et des conseils transversaux sur l'adoption internationale ou sur les particularités des pays, sous des formes variées (documents consultables en ligne, appels téléphoniques, entretiens sur place). Outre les aspects pratiques, cette communication contribue à gérer l'attente des familles.

Depuis 2010, en raison des exigences croissantes de certains pays d'origine ainsi que de l'augmentation des adoptions d'enfants à besoins spécifiques, l'agence prépare aussi les adoptants à l'arrivée de l'enfant (15 sessions en 2012).

B - Des résultats à améliorer

1 - Des objectifs mieux encadrés, mais partiellement atteints

Le premier mandat du groupement d'intérêt public a été renouvelé en décembre 2011. Le ministère des affaires étrangères en est devenu le co-tuteur, au titre de ses fonctions d'autorité centrale, à côté du ministère chargé de la famille. Les objectifs des tutelles sont désormais définis et encadrés par une convention d'objectifs et de gestion, comme la Cour l'avait recommandé.

Si la majorité des objectifs de la convention 2009-2011 ont été atteints, les principaux, comme l'augmentation de la proportion des adoptions réalisées par l'intermédiaire de l'agence ainsi que la nécessité d'optimiser les ressources, n'ont pas abouti et ont été reconduits en priorité dans la convention d'objectifs et de gestion suivante pour 2012-2014.

En 2012, l'agence a accompagné 19 % des adoptions internationales. Pour 2014, cet objectif a été fixé à 25 %, cible sans doute ambitieuse dans le contexte actuel.

Au cours de la période 2010-2012, le coût public annuel total de l'agence française de l'adoption a été proche de 4,5 M€, dont 3,2 M€ pris en charge par l'État et 1,3 M€ provenant de la valorisation de l'apport en personnel des départements. Si des efforts ont été entrepris pour réduire les dépenses de l'agence, ses frais de siège restent importants, ses frais de mission par agent demeurent élevés et la composition des délégations est fréquemment trop nombreuse.

L'agence devrait s'efforcer de promouvoir une gestion plus économe de l'ensemble de ses dépenses de fonctionnement.

2 - Des délais d'attente à mieux maîtriser

L'agence a été créée pour assurer l'égalité d'accès à l'adoption internationale sur tout le territoire et offrir une troisième voie aux familles qui souhaitent un accompagnement et qui vivent dans un département où les organismes autorisés sont peu nombreux ou mal implantés à l'étranger.

L'obligation législative de « respect des principes d'égalité et de neutralité » conduit l'agence à accepter toutes les demandes à l'exception

de celles manifestement dépourvues de toutes chances d'être retenues par le pays d'origine, alors que les organismes autorisés pour l'adoption, moins contraints, limitent le nombre de dossiers aux moyens dont ils disposent pour les examiner.

Depuis 2011, l'agence n'accompagne que les candidats dont le projet d'adoption répond aux conditions requises dans le pays d'origine. Malgré cela, le processus d'examen de l'agence conduit à créer de longues files d'attentes et suscite de faux espoirs. Les familles qui adoptent *in fine* ont attendu entre quatre ans et demi et six ans. Une disposition de novembre 2013 permet d'accepter les dossiers dans la limite de la capacité de traitement du pays d'origine, elle devrait contribuer à réduire ce phénomène.

Le nombre de demandes d'adoption gérées par l'agence a diminué de 20 % entre 2010 et 2012 à la suite de la mise en place, en 2010, de la confirmation annuelle du projet et, en 2012, du dossier unique. En 2012, alors que près de 22 000 agréments sont actifs, 6 579 dossiers sont en cours d'examen à l'agence, dont 1 139 nouvelles demandes ; 304 adoptions ont été réalisées, dont une majorité d'enfants à besoins spécifiques.

La situation pourrait être améliorée, selon le ministère des affaires étrangères, grâce à la limitation des listes d'attente dans la durée, une meilleure sélection[71] des dossiers et l'introduction de frais de gestion non remboursables. Le ministère chargé des affaires sociales estime qu'il ne faut pas négliger la réflexion à mener sur la procédure de délivrance de l'agrément afin de s'assurer de l'adéquation entre les adoptants et la réalité de l'adoption.

Ainsi une réflexion sur le statut et les modalités d'intervention de l'agence est ouverte. Elle pourrait, compte tenu des évolutions récentes, s'inscrire dans un débat plus large sur l'adoption internationale en France.

3 - Un coût public de l'adoption élevé

L'agence ne connait pas avec précision le coût global complet de sa prestation d'accompagnement d'une adoption, par zone ou par pays.

[71] D'après la mission juridique du Conseil d'État, dans son avis du 7 mars 2011, « le respect du principe d'égalité ne semble pas exclure […] un classement des dossiers, dès lors que la typologie serait établie selon des critères objectifs préétablis, critères en lien direct avec les pratiques des autorités locales ».

Son appui aux familles est financé par l'État et les départements. Il est assimilable à la « participation aux frais de fonctionnement » pour les organismes autorisés pour l'adoption. En 2012, il avoisine globalement 15 000 € par adoption réalisée, tous pays confondus. Ainsi, le coût d'une adoption via l'agence en 2012 en Colombie, hors frais de séjour sur place, est estimé à 18 350 €, dont 15 000 € de frais de fonctionnement. Par comparaison, le coût constaté[72] pour un organisme oscille, selon le ministère des affaires étrangères, entre 3 145 € et 9 112 € ; il inclut des frais de fonctionnement compris entre 1 000 € et 2 450 €.

Les frais administratifs et les frais du séjour sur place sont réglés directement par les familles. Il n'est pas possible d'apprécier la fiabilité de l'estimation-type réalisée par l'agence et transmise aux candidats dans le projet de mise en relation, les sommes effectivement engagées n'étant pas recensées par l'agence.

La Cour considère qu'une plus grande transparence sur les coûts par adoption s'impose, tant du point de vue des familles que de l'agence. Elle insiste également sur la nécessaire poursuite, par l'agence, de gains d'efficience.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

L'adoption internationale se caractérise aujourd'hui par une forte baisse des offres d'adoptions, dans un contexte en évolution rapide.

Le pilotage s'est nettement amélioré et les contrôles des organismes autorisés ont été renforcés. Mais la durée de leur habilitation reste indéterminée, la mutualisation de leurs moyens est insuffisante et la mise au point d'un véritable compte-type des frais d'adoption n'a pas abouti.

L'Agence française de l'adoption contribue à moins de 20 % des adoptions internationales en 2012. Son coût de fonctionnement avoisine 15 000 € par adoption réalisée. Si son efficacité d'intermédiaire pour l'adoption n'est pas avérée, elle joue désormais un rôle essentiel dans l'information et l'accompagnement de nombreuses familles ayant adopté ou étant sur le point d'adopter un enfant étranger.

Au vu du bilan qu'elle a effectué, la Cour prend acte des efforts entrepris pour clarifier les conditions de l'adoption internationale et réitère ou formule les recommandations suivantes :

[72] Cas des adoptions d'enfants de Colombie.

1. *renforcer les contrôles et limiter la durée d'habilitation des organismes autorisés pour l'adoption internationale ;*
2. *assurer une véritable transparence des frais d'adoption, tant pour les organismes autorisés que pour l'agence française de l'adoption, qui permettra de connaître le coût réel d'une adoption et de comparer le contenu des prestations ;*

En ce qui concerne, l'agence française de l'adoption :

3. *poursuivre l'amélioration de l'efficience de l'agence ;*

En ce qui concerne, les tutelles de l'agence :

4. *engager une réflexion sur les missions et les modalités d'intervention de l'agence française de l'adoption, en l'inscrivant dans un questionnement plus large sur l'adoption internationale en France et sur l'économie générale de son organisation.*

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

Ministre des affaires étrangères	192
Garde des sceaux, ministre de la justice	197
Ministre délégué auprès du ministre de l'économie et des finances, chargé du budget	199
Ministre des affaires sociales et de la santé	200
Directrice générale de l'Agence française de l'adoption	202
Président de l'Assemblée des départements de France (ADF)	204

Destinataire n'ayant pas répondu

Présidente du conseil d'administration de l'Agence française de l'adoption

RÉPONSE DU MINISTRE DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES

Ce texte reprend l'essentiel des différents travaux relatifs à l'adoption internationale qui résultent des échanges entre la Cour et mon ministère, notamment les éléments transmis en réponse au relevé d'observations provisoires sur les suites données par l'Administration et divers organismes aux recommandations sur l'adoption internationale, contenues dans le rapport public annuel 2009 de la Cour.

I - Sur le texte du rapport

- Le MAE souhaite compléter les informations de la Cour en précisant que la baisse importante des propositions d'adoption est généralisée et concerne l'ensemble des pays d'accueil. Comme le relève la Cour, l'émergence d'une classe moyenne dans les pays d'origine constitue l'une des principales raisons de ce phénomène.

- La mise en œuvre des actions de coopération (dans le texte, sur la « stratégie confortée par des actions de coopération ») est contrôlée par les services de coopération et d'action culturelle avec l'aide des Volontaires de l'Adoption internationale, dans les pays où ils sont implantés.

L'affirmation de la Cour relative à l'affectation des dépenses ne reflète que la seule promotion de l'accès à l'adoption internationale par les candidats français. Le MAE souhaite compléter les informations de la Cour en précisant que les dépenses (790 000 €) n'ont pas seulement été affectées à des projets de nature institutionnelle (renforcement des capacités et des moyens d'Autorités centrales de pays d'origine), mais de manière plus large, conformément aux principes de la convention de la Haye, à des projets menés par des ONG en faveur de la protection de l'enfance, y compris parfois la prévention des abandons d'enfants.

II - Sur les recommandations

1. Renforcer les contrôles et limiter la durée d'habilitation des organismes autorisés pour l'adoption internationale

a) La Mission de l'adoption internationale s'efforce de contrôler au mieux les organismes autorisés pour l'adoption (OAA), dans la mesure de ses moyens humains et financiers.

En plus des contrôles sur pièces sur les documents qui doivent être transmis par les OAA selon les articles R. 225-33 à R. 225-39 du code de l'action sociale et des familles (e.g. les rapports annuels, les rapports de mission et les rapports et justificatifs de subvention), la MAI effectue depuis 2012 des visites de sièges des OAA pour s'assurer des conditions et des procédures de travail existantes.

Ces contrôles ont conduit la MAI à prendre différentes mesures à l'égard des OAA qui ne respectaient pas les recommandations de la MAI

dans leur pratique professionnelle. Des lettres d'avertissement ont été envoyées lorsque cela était nécessaire. Elles ont été suivies de convocations voire, dans certains cas, d'une diminution temporaire ou d'une suspension de la subvention des OAA concernés. Ces mesures se sont avérées dissuasives puisque les OAA ont pris des dispositions correctives (aucun d'entre eux n'a finalement perdu son habilitation).

La mutualisation voire la fusion des OAA reste difficile à réaliser car, aux considérations géographiques, historiques, éthiques évoquées dans le rapport, s'ajoute la réticence des OAA devant le risque de perte du lien avec les anciens adoptants. Les OAA craignent les éventuelles conséquences financières de ces rapprochements, significatives au regard de leur budget et de la conduite de certaines activités bénévoles.

Comme, par ailleurs, le socle juridique régissant les associations (loi de 1901 instituant la liberté d'association) ne permet pas de contraindre les OAA à mutualiser leurs moyens ou à fusionner, la seule incitation possible qui reste à la disposition de la MAI est d'ordre financier.

Mais pour que cette incitation soit réellement efficace, il faudrait qu'elle soit significative. Or, le budget dont elle dispose pour subventionner les OAA, moins de 200 000 euros par an (185 442 € en 2012 et 196 735 € en 2013), limite le pouvoir incitatif de la MAI.

b) La MAI est en faveur d'une limitation à 5 ans[73] *de la durée des habilitations, comme le propose la Cour. Toutefois, l'efficacité de cette mesure est à relativiser. Même si elle est susceptible d'améliorer ponctuellement la situation dans certains pays, elle n'est pas suffisante à une relance de l'adoption internationale, plutôt corrélée à des conditions relevant des pays d'origine.*

La MAI va demander d'inscrire cette limitation dans le code de l'action sociale et des familles qui, après étude, nécessite une modification de sa partie réglementaire, par un décret en Conseil d'État après avis du Conseil supérieur de l'adoption.

Enfin, concernant l'observation de la Cour sur la pluralité des habilitations dans un pays, « y compris quand l'agence est implantée sur

[73] Compte tenu de l'expérience récente d'implantations d'opérateurs dans certains pays, la durée de 5 ans paraît plus pertinente que la durée de 3 ans évoquée antérieurement dans les études de la MAI. En effet, une fois l'habilitation obtenue du MAE, l'obtention de l'accréditation du pays d'accueil peut intervenir un an ou deux après. Comme une année est nécessaire au minimum pour qu'un dossier d'adoption aboutisse, le délai de 3 ans paraît court pour juger le travail de l'OAA et décider si son habilitation doit être reconduite ou non. Une voie médiane pourrait être une habilitation de 5 ans pour une première implantation dans un pays et 3 ans pour le renouvellement d'une habilitation.

place, ce qui crée un effet de concurrence entre opérateurs français », la MAI souligne que :

- des OAA ont été habilités dans certains pays avant la création de l'Agence française pour l'adoption (AFA) ;

- l'encadrement juridique existant ne lui donne pas la possibilité d'enlever l'habilitation aux OAA déjà présents dans un pays. Cela n'est pas possible qu'en cas de faute caractérisée, de non-respect de la convention de La Haye ou de situation d'urgence (Cf. article R. 225-34 du code de l'action sociale et des familles) ;

- dans certains cas de figure, l'habilitation d'un opérateur public et d'un opérateur privé peut être complémentaire et bénéfique ;

- certains pays n'acceptent pas d'agence publique (comme le Brésil par exemple) ;

- dans les cas où des OAA ont été habilités alors que l'AFA était déjà présente, la décision a été motivée par les potentialités d'adoption dans le pays, en accord avec le pays d'origine ou à sa demande (cas de la Bulgarie) ;

- de manière générale, la MAI privilégie systématiquement l'implantation de l'AFA dans des pays qui n'ont aucun opérateur en ce domaine. Toutefois, l'Agence refuse parfois de s'installer dans un pays, quand elle estime n'y avoir pas intérêt, en particulier en termes de coût (exemple : Etats-Unis ou Arménie).

2. *Assurer une véritable transparence des frais d'adoption, tant pour les organismes autorisés que pour l'Agence française de l'adoption qui permettra de connaître le coût réel d'une adoption et de comparer le contenu des prestations.*

La MAI estime qu'une grande transparence existe déjà avec la publication sur son site internet, régulièrement réactualisé, des décomptes de frais par pays pour tous les OAA. Le bureau permanent de La Haye avait d'ailleurs cité la France en exemple pour cette pratique lors d'une réunion d'un groupe d'experts sur les aspects financiers de l'adoption internationale, en octobre 2012.

Le nouveau tableau de décompte des frais en préparation au bureau permanent de la convention de La Haye, qui sera plus détaillé, permettra une comparaison plus poussée des coûts des adoptions effectuées par l'intermédiaire des OAA[74].

[74] Les travaux du groupe de travail ont continué depuis juin dernier par des échanges sur les bonnes pratiques concernant les aspects financiers de l'adoption internationale et des demandes de commentaires sur des projets de tableaux de décomptes. Comme les résultats définitifs devraient prendre encore du temps (il faut essayer d'arriver à un consensus), la MAI va se servir des derniers tableaux en circulation comme base d'un nouveau tableau de décompte de frais plus détaillé que l'actuel (quitte à l'affiner plus tard une fois terminé le travail des experts).

Il ne lui paraît pas opportun d'y indiquer une estimation des frais de voyages et de séjour, ceux-ci pouvant fortement varier selon la période de l'année, la durée du séjour et le confort souhaité par les adoptants.

A la connaissance de la MAI, la majorité des frais relatifs à l'adoption qui sont engagés à l'étranger sont bien inclus dans les décomptes de frais validés par la MAI, à la rubrique « procédure locale ».

Ainsi, dans le décompte de frais de l'association « Enfance Avenir pour la Russie », les frais relatifs au correspondant local de l'OAA (salaire, mais aussi charges sociales et impôts) sont prévus à la rubrique « 3.3 correspondant local de l'OAA » et ceux relatifs à la représentation de l'OAA à Moscou (loyer du bureau, salaire et charges des employés, communications, assurances et déplacements) sont mentionnés dans la rubrique « 3.7 autres frais relatifs à la procédure locale ».

De même, le décompte de la confédération française pour l'adoption (COFA) pour le Vietnam fait apparaître les frais de fonctionnement du bureau de l'OAA sur place dans la rubrique « 3.7 autres frais relatifs à la procédure locale ». La nature des frais est identique (location du bureau, du paiement du téléphone, des frais de DHL, des frais de déplacement du correspondant dans le pays). La rémunération du correspondant figure, quant à elle, à la rubrique « 3.3 correspondant local ».

Les frais engagés dans le pays d'origine, relatifs à la procédure judiciaire et administrative), ceux de passeport et de visa mais aussi les rémunérations d'autres acteurs de la procédure (avocats, notaires), font l'objet de sous-rubriques différentes au sein de la catégorie « 3. Procédure locale ».

En ce qui concerne les actions humanitaires réalisées par les organismes dans les pays d'origine, celles-ci ne figurent naturellement pas dans le décompte de frais. Elles sont nécessairement distinctes de ce qui concerne l'adoption afin d'éviter toute confusion. Ainsi la comptabilité « adoption » et la comptabilité « humanitaire » des associations sont séparées (ces deux volets sont le plus souvent gérés au sein de deux associations différentes).

3. Poursuivre l'amélioration de l'efficience de l'Agence française de l'adoption

Les tutelles ministérielles de l'AFA se sont engagées à ce que les améliorations se poursuivent, en tirant partie des possibilités offertes par le statut public de l'AFA.

Des améliorations ont déjà été initiées, tant du côté des économies à réaliser, que de la résorption des listes d'attentes. Sur ce dernier point, un groupe de travail a été mis en place en novembre 2013, avec l'AFA et les représentants des ministères des Affaires étrangères et des Affaires sociales et de la santé, pour affiner les critères par pays permettant de refuser les

dossiers qui n'ont manifestement aucune chance d'aboutir (selon le seul critère de sélection permis par la jurisprudence du Conseil d'État). De même a été ajoutée à la convention constitutive du groupement d'intérêt public (GIP) AFA, la mention selon laquelle l'accompagnement des candidats par l'Agence se fera désormais « dans la limite de la capacité de traitement du pays d'origine ».

Les tutelles veilleront également à une amélioration de l'accompagnement local des familles.

Concernant le coût de l'adoption via l'Agence, la MAI persiste à penser qu'il ne serait pas déraisonnable qu'un coût forfaitaire de traitement de dossier soit demandé aux adoptants. C'est ce que font déjà la majorité des OAA privés.

4. *Engager une réflexion sur les missions et les modalités d'intervention de l'Agence française de l'adoption, en l'inscrivant dans un questionnement plus large sur l'adoption internationale en France et sur l'économie générale de son organisation*

La MAI souscrit à cette demande de réflexion qui, concernant l'Agence, devra notamment porter, outre sur la question de la sélection des dossiers ou de l'introduction de frais de dossiers pour les adoptants, sur celle de son statut, afin de rendre sa gestion plus souple.

Le MAE estime que cette réflexion devrait être élargie. Un débat général sur le dispositif français de l'adoption pourrait être conduit, en y associant le Conseil supérieur de l'adoption, car nombre de nos dispositions sur l'adoption en général sont anciennes et inadaptées.

Jean-Marie Colombani, à l'origine d'un rapport remarqué sur l'adoption en 2008, indiquait en conclusion d'un congrès d'Enfance et Famille d'Adoption en novembre 2011 que, s'il constatait avec satisfaction que la plus grande partie de ses propositions d'améliorations en matière d'adoption internationale avaient été mises en œuvre, ses autres préconisations, en matière d'adoption nationale, n'avaient pas été reprises.

A cet égard, la mise en place par le gouvernement de groupes de réflexion dans le cadre de la future loi sur la famille, notamment celui sur la protection de l'enfance et l'adoption, et d'un groupe de travail concomitant au Conseil supérieur de l'adoption, doit être soulignée.

RÉPONSE DE LA GARDE DES SCEAUX, MINISTRE DE LA JUSTICE

Les remarques de la Cour appellent de ma part les observations suivantes :

Recommandation n° 1 : Renforcer les contrôles et limiter la durée d'habilitation des organismes autorisés pour l'adoption internationale

Les organismes agréés pour l'adoption exercent une activité d'intermédiaire pour l'adoption ou le placement en vue d'adoption de mineurs de quinze ans, voire pour certains d'entre eux, de recueil d'enfant. Eu égard à la sensibilité de leur activité, une limitation dans le temps de leur habilitation et une reconduction contrôlée apparaissent plus que nécessaires.

Cette position est conforme à celle de la conférence de La Haye, qui précise dans son guide de bonnes pratiques sur la mise en œuvre et le fonctionnement de la convention de La Haye du 29 mai 1993 sur l'adoption internationale (paragraphe n° 209) que « l'autorité compétente doit régulièrement contrôler les organismes agréés ou reconduire leur agrément. Les organismes agréés qui n'exercent pas leurs fonctions dans le respect des règles peuvent voir leur agrément retiré ou non reconduit ».

Dans ce cadre, pourrait également se poser la question du seuil minimal d'activité des organismes agréés, gage de sécurité pour les candidats et les enfants proposés à l'adoption.

S'agissant de la mutualisation des moyens de ces organismes, elle doit être encouragée, sous réserve que cela ne conduise pas à la création de structures dans lesquelles les différentes fonctions ne seraient plus que difficilement identifiables, rendant celles-ci de ce fait difficilement contrôlables.

Recommandation n° 3 : Poursuivre l'amélioration de l'efficience de l'agence

S'agissant de l'amélioration de l'information et de l'accompagnement des candidats à l'adoption et des adoptants, le ministère de la justice y est particulièrement favorable pour tous les opérateurs. Les juridictions et les services de l'aide sociale à l'enfance sont de plus en plus confrontés à des situations d'échec de l'adoption.

En effet, les profils des enfants à adopter ont changé : ils sont souvent plus âgés qu'auparavant ou requièrent des besoins spéciaux eu égard à leur état de santé. Ceci rend plus difficiles les projets d'adoption, mais aussi le rôle des adoptants. Dans le cadre d'une réflexion sur une réforme du droit de l'adoption, pourrait être envisagé un certain nombre de modifications relatives à l'agrément, en centrant celui-ci sur l'intérêt de l'enfant et en renforçant la préparation des candidats à l'adoption.

Ces sujets ont notamment été débattus par les parlementaires dans le cadre de la proposition de loi sur l'enfance délaissée et l'adoption, de Michèle Tabarot, adoptée en première lecture par l'Assemblée nationale le 1er mars 2012. Cette proposition de loi reprenait notamment les préconisations en la matière formulées par le rapport des trois inspections générales sur « les réalités de l'adoption internationale de 2003 », par le rapport de Jean-Marie Colombani ainsi que celles formulées par le Conseil supérieur de l'adoption, dans son rapport « vers une réforme de l'agrément en vue d'adoption » de janvier 2011.

Au-delà de l'accompagnement des parents, il serait opportun de renforcer la préparation des candidats à l'adoption, et en ce sens améliorer les conditions dans lesquelles s'effectuent les apparentements. Cette préparation relève des obligations des Etats d'origine et doit donc être encouragée par les Etats d'accueil. A cet égard se pose la question du maintien des adoptions individuelles.

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

J'ai pris connaissance avec intérêt de votre rapport par lequel la Cour invite le Gouvernement à poursuivre les efforts entrepris pour réformer le service public de l'adoption internationale, particulièrement en termes de contrôle des organismes autorisés pour l'adoption (OAA) et de gestion de l'Agence française de l'adoption (AFA).

Je souscris plus particulièrement à la recommandation de la Cour relative à une gestion plus efficiente de 1'AFA. À cet égard, je tiens à souligner la baisse de 4 % de la subvention versée à l'agence en 2014 en ligne avec la dernière convention d'objectifs et de gestion pour la période 2012-2014 qui a défini, parmi ses priorités, l'optimisation des ressources de l'AFA et l'amélioration du pilotage interne de l'agence.

A l'instar des économies demandées à l'ensemble des opérateurs de l'État, des efforts importants peuvent encore légitimement être attendus de la part de l'établissement au cours des prochains exercices.

RÉPONSE DE LA MINISTRE DES AFFAIRES SOCIALES ET DE LA SANTÉ

La Cour relève, depuis son dernier rapport public de 2009, la nette amélioration du pilotage de l'adoption internationale grâce à la clarification des missions de l'autorité centrale française et au renforcement de la coordination de l'action française autour d'une véritable stratégie, confortée par des actions de coopération. La Cour relève, par ailleurs, une amélioration du contrôle des organismes autorisés pour l'adoption (OAA), même si leur encadrement pourrait être amélioré pour limiter notamment une concurrence entre opérateurs français et mieux mutualiser leurs moyens.

Nous partageons les constats de la Cour. Le ministère des affaires sociales et de la santé s'attache continuellement à améliorer la gouvernance de l'adoption internationale, avec le ministère des affaires étrangères. Les conventions d'objectifs et de gestion (COG) successives, signées avec l'Agence Française de l'Adoption (AFA), organisent autour d'objectifs précis l'action de l'opérateur public et participent à l'élaboration de la stratégie d'action de la France à l'étranger. Les réunions trimestrielles entre les ministères des affaires étrangères et de la famille et l'AFA permettent d'adapter rapidement l'action de la France à l'évolution du contexte international très changeant ces dernières années (Haïti, Russie…).

Toutefois, l'évolution du contexte international, marquée par la baisse importante du nombre d'enfants proposés à l'adoption (- 36 % pour la France entre 2007 et 2011), mais surtout par le changement du profil de ces enfants (fratrie, enfants âgés de plus de 5 ans ou avec des besoins spécifiques) et le renforcement des exigences des pays d'origine, interroge l'ensemble des acteurs sur l'avenir de l'adoption internationale et sur notre modèle.

Des progrès importants ont d'ores et déjà été réalisés pour améliorer l'efficience de notre système. Comme le souligne la Cour, les objectifs de l'AFA sont mieux encadrés par ses tutelles, à travers la COG, et majoritairement atteints. L'Agence a su faire évoluer, par ailleurs, son activité vers des missions d'information, de préparation et d'accompagnement des adoptants. Cette évolution, soutenue par l'Etat, était rendue nécessaire en raison des demandes croissantes des pays d'origine sur la qualité de la préparation des adoptants et sur le suivi des enfants postérieurement à leur adoption ainsi que par l'évolution du profil des enfants adoptables. L'AFA a, enfin, fait un effort de réduction de ses dépenses.

Toutefois, comme le relève la Cour, l'un des principaux objectifs de l'AFA n'est pas encore atteint : l'Agence demeure en effet, avec 19 % des adoptions internationales, la troisième voie pour les candidats après les OAA

(48 %) et les adoptions individuelles (32 %), pour un coût public par adoption élevé (environ 15 000 euros par adoption réalisée). Au-delà de l'évolution du contexte international qui impacte globalement l'ensemble des acteurs et l'ensemble des pays d'accueil, les difficultés rencontrées par l'AFA sont dues en partie à son statut et à ses règles d'intervention qui limitent son action et ses résultats.

C'est pourquoi il a été demandé à la direction générale de la cohésion sociale de poursuivre, avec le ministère des affaires étrangères qui définit la stratégie de la France à l'étranger, la réflexion engagée depuis plusieurs mois sur les moyens d'améliorer l'efficience de l'Agence (modalités de gestion des listes de candidats en fonction des capacités des pays d'origine et de leurs critères d'acceptation des dossiers…) et l'économie générale du dispositif de l'adoption internationale.

RÉPONSE DE LA DIRECTRICE GÉNÉRALE DE L'AGENCE FRANÇAISE DE L'ADOPTION (AFA)

1. S'agissant de la sélection des candidatures par l'AFA, la Directrice générale de l'Agence rappelle que la première convention constitutive de l'Agence prévoyait une sélection des seules candidatures répondant aux conditions légales des pays d'origine. Ce principe a été précisé dans la seconde convention constitutive, qui, depuis fin 2011, pose trois conditions cumulatives pour la prise en charge d'une candidature : l'orientation vers un pays où l'Agence est habilitée et accréditée pour intervenir ; la réponse aux conditions requises dans le pays d'origine ; l'adéquation aux profils des enfants adoptables dans ce pays. En outre, l'Assemblée Générale du GIP du 14 novembre 2013 a introduit une condition complémentaire : la limite de la capacité de traitement du pays d'origine.

2. Concernant les listes de demande en attente à l'AFA, la Directrice générale de l'Agence souligne que le Conseil d'administration du GIP (1er octobre 2013), s'est prononcé en faveur de l'arrêt des enregistrements des nouvelles demandes sur ces listes, à l'exception de celle intéressant la Russie et des projets portant sur certains profils d'enfants expressément décrits.

Cette mesure a été complétée par une décision relative à l'élaboration par l'Agence de fiches précisant les critères opposables pour la priorisation ou le refus des candidatures, pays par pays. Il s'agit de permettre une meilleure adéquation des projets présentés avec les profils des enfants en attente d'adoption dans chaque pays.

3. A propos de la répartition des adoptions en fonction de la voie choisie par les candidats (opérateur public, opérateurs privés, adoptions individuelles), la Directrice générale de l'Agence souligne que sur la période du contrôle de gestion (2010-2012), l'Agence a mieux résisté que les opérateurs privés à la chute du nombre des adoptions internationales (- 46,4 % pour l'Agence ; - 49,4 % pour les OAA). Troisième voie pour l'adoption internationale, conformément aux volontés du législateur (2005), l'Agence demeure tributaire de la persistance des adoptions réalisées par la voie individuelle (proportion élevée et stable sur la période 2010-2012 représentant 1/3 de l'ensemble des adoptions réalisées par la France), phénomène qui constitue un frein réel à l'augmentation de la proportion d'adoptions réalisée par son concours.

4. Au sujet des délais d'aboutissement des projets d'adoption, la Directrice générale de l'Agence souhaite préciser que s'ils sont longs, ils sont subis de la même manière par les organismes privés. Par ailleurs, les délais d'instruction des dossiers par l'AFA sont très réduits : en 2010, le délai moyen mesuré entre la réception d'une demande d'adoption par

l'Agence et l'envoi du dossier complet de la famille était de 3 mois et demi (dont 2 mois de constitution du dossier par les candidats).

Le délai d'attente d'une famille est donc totalement dépendant des propositions d'enfants du pays partenaire, paramètre sur lequel ni l'AFA ni les opérateurs privés ne peuvent influer sans enfreindre la Convention de La Haye. Consciente des conséquences de cette attente pour les candidats, l'AFA concentre son action, depuis sa réorganisation en 2012, sur l'une des conditions majeures de la réussite du processus adoptif : la préparation des candidats aux nouvelles réalités de l'adoption. L'optimisation de l'accompagnement des familles participe également de la recherche d'une meilleure adéquation de leurs projets aux particularités des enfants proposés à l'adoption par les pays partenaires (notamment, les enfants à besoins spécifiques). Il convient ainsi d'éviter une attente inutile aux familles dont les projets d'adoption s'avèreraient en trop grand décalage avec la réalité de l'adoption internationale.

5. S'agissant du coût moyen d'une adoption réalisée par l'AFA, la Directrice générale de l'Agence estime que la comparaison faite avec les organismes privés est à nuancer. En effet, les frais de fonctionnement d'un opérateur public diffèrent de ceux des OAA dont les missions sont moins étendues que celle de l'Agence. Par ailleurs, les organismes privés bénéficient de l'implication de bénévoles alors que l'Agence emploie un personnel salarié. Enfin, l'opérateur public a développé un partenariat avec une trentaine d'Etats quand les organismes privés ne travaillent qu'avec un nombre limité de pays.

De plus, la Directrice générale de l'Agence estime que la valorisation de l'action des Conseils généraux ne doit pas être intégrée au calcul du montant d'une adoption réalisée par son concours dans la mesure où les départements n'apportent pas de contribution financière directe au GIP-AFA. La contribution des départements s'inscrit en revanche dans une réciprocité relationnelle de qualité avec l'Agence qu'il serait incomplet d'évoquer sans souligner le bénéfice apporté à ces derniers. Cette relation réciproque induit pour les départements un apport certain, tant en termes d'appui que de méthodologie, d'expertise, de communication…

Pour le calcul du coût global d'une adoption réalisée par son intermédiaire, et selon la formule de calcul retenue par la Cour, la Directrice générale de l'Agence estime que le ratio devrait être égal au montant de la subvention annuelle d'Etat divisé par le nombre d'adoptions que l'Agence réalise annuellement. Ainsi, s'agissant de l'exercice 2012, pour une subvention se montant à 2 478 371 € et un nombre d'adoptions réalisé de 304, le coût moyen d'une adoption accompagnée par l'AFA s'élèverait, en réalité, à 8 152 €.

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DE L'ASSEMBLÉE DES DÉPARTEMENTS DE FRANCE

Au regard des préconisations que votre Autorité avait formulées en 2009, ce rapport fait le point sur le pilotage des instances nationales, et leur rayonnement à l'international. L'Assemblée des Départements de France ne formulera pas d'observations particulières sur vos constats.

C'est dans un contexte marqué, depuis plusieurs années déjà, par une baisse constante des adoptions, que notre Assemblée a activement œuvré à la renégociation du protocole de fonctionnement entre l'Agence Française de l'Adoption (AFA) et les départements. Cette révision était devenue impérieuse, à l'issue de six années de pratique, pour ajuster les relations entre l'AFA et les départements, mais également pour redéfinir et mieux prendre en compte et le rôle et les missions accomplies par les correspondants départementaux, conduits à s'adapter aux nouveaux enjeux – mais aussi aux contraintes toujours plus prégnantes - de l'adoption internationale.

A cet égard, les départements, garants des intérêts de l'enfant, continuent à manifester des inquiétudes très vives sur les exigences toujours plus fortes des pays d'origine, qui – au-delà même de leurs « incidences administratives et financières » à la charge de la collectivité départementale – viennent heurter les fondements même de la filiation adoptive. Une autre posture aurait dû être celle de la France, portée par ses Autorités représentatives à l'international, de faire valoir et reconnaître ses compétences et ses savoir-faire, et de s'affirmer avec ces références.

A défaut, les départements sont contraints, avec des moyens très hétérogènes, de se soumettre à des exigences qui les conduisent, pour partie d'entre elles, hors du cadre légal de leurs missions et nécessitent d'engager des moyens qui dépassent largement ceux du seul correspondant départemental, incidemment largement sous-évalués par la méthode de valorisation parcellaire conçue par l'Agence Française de l'Adoption.

5
Le Groupement d'intérêt public enfance en danger (GIPED) : des missions insuffisamment assurées

PRÉSENTATION

Dans un rapport public thématique sur la protection de l'enfance publié en octobre 2009[75], la Cour relevait la complexité de l'organisation française en ce domaine, héritée de l'histoire et répartie entre l'État et les départements.

Au service de cette politique partagée de protection de l'enfance, un service d'accueil téléphonique « enfance maltraitée » (SNATEM), a d'abord été constitué en 1989 sous forme d'un groupement d'intérêt public (GIP) associant l'État et les départements.

La loi du 2 janvier 2004 a ensuite créé l'observatoire national de l'enfance en danger (ONED) pour l'observation et l'analyse sur la prévention des mauvais traitements et la protection des mineurs. Son intégration au sein du SNATEM, devenu ensuite SNATED (service national de l'enfance en danger), a donné naissance à une nouvelle personne morale de droit public, créée par la loi du 5 mars 2007 réformant la protection de l'enfance : le groupement d'intérêt public pour l'enfance en danger (GIPED).

Dans son rapport public, la Cour relevait, après avoir examiné notamment la mise en œuvre des missions de l'ONED, que, malgré une nécessité démontrée, ce groupement restait « au milieu du gué ». Elle posait la question d'une redéfinition de ses missions et de ses moyens.

Elle recommandait, notamment, de préciser la notion d'« information préoccupante » dont le recueil est rendu obligatoire par la loi du 5 mars 2007, de bâtir un système de collecte et d'exploitation de données, de coordonner les observatoires départementaux,

[75] Cour des comptes, *Rapport public thématique : la politique de l'enfance.* La Documentation française, octobre 2009, 180 p., disponible sur www.ccomptes.fr

d'entreprendre des travaux d'évaluation sur les parcours des enfants protégés et de redéfinir « l'articulation entre l'ONED et la DREES[76] ».

La Cour a dressé, en 2013, le bilan de ses recommandations sur le GIPED. Celui-ci a été doté en 2012 d'un budget de 4,78 M€ et comptait 78 salariés permanents (56,5 équivalents temps plein). Il a reçu, la même année, 1 071 427 appels sur les lignes du 119, le numéro d'accueil téléphonique.

Malgré les avancées constatées, il en ressort que les missions du GIPED doivent être mieux remplies et leurs résultats améliorés.

La protection de l'enfance

La protection de l'enfance désigne un ensemble de règles et d'institutions, qui ont pour objet de prévenir les dangers auxquels un mineur peut être exposé. Elle recouvre les politiques ou les mesures directement tournées vers les mineurs, tendant à prévenir ou suppléer une défaillance familiale.

En France, la protection de l'enfance peut être assurée sous une forme administrative ou judiciaire. La protection administrative l'est par la voie du service de l'aide sociale à l'enfance (ASE), placé sous la responsabilité du président du conseil général ; la protection judiciaire est décidée par un juge spécialisé, le juge pour enfant.

I - Rendre plus efficace l'accueil téléphonique

La contribution du service national de l'enfance en danger (SNATED) à la politique de protection de l'enfance consiste en un accueil téléphonique et la production de statistiques et d'études.

Le SNATED répond aux appels téléphoniques adressés au numéro gratuit d'urgence 119, jour et nuit, tout au long de l'année et transmet les informations aux cellules de recueil des informations préoccupantes départementales (CRIP).

[76] Direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques, placée sous la triple tutelle du ministère de l'économie et des finances, du ministère chargé des affaires sociales et de la santé et du ministère chargé du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle.

A - Une professionnalisation progressive du service

Un million d'appels sont adressés chaque année au numéro d'urgence 119. Le pré-accueil est confié à un prestataire de service qui trie les appels afin d'écarter les communications étrangères aux missions du GIPED (appels à caractère ludique, de nature injurieuse, erreurs de numéro, etc.).

Plusieurs initiatives ont été prises, par ailleurs, pour améliorer le service rendu :

- une meilleure formation et l'encadrement par le SNATED des agents du pré-accueil ont permis de professionnaliser celui-ci et de mieux sélectionner les appels transmis au plateau d'écoute. La plateforme d'affichage des appels en attente permet désormais de communiquer une estimation du temps d'attente et d'affecter des priorités aux appels à transmettre au plateau. Un logiciel, appelé LISA (logiciel informatique de suivi des appels), a été mis en place, qui couple le système téléphonique avec une base de données et permet la production annuelle d'une étude statistique complète relative aux appels du 119 ;
- un guide de procédures a été élaboré pour faciliter l'utilisation de ce logiciel. La formation initiale et continue des utilisateurs a été perfectionnée.

B - Un traitement des appels encore très insuffisant

Tableau : traitement des appels (nombre d'appels)

	2010	2011	2012
appels entrants	1 063 398	1 015 783	1 071 427
appels décrochés par le pré-accueil	590 831	583 139	610 267
dont invitations à rappeler	**15 206**	**24 464**	**23 895**
dont réorientations	**13 442**	**10 461**	**13 777**
dont autres appels*	**530 325**	**515 800**	**539 256**
dont appels traités	**31 858**	**32 414**	**33 339**

**Selon le GIPED, les « autres appels » recouvrent les appels ne correspondant pas aux missions du 119*

Source : Cour des comptes d'après les rapports d'activité annuels du GIPED

La mise en place de l'applicatif LISA s'est faite en juin 2008. L'année 2009 a été une année de stabilisation. Les données chiffrées des années 2010 et suivantes ne sont donc pas comparables à celles de la période précédente.

Entre 2010 et 2012, en chiffres arrondis, sur le million d'appels reçus annuellement, 600 000 seulement sont décrochés. Selon le GIPED, cet écart − très préoccupant − provient majoritairement du fait que les appelants ont interrompu leur appel dans un délai inférieur à la durée du message d'accueil précisant les missions du SNATED. Le ratio d'appels décrochés sur les appels reçus ne s'améliore que légèrement, passant de 55,6 % en 2010 à 57 % en 2012.

Si l'on peut comprendre que certains appelants, dans un contexte d'émotion, n'aillent pas au bout de leur démarche et raccrochent prématurément, la question se pose de l'adaptation du message d'accueil – à la fois dans son contenu et sa longueur – à l'état d'esprit des appelants et de son caractère potentiellement dissuasif.

Le très faible nombre des appels traités est également notable, puisque, sur les 600 000 appels décrochés en 2012, seuls 33 000 ont été

effectivement orientés vers les écoutants professionnels, dont 12 000 ont donné lieu à une transmission aux cellules de recueil des informations préoccupantes départementales (CRIP). Ce faible taux de transmission s'expliquerait notamment, selon le GIPED, par l'importance des appels considérés comme ne correspondant pas aux missions du SNATED, écartés pour cette raison par le pré-accueil.

Comme tout numéro d'appel gratuit sur un sujet de société très sensible, il n'est pas anormal que beaucoup d'appels reçus soient hors missions du SNATED. Pourtant, la proportion de ces appels inadéquats dans le total des appels reçus, évalués à 4 sur 5 par le GIPED, apparaît singulièrement élevée. Les raisons invoquées pour qu'un aussi grand nombre d'appels soit écarté dès le pré-accueil justifient une expertise technique approfondie, qui pourrait porter également sur l'adéquation du message d'accueil du 119.

Au vu du nombre d'appels jugés « hors missions », la question du ciblage des actions de communication sur le bon usage du 119 est aussi posée.

Autre constat inquiétant, un nombre élevé d'appels décrochés, soit environ 24 000 en 2012, jugés suffisamment importants pour être traités, fait l'objet d'une « invitation à rappeler », aucun écoutant n'étant en mesure de prendre en charge l'appel au moment où il est transféré au plateau d'écoute par le service de pré-accueil. Ainsi, nombre d'appelants retenus parce que susceptibles de signaler des situations nécessitant une réaction rapide sont éconduits, sans que leurs coordonnées ne soient enregistrées ni *a fortiori* qu'ils soient rappelés par le SNATED.

Cette situation est d'autant plus regrettable que 60 % des cas finalement transmis aux cellules de recueil des informations préoccupantes départementales (CRIP) concernent des enfants qui n'étaient pas jusque-là connus des services départementaux.

Au total, s'agissant d'un numéro d'urgence, la faiblesse du taux des appels décrochés, ainsi que l'importance de ceux qui ne peuvent pas être traités au premier appel, requièrent une action forte de redressement, qui pourrait notamment figurer dans la convention d'objectifs et de moyens conclue entre le GIPED et la tutelle.

C - Un fonctionnement du plateau d'écoute à fiabiliser

Le taux de décrochage dépend, en premier lieu, de la présence effective, sur le plateau, des écoutants professionnels.

Certes, le flux des appels variant selon les périodes de la journée, de la semaine et de l'année, le dimensionnement de l'équipe des écoutants doit lui-même être adapté. Cependant, la question du contrôle des heures effectuées est posée.

Les écoutants, contractuels à temps incomplet, bénéficient d'un régime particulier d'heures complémentaires, au *prorata* du temps de travail et assorti d'un plafonnement.

Or le suivi des heures réalisées repose uniquement sur des données déclaratives, validées par les coordonnateurs ou la directrice du SNATED. Traitées de manière extracomptable, elles servent à la liquidation de la paye. La certification du service constitue donc une zone de risque dans le processus de paye.

Il conviendrait que le GIP dispose d'une meilleure traçabilité des heures de travail effectuées en vue de la pré-liquidation de la paye par l'ordonnateur et du paiement par le comptable, en vérifiant la présence effective des agents, autrement qu'en comptant sur leur implication personnelle et sur leurs seules déclarations. Au-delà de la régularité des opérations de paye, l'enjeu est de disposer d'écoutants dont le temps de travail soit adapté aux besoins du plateau d'écoute.

II - Améliorer les résultats de l'observatoire national

L'article L. 226-6 du code de l'action sociale et de la famille confie à l'Observatoire national de l'enfance en danger (ONED) l'exercice à l'échelon national des missions d'observation, d'analyse et de prévention de l'enfance en danger.

L'observatoire a pour mission de « contribuer au recueil et à l'analyse des données et des études concernant la maltraitance envers les mineurs, en provenance de l'État, des collectivités territoriales, des établissements publics, des fondations et des associations œuvrant en ce domaine. Il contribue à la mise en cohérence des différentes données et informations, à l'amélioration de la connaissance des phénomènes de maltraitance et recense les pratiques de prévention, de dépistage et de prise en charge médico-sociale et judiciaire de la maltraitance, dont les résultats évalués ont été jugés concluants ».

La performance de l'ONED doit être améliorée pour ses missions essentielles :

- la mise en cohérence des différentes données ;
- la connaissance de la population des enfants protégés ;
- le suivi des parcours des enfants protégés ;
- l'animation du réseau des acteurs, notamment par la diffusion de bonnes pratiques.

A - Les différentes données recueillies : une mise en cohérence à renforcer

Le recueil et l'analyse des données statistiques relatives à l'enfance en danger sont l'une des missions principales de l'ONED, qui réalise chaque année une estimation du nombre de mineurs et jeunes majeurs faisant l'objet d'une mesure de protection de l'enfance au 31 décembre, à partir du croisement des données de la direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques (DREES) et de la direction de la protection judiciaire de la jeunesse (DPJJ).

Toutefois, cette mission d'analyse de la cohérence et de la continuité des actions mises en œuvre au titre de la protection de l'enfance, à partir des données communiquées par le département, n'est toujours pas remplie aujourd'hui. La raison principale tient à la notion d'« information préoccupante » qui est la clé du dispositif d'observation.

La Cour, en 2009, recommandait de « définir la notion d'information préoccupante introduite par la loi de 2007, pour harmoniser leur recueil et obtenir des données fiables ». Les contraintes imposées par la CNIL (« anonymat de l'identité du mineur, de ses responsables légaux et de toute personne ayant eu à connaître la situation »[77]) et l'absence de consensus sur son contenu ont été, jusqu'en 2011, autant d'obstacles à la définition de cette notion.

Après l'annulation par le Conseil d'État d'un premier décret pris en 2008, le décret du 28 février 2011[78] a mis en place un système d'observation contenant un grand nombre de variables à renseigner, qui s'est révélé trop complexe et d'application malaisée, faute d'une définition consensuelle de la notion d'information préoccupante.

[77] Art. D. 226-3-2 du code de l'action sociale et des familles.

[78] Décret n° 2011-222 du 28 février 2011 organisant la transmission d'informations sous forme anonyme aux observatoires départementaux de la protection de l'enfance et à l'Observatoire national de l'enfance en danger.

Pour pallier cet inconvénient, et pour sécuriser le cadre juridique, un nouveau décret a été publié le 7 novembre 2013. Il fournit une définition de « l'information préoccupante », en application de l'article L. 221-3 du code de l'action sociale et des familles.[79]

Cette définition résulte pour partie des travaux des états généraux de l'enfance fragilisée de juin 2010, qui avait associé l'ensemble des acteurs. Elle provient également de la démarche de réflexion et d'expertise pilotée par l'ONED, à partir de 2012. Celle-ci visait à recueillir un consensus sur le périmètre de l'observation de la population, prise en charge dans le dispositif de protection de l'enfance, et non plus sur la définition *stricto sensu* de « l'information préoccupante » impossible à réunir.

En suivant ces préconisations soumises à la ministre de la famille en juillet 2013, l'ONED a procédé, en septembre 2013, à un classement des variables en quatre groupes, par hiérarchie, d'accessibilité et de capacité des départements à fournir les données.

Le premier groupe est constitué des variables dites prioritaires, immédiatement accessibles, décrivant la population et les mesures mises en œuvre. Les trois groupes suivants réunissent les variables relatives à l'environnement de l'enfant, ainsi que des informations provenant d'autres acteurs.

À partir de 2014, l'objectif de l'ONED est de commencer à recenser les données entrant dans le premier groupe. Le recensement des autres variables demandera plusieurs années.

Plus de six années après le vote de la loi du 5 mars 2007, la connaissance de la population des enfants en danger demeure fragmentaire. Le décret du 7 novembre 2013, qui définit « l'information préoccupante », met fin à une longue attente. Il ne marque toutefois que le début d'un très long processus de déploiement.

[79] Selon les termes du décret du 7 novembre 2013, l'information préoccupante est une « information transmise à la cellule départementale (…) pour alerter le président du conseil général sur la situation d'un mineur, bénéficiant ou non d'un accompagnement, pouvant laisser craindre que sa santé, sa sécurité ou sa moralité sont en danger ou en risque de l'être ou que les conditions de son éducation ou de son développement physique, affectif, intellectuel et social sont gravement compromises ou en risque de l'être. La finalité de cette transmission est d'évaluer la situation d'un mineur et de déterminer les actions de protection et d'aide dont ce mineur et sa famille peuvent bénéficier ».

Dans l'intervalle, les départements continueront à qualifier diversement les informations dont ils sont destinataires. Le suivi et l'analyse des signalements resteront problématiques.

B - La population des enfants protégés : une méconnaissance persistante

L'ONED assure, depuis sa création, une mission de recueil et de mise en cohérence du décompte de toutes les mesures de protection de l'enfance qui, directement adressées aux mineurs, tendent à prévenir ou suppléer une défaillance familiale. Elles peuvent être de nature administrative (les aides financières ou les aides à domicile) ou judiciaire : l'aide éducative en milieu ouvert (AEMO), l'aide éducative à domicile (AED), le retrait de l'enfant de son milieu familial et son placement.

La Cour recommandait, en 2009, d'« améliorer le système national de collecte et d'exploitation des données (…), en harmonisant les décomptes, entre les départements, mais également avec la sphère judiciaire ».

L'ONED lui-même, dans son premier rapport annuel au Gouvernement et au Parlement de septembre 2005, avait décrit les difficultés rencontrées en la matière : la comptabilisation peut être réalisée par enfant ou par fratrie, par mesure ou par signalement, parfois sans distinction des placements et des aides éducatives en milieu ouvert (AEMO), certains chiffres sont manquants, d'autres sont redondants. Pour atténuer ces incohérences, l'ONED s'était fixé l'objectif d'harmoniser les modalités de collecte de ces données disparates.

Malgré l'appui de l'ONED, en particulier depuis la publication du décret précité du 28 février 2011, les remontées de données par les départements restent très insuffisantes. En 2013, l'ONED continue donc, dans son rapport annuel, à utiliser une méthodologie destinée seulement à pallier les défaillances du dispositif en place, sans le transformer. Il continue à procéder par estimation, faute d'avoir réussi à modifier les pratiques de collationnement des institutions chargées de la protection de l'enfance (départements mais aussi services judiciaires).

Enfin, les délais d'analyse des données continuent d'être trop longs, pouvant aller jusqu'à trois années, du fait des contraintes des producteurs de données (direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques (DREES), INSEE, départements).

Ainsi, le constat du rapport public de 2009 selon lequel « les données statistiques sur la protection de l'enfance sont loin de répondre à leurs besoins » demeure d'actualité.

C - Des études de suivi des parcours des enfants protégés insuffisantes

La Cour recommandait également d'« entreprendre des travaux d'évaluation sur l'impact, y compris après sortie des dispositifs, des types de prises en charge à partir d'indicateurs élaborés en commun et des données du panel des mineurs ». Cette recommandation, incitant à l'évaluation par l'ONED de l'efficacité des dispositifs et de leur complémentarité, implique la mise en œuvre d'études longitudinales permettant un suivi des parcours des enfants protégés jusqu'à leur âge adulte.

Si des études internes et d'autres réalisées à partir d'appels à projets ont traité de différents sujets relatifs à la protection de l'enfance, l'ONED est loin d'avoir épuisé les réflexions, pourtant nécessaires, sur les différentes phases et les diverses mesures de la protection de l'enfance.

D - L'animation du réseau d'acteurs : une action à amplifier

La loi du 5 mars 2007 confie aux présidents de conseil général la remontée des données et prévoit la création dans chaque département d'un observatoire départemental de l'enfance en danger (ODPE).

L'ONED accompagne la mise en place de ces structures. En novembre 2013, 55 observatoires départementaux de l'enfance en danger (ODPE) sont installés et 10 observatoires sociaux comprennent la fonction ODPE. 23 départements ont seulement désigné un référent chargé de la mise en œuvre du dispositif d'observation.

L'ONED assume effectivement son rôle de soutien et d'animation du réseau des observatoires départementaux existants. Son action reste, toutefois, limitée du fait du principe de libre administration territoriale.

Vis-à-vis des autres acteurs institutionnels et associatifs intervenant sur le champ de la protection de l'enfance, l'ONED assure ses missions par des publications, des études et l'organisation de rencontres.

Cependant, la circulation des informations et la diffusion des bonnes pratiques ne sont pas suffisamment organisées. Les modalités de diffusion de la connaissance produite et l'accompagnement de son appropriation par les acteurs sont perfectibles.

III - Développer les synergies

La réunion du SNATED et de l'ONED devait permettre de créer des synergies nouvelles.

Pourtant, la coopération à l'intérieur du GIPED entre chacun des deux services, SNATED et ONED, est limitée à la mutualisation des fonctions supports. Encore celle-ci reste-t-elle inaboutie dans le domaine sensible de la communication, toujours fractionnée entre les deux services.

Ainsi, lorsque le SNATED apporte des « aides immédiates » aux appelants en réorientant des appels vers des services adaptés à leurs besoins, ses interventions ne donnent pas lieu à une exploitation des comptes rendus par l'ONED. Il n'est donc pas possible d'utiliser ces données précieuses pour mieux définir le positionnement et la communication autour du SNATED ou encore de détecter des lacunes dans l'information et les orientations du dispositif de protection de l'enfance.

Plus généralement, des progrès restent à accomplir dans l'exploitation par l'ONED des données du SNATED et des retours des départements sur les suites apportées aux informations préoccupantes transmises.

Par ailleurs, la Cour avait, en 2009, appelé à l'adossement à la direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques (DREES) des activités de statistiques et de valorisation des recherches de l'ONED. Or la DREES n'est plus membre aujourd'hui du conseil scientifique de l'ONED, ses absences répétées aux réunions du conseil ayant conduit le GIPED à l'en écarter, ce qui a encore accru la distance séparant les deux structures.

La DREES ne fournit désormais que les données brutes relatives aux mesures de protection de l'enfance mises en œuvre. Elle s'est désengagée des études dans ce champ. Le partage des rôles ainsi constaté résulte, toutefois, moins d'une réflexion commune sur l'implication de chacun et sur une éventuelle subsidiarité des moyens que d'une

réorientation spontanée de la DREES, après la création de l'ONED, sur les autres champs de la cohésion sociale.

Ainsi, la coopération entre l'ONED et la DREES pourrait être renforcée dans le cadre de la convention d'objectifs et de moyens conclue entre le GIPED et l'État.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

En 2009, la Cour appelait à une redéfinition des missions du GIPED et elle indiquait des axes de progrès.

Elle fait aujourd'hui le constat que les deux entités qui composent le GIPED poursuivent des missions distinctes et complémentaires, dont les résultats sont encore trop limités et insuffisamment exploités en commun.

Pour le SNATED, il s'agit de corriger les défaillances dans la gestion des appels reçus au 119.

Pour l'ONED, il s'agit d'avancer dans la connaissance de la population concernée, de mettre en place un système de suivi des parcours des enfants pris en charge et d'améliorer la communication de l'observatoire sur ses productions afin qu'elles participent pleinement à l'évolution des pratiques en matière de protection de l'enfance.

En conséquence, la Cour formule les recommandations suivantes :

Pour le SNATED :

1. *diligenter un audit des causes internes et exogènes (appels parasites) des flux d'appels non décrochés et non traités ;*
2. *mettre en place un contrôle du temps de travail des écoutants du plateau ;*

Pour l'ONED :

3. *tirer rapidement les conséquences du décret du 7 novembre 2013 pour assurer la remontée effective de données chiffrées cohérentes, exhaustives et homogènes sur la population des enfants protégés ;*
4. *améliorer la diffusion des bonnes pratiques en matière de protection de l'enfance ;*

5. *approfondir les travaux d'évaluation sur les parcours des enfants protégés, y compris après la sortie des dispositifs de protection.*

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	220
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	223
Réponse commune de la ministre des affaires sociales et de la santé et de la ministre déléguée auprès de la ministre des affaires sociales et de la santé, chargée des personnes handicapées et de la lutte contre l'exclusion	224
Réponse commune de la présidente et de la directrice du groupement d'intérêt public enfance en danger (GIPED)	227
Présidente de l'association française d'information et de recherche sur l'enfance maltraitée (AFIREM)	239
Président de la Convention nationale des associations de protection de l'enfance (CNAPE)	240
Président de l'Union nationale des associations familiales (UNAF)	242
Président de La Voix de l'Enfant	245

Destinataires n'ayant pas répondu

Président de l'Assemblée des départements de France
Président de la Fédération nationale des écoles des parents et des éducateurs (FNEPE)

RÉPONSE DE LA GARDE DES SCEAUX, MINISTRE DE LA JUSTICE

Le ministère de la Justice porte un intérêt particulier aux missions du GIPED.

Dans ce cadre, je souhaite souligner les avancées et améliorations notables apportées à l'exercice des missions du SNATED et de l'ONED.

Concernant le service national d'accueil téléphonique de l'enfance en danger (SNATED), je rejoins les constats de la Cour quant à la professionnalisation de ce service, due notamment à une meilleure formation et à un encadrement des agents du pré-accueil. Les statistiques établies par le SNATED enrichissent notre connaissance du public des enfants en danger ou en risque de danger de leur environnement familial, des auteurs présumés à l'origine des dangers et de la nature des dangers[80]. L'augmentation du nombre annuel d'appels décrochés et traités, parallèlement à une augmentation du nombre d'appels entrants[81], doit également être soulignée.

Concernant l'observatoire national de l'enfance en danger (ONED), il est à noter, ainsi que le souligne la Cour, que ce dernier remplit sa mission de soutien à la mise en place et au fonctionnement des observatoires départementaux de la protection de l'enfance (ODPE) et d'animation de ce réseau, en facilitant leur mise en lien et le partage des pratiques. La production de l'ONED, via la publication de ses rapports annuels, d'études thématiques spécifiques et la mise à disposition sur son site internet d'un répertoire de dispositifs et pratiques, est d'une grande diversité. La richesse de cette production est utile aux professionnels de la protection de l'enfance. En outre, la refonte du site internet de l'ONED apporte une réelle plus-value en matière de communication des rapports, études et pratiques en matière de protection de l'enfance.

Le GIPED permet de rassembler les principaux acteurs de la protection de l'enfance, étatiques, départementaux et associatifs, dans un secteur complexe, ainsi que l'a démontrée la récente démarche de réflexion et d'expertise susvisée en matière d'observation. Le statut, la composition et les modes de financement de ce GIP permettent la représentation des acteurs de la protection de l'enfance, leur articulation et leur dialogue au soutien d'une posture de neutralité, équilibrée et indépendante, et d'une conduite

[80] *Cette exploitation est rendue lisible dans l'étude statistique relative aux appels du SNATED, réalisée annuellement et synthétisée au sein des rapports d'activité annuels du GIPED.*

[81] *Étude statistique relative aux appels du SNATED en 2012, SNATED, La documentation française, juillet 2013, p. 17-19.*

d'adaptation, sans autre équivalent dans le secteur de la protection de l'enfance. Le rôle d'animation du GIPED à l'échelon national est donc essentiel, tout en étant complémentaire à d'autres formes d'animation au niveau national et local.

Pour autant, je rejoins l'essentiel des analyses et préconisations de la Cour.

En premier lieu, les enjeux d'un meilleur repérage des situations nécessitant une intervention en protection de l'enfance sont primordiaux. Le numéro 119 participe pleinement à ce rôle de repérage, d'autant qu'il est notable, comme le rappelle la Cour, que, dans plus de 60 % des situations transmises aux cellules de recueil des informations préoccupantes et pour lesquelles le SNATED a un retour, la famille n'était pas connue par les services départementaux pour des faits de maltraitance[82]*.*

C'est pourquoi, j'ai demandé à la Direction de la Protection Judiciaire de la Jeunesse (DPJJ) d'établir en 2014 une convention avec le SNATED afin de renforcer la publicité relative au numéro 119, en fixant les modalités opérationnelles d'une meilleure communication sur ce numéro d'urgence au sein des établissements et services recevant de façon habituelle des mineurs.

Je partage également l'objectif de la Cour concernant l'amélioration du traitement des appels, dans le sens d'un renforcement du dispositif d'alerte et d'évaluation des situations de danger ou de risque de danger, et partant, de la protection des enfants.

En deuxième lieu, je partage le constat posé par la Cour, dans son rapport de 2009, de la nécessité pour l'État de « disposer d'une information exhaustive, pertinente et fiable sur la protection de l'enfance », à travers son rôle de garant de l'égalité de traitement des justiciables sur l'ensemble du territoire. Le recueil et la production d'analyse des données en protection de l'enfance, afin de disposer d'une observation du parcours des enfants, sont d'un intérêt majeur, dans une perspective d'adaptation continue des politiques et pratiques professionnelles de prévention, de protection et d'accompagnement, aux besoins des enfants et de leurs familles.

En conséquence, je rejoins les préconisations de la Cour concernant le renforcement de la mise en cohérence des données recueillies en protection de l'enfance, l'amélioration de la connaissance de la population des enfants à protéger et du suivi de leurs parcours.

[82] *Étude statistique relative aux appels du SNATED en 2012, SNATED, La documentation française, juillet 2013, p. 65.*

Dans cet objectif, le système d'observation mis en place par le décret du 28 février 2011[83] vise à permettre une comparabilité des données recueillies dans chaque département et une connaissance stable des publics accueillis, des mesures mises en œuvre et des parcours des enfants dans le champ de la protection de l'enfance. Afin d'accélérer et faciliter la remontée de ces données, a été mise en œuvre en 2013 une démarche, citée par la Cour, de réflexion et d'expertise en vue d'un consensus sur le périmètre de l'observation de la population prise en charge. La mise en œuvre de manière partenariale des préconisations émises par un comité d'experts en juillet 2013, qui est en cours, vise à renforcer l'accompagnement des départements et à simplifier le processus de remontée des données.

Le déficit actuel de remontée de données n'est pas uniquement lié à l'absence de définition consensuelle de la notion d'information préoccupante, mais également au caractère récent de la mise en place d'un dispositif d'observation performant. Ainsi que l'indique la Cour, une définition de l'information préoccupante a été établie par le décret n° 2013-994 du 7 novembre 2013 organisant la transmission d'informations entre départements en application de l'article L. 221-3 du code de l'action sociale et des familles.

L'État doit continuer à accompagner le processus de remontée des données afin de réussir à disposer d'informations sur les parcours des enfants pris en charge en protection de l'enfance, pour permettre de mieux évaluer la mise en œuvre de cette politique publique. Ainsi, comme le préconise la Cour, la perspective de croisement des données recueillies par le SNATED, avec celles en cours de recueil par l'ONED, permettra une meilleure connaissance globale du public usager. En outre, l'exploitation de ces données permettra le développement de travaux d'évaluation sur les parcours des enfants protégés.

Enfin, je partage le souci de la Cour d'améliorer la diffusion des bonnes pratiques et des connaissances en matière de protection de l'enfance par une amélioration de la communication que l'État doit soutenir.

[83] *Décret n° 2011-222 du 28 février 2011 organisant la transmission d'informations sous forme anonyme aux ODPE et à l'ONED.*

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 n'appelle aucune remarque particulière de notre part.

RÉPONSE COMMUNE DE LA MINISTRE DES AFFAIRES SOCIALES ET DE LA SANTÉ ET DE LA MINISTRE DÉLÉGUÉE AUPRÈS DE LA MINISTRE DES AFFAIRES SOCIALES ET DE LA SANTÉ, CHARGÉE DES PERSONNES HANDICAPÉES ET DE LA LUTTE CONTRE L'EXCLUSION

Depuis son dernier rapport, la Cour constate des avancées mais considère que les missions du GIPED doivent être mieux remplies et ses résultats améliorés.

Sur le Service national d'accueil téléphonique de l'enfance en danger (SNATED), la Cour relève l'amélioration de la professionnalisation du service grâce à une meilleure formation de ses agents et une amélioration du système de gestion des appels. Elle souligne, toutefois, un traitement des appels encore très insuffisant : 60 % des appels sont décrochés (610 000), seulement 33 000 appels sont traités et environ 24 000 appels jugés suffisamment importants pour être traités font l'objet d'une demande de rappel faute d'écoutants disponibles.

Il convient de rappeler que le SNATED a d'ores et déjà engagé une réflexion interne sur ces constats qui avaient été, pour partie, soulignés lors des dernières réunions des instances du GIPED. Nous souscrivons néanmoins à la recommandation de la Cour de diligenter un audit- externe - des causes internes et exogènes (appels parasites...) des flux d'appels non décrochés et non traités. La recherche constante de l'amélioration de l'efficacité de ce service d'urgence est partagée par l'ensemble des membres du GIPED.

Sur l 'Observatoire national de l'enfance en danger (ONED), la Cour constate que sa performance doit être améliorée pour ses missions essentielles :

- la mise en cohérence des différentes données,

- la connaissance de la population des enfants protégés,

- le suivi des parcours des enfants protégés,

- 1'animation du réseau des acteurs, notamment par la diffusion de bonnes pratiques. Nous partageons le constat de la Cour et les axes de progrès identifiés.

Nous souhaitons souligner, toutefois, que l'ONED a renforcé son efficacité depuis 2009, conformément aux objectifs de la convention d'objectifs et de moyens conclue avec l'État.

Ainsi, avec 1'appui de l'État et de 1'Assemblée des départements de France (ADF), une démarche de consensus sur le périmètre de l'observation a été organisée avec l'ensemble des acteurs concernés afin d'améliorer la

connaissance de la population des enfants protégés et le suivi des parcours de ces enfants.

Les recommandations du comité d'experts indépendants, remises en juillet 2013 à la ministre déléguée chargée de la famille, visent à créer une dynamique nouvelle sur l'observation en protection de l'enfance. Les principales recommandations ont été étudiées, et pour certaines d'entre elles, mises en œuvre. Ainsi, il a été demandé aux départements de transmettre à l'ONED les données relatives à l'ensemble des enfants bénéficiant d'une mesure de protection de l'enfance et non plus simplement ceux pris en charge à la suite d'une information préoccupante. Cette évolution permettra de lever les obstacles à la construction d'une connaissance exhaustive de la population prise en charge en protection de l'enfance. Par ailleurs, conformément aux recommandations des experts, le cadencement de la remontée des données a été aménagé par souci de simplification et l'accompagnement des départements par l'ONED a été renforcé (appui méthodologique, technique, restitution des données traitées par des tableaux de bord ...). L'ONED devrait ainsi pouvoir disposer, au cours du premier trimestre 2014, d'une photographie plus précise de la population des enfants protégés. Ce nouveau processus devrait permettre aux acteurs nationaux et locaux de disposer - régulièrement - de données de pilotage et de suivi longitudinales indispensables. En prenant une part active au lancement, à la mise en œuvre et au suivi de cette démarche, l'État et l'association des départements de France ont souhaité pleinement accompagner l'ONED dans la mise en œuvre de ses missions.

Par ailleurs, comme le rappelle la Cour, l'État a défini la notion d'information préoccupante telle qu'arrêtée de manière consensuelle lors des États généraux de l'enfance fragilisée[84]. Cette notion est dorénavant clarifiée et permettra à l'ONED de donner une information fiable sur la porte d'entrée dans le dispositif d'alerte.

Enfin, conformément à ses missions et aux objectifs de la convention d'objectifs et de moyens, l'ONED participe activement au développement d'une connaissance de qualité en protection de l'enfance (études, bonnes pratiques ...). Néanmoins, la question des modalités de diffusion de la connaissance produite et celle de l'accompagnement de son appropriation mériteraient sans doute de faire l'objet d'une réflexion avec les principaux bénéficiaires (départements, professionnels...) afin de s'assurer que ces productions participent pleinement à l'évolution des pratiques.

Enfin, la Cour salue les efforts déployés par le GIPED dans l'articulation de ses deux entités, notamment dans la coordination de leurs

[84] Décret n° 2013-994 du 7 novembre 2013 organisant la transmission d'informations entre départements en application de l'article L. 221-3 du code de l'action sociale et des familles.

services transversaux, mais considère que cette synergie pourrait encore être améliorée.

Nous partageons l'avis de la Cour sur la nécessité de poursuivre les efforts déjà entrepris pour développer les synergies entre les deux entités du GIPED mais également avec les autres acteurs de la protection de l'enfance dont la Direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques (DREES). Il est en effet indispensable de mieux coordonner les différents producteurs d'études et de recherches sur le champ de la protection de l'enfance (ONED, DREES, Observatoire national de l'action sociale, Protection judiciaire de la jeunesse, ANESM etc...). Nous souhaitons que cette question - et au-delà, celle de la mise en place d'un véritable processus structuré d'évaluation - soit examinée à l'occasion de l'évaluation de la politique de protection de l'enfance dans le cadre de la modernisation de l'action publique (MAP) qui a été lancée en novembre 2013.

RÉPONSE COMMUNE DE LA PRÉSIDENTE ET DE LA DIRECTRICE DU GROUPEMENT D'INTÉRÊT PUBLIC ENFANCE EN DANGER (GIPED)

Le GIP Enfance en Danger est une personne morale de droit public, dotée de l'autonomie administrative et financière, et dont « la prise en charge financière est assurée à parts égales par l'Etat et les départements » (art. L. 226-10 du CASF).

Le GIPED est constitué de deux services, ONED et SNATED, qui, si la loi leur attribue des missions propres (art. L. 226.6 du CASF), pour autant assurent des missions complémentaires, bénéficiant d'une Direction administrative et financière mutualisée transversale, s'agissant des fonctions support, ressources humaines et logistique, et d'une même Direction générale « qui dirige selon les conditions fixées par le Conseil d'administration l'ensemble des activités relatives au fonctionnement du groupement et de sa gestion, et est l'ordonnateur principal du groupement » (cf. art. 33 de la Convention constitutive du GIPED). Cette Direction générale porte les orientations politiques et stratégiques du groupement, arrêtées dans les différentes instances (Assemblée générale, Conseil d'administration et Bureau). Elle garantit la complémentarité des services, entre un service opérationnel (SNATED) et un observatoire national (ONED), qui se nourrissent mutuellement, à l'aune de la composition du groupement, pour allier construction des savoirs, développement de la connaissance académique, mais aussi articulation entre les acteurs, les savoirs professionnels et les praticiens au contact des enfants et de leurs familles, pour une meilleure visibilité de l'efficience de cette politique publique, par la connaissance des mineurs pris en charge et de leur parcours.

Selon la Cour, « Dans son rapport public, la Cour relevait, après avoir examiné notamment la mise en œuvre de ses missions de l'ONED, que, malgré une nécessité démontrée, ce groupement restait « au milieu du gué ». Elle posait la question d'une redéfinition de ses missions et de ses moyens. »

On notera, s'agissant des conclusions et des recommandations figurant au rapport public thématique d'octobre 2009 de la Cour, que celle-ci soulignait, outre l'importance d'une meilleure articulation entre l'Etat et les départements dans l'élaboration et la conduite d'une politique de protection de l'enfance, de voir également l'ONED « changer de dimension » pour jouer pleinement son rôle dès lors que « l'État et les départements s'en persuadent ». A cet effet, la Cour soulignait que « les observatoires départementaux soient effectivement coordonnés par l'ONED » et recommandait de « donner à l'ONED un rôle et une organisation à la hauteur des enjeux ».

Selon la Cour, « La Cour a dressé, en 2013, le bilan de ses recommandations sur le GIPED. Celui-ci était doté en 2012 d'un budget de 4,78 M€ et comptait 78 salariés permanents (56,5 équivalents temps plein). Il a reçu, la même année, 1 071 427 appels sur les lignes du 119, le numéro d'accueil téléphonique. Malgré les avancées constatées, il en ressort que les missions du GIPED doivent être mieux remplies et leurs résultats améliorés ».

Ces préoccupations de la Cour doivent cependant être contextualisées au regard des moyens alloués pour l'exercice de ces missions, ainsi que des contraintes budgétaires spécifiques auxquelles le GIPED a été soumis. En effet, suite à une recette exceptionnelle en 2006 (remboursement de taxe sur les salaires), le GIPED a vu son Budget prévisionnel 2007 amputé de - 8 % de ses dotations financières, suivi d'un quasi gel de ses dotations jusqu'en 2011, alors même que l'ONED se devait de monter en charge pour l'exercice de ses missions.

De ce fait, le GIPED s'est trouvé confronté à trois années d'exercice déficitaire (2009, 2010 et 2011). L'effort conjugué des financeurs publics, Etat et Départements, au titre de l'exercice 2012 (+ 9 %), comme d'une politique structurelle de contraction des dépenses ont permis le retour à l'équilibre budgétaire pour les exercices 2012 et 2013 par une remise à niveau des dotations au regard d'un budget réel et sincère et de ses moyens à l'exercice de ses missions. Cette dynamique s'est particulièrement appuyée sur la consolidation des modes de gouvernance, par l'élaboration d'outils de gestion, de pilotage et de suivi d'activités, mais aussi par une politique d'encadrement et de recrutement à compétences diversifiées et fidélisées attribuant ainsi des moyens appropriés à l'exercice des missions du GIPED, et ce, conformément aux orientations stratégiques arrêtées par ses instances (Assemblée Générale, Conseil d'Administration, Bureau), mais aussi au regard des préconisations de la Cour dans son rapport thématique de 2009.

- Un traitement des appels encore très insuffisant

Selon la Cour, « La mise en place de l'applicatif LISA s'est faite en juin 2008. L'année 2009 a été une année de stabilisation. Les données chiffrées des années 2010 et suivantes ne sont donc pas comparables à celles de la période précédente. Entre 2010 et 2012, en chiffres arrondis, sur le million d'appels reçus annuellement, 600 000 seulement sont décrochés. Selon le GIPED, cet écart - très préoccupant - provient du fait que la majorité des appelants a interrompu son appel dans un délai inférieur à la durée du message d'accueil précisant les missions du SNATED. Le ratio d'appels décrochés sur les appels reçus ne s'améliore que légèrement, passant de 55,6 % en 2010 à 57 % en 2012 ».

Le GIPED souhaite attirer l'attention de la Cour sur le fait que les changements intervenus au sein du SNATED (mise en place de l'applicatif LISA et changement d'opérateur téléphonique) l'ont été en 2008.

De ce fait, l'année d'activité retenue comme année de référence des données comparatives selon la même méthodologie d'étude statistique est l'année 2009.

On notera, qu'entre 2009 et 2012, le nombre d'appels entrants est passé de 1 030 142 appels à 1 071 427 appels (soit + 4 %), alors que dans le même temps, le nombre d'appels décrochés est passé de 489 000 appels à 610 267 appels (soit + 24 %). Ainsi, le taux d'appels décrochés sur les appels entrants est passé de 47 % à 57 % (soit + 10 points) (cf. étude statistique SNATED 2012).

De même, s'agissant du nombre d'appels traités sur le plateau d'écoute, celui-ci est passé entre 2009 à 2012 de 30 716 appels traités à 33 339 appels traités (soit + 8,5 %).

On notera par ailleurs, au cours de la même période, que la répartition qualitative des appels conduira à une baisse des AI des appels traités, au bénéfice d'une augmentation considérable des IP transmises aux départements de 9 235 transmissions à 12 512 transmissions, soit une augmentation de + 35,5 % (cf. étude statistique SNATED 2012).

Les transmissions d'IP aux départements nécessitent un traitement qualitatif requérant compétence, rigueur et analyse, ainsi qu'une mobilisation d'un temps rédactionnel pertinent pour l'efficience de l'évaluation et de l'action en aval par les services départementaux, donc une charge de traitement plus lourde pour les écoutants.

Au total, on notera donc une augmentation importante des appels décrochés et traités, bien supérieure à l'augmentation concomitante des appels entrants, traduisant ainsi une très nette consolidation de l'efficience du SNATED dans l'exercice de ses missions, d'autant plus que cette progression s'est faite à moyens constants.

Selon la Cour, « Si l'on peut comprendre que certains appelants, dans un contexte d'émotion, n'aillent pas au bout de leur démarche et raccrochent prématurément, la question se pose de l'adaptation du message d'accueil - à la fois dans son contenu et sa longueur - à l'état d'esprit des appelants et de son caractère potentiellement dissuasif ».

Le GIPED souhaite porter à la connaissance de la Cour les dernières données internationales recueillies par le réseau Child Helpline International (CHI) auquel le SNATED adhère depuis 2008. En effet, en décembre 2013, le CHI constate que sur l'ensemble des appels entrants dans le monde, un appel sur trois est décroché.

L'exemple italien est aussi intéressant à examiner : ce service semi public en fonction depuis 26 ans et particulièrement reconnu au niveau européen pour son expertise, décroche quant à lui moins d'un appel sur dix.

Force est donc de constater, que pour cette même mission de protection de l'enfance développée par 173 membres représentant 148 pays, le service français s'inscrit dans une performance très honorable en décrochant plus d'un appel sur deux.

Pour relativiser les craintes de la Cour, il convient de porter à sa connaissance qu'une analyse plus précise à partir des numéros appelants a été effectuée en 2013 au SNATED révélant qu'un appel non décroché sur 2 finit par être décroché dans les semaines qui suivent.

Pour autant, le GIPED tient à préciser à la Cour que la recherche d'amélioration est permanente ce qui a pu être constaté lors des auditions.

Pour exemples :

- l'intégration dans le bandeau des appels entrants du nombre d'appels en file d'attente en décembre 2013, participe déjà d'une meilleure réactivité des écoutants en plage sur le plateau ;

- la mise en place d'un mécanisme de black-listage en 2012 pour écarter les appels déviants contribue à libérer les lignes en faveur des appels pertinents ;

- le contenu du message d'accueil déjà en travail au SNATED et au regard de l'insistance de la Cour à ce sujet sur son contenu et sa longueur incite le GIPED à en accélérer la mise en œuvre. Il est prévu d'imposer à l'appelant l'écoute de la première partie du message relative à la présentation des missions du service et l'activation d'une touche du téléphone avant de présenter l'appel au pré accueil. Ce filtre préalable éliminera en grande partie les appels hors mission.

« Le très faible nombre des appels traités est également notable, puisque, sur les 600 000 appels décrochés en 2012, seuls 33 000 ont été effectivement orientés vers les écoutants professionnels, dont 12 000 ont donné lieu à une transmission aux cellules de recueil des informations préoccupantes départementales (CRIP). Ce faible taux de transmission s'expliquerait notamment, selon le GIPED, par l'importance des appels considérés comme ne correspondant pas aux missions du SNATED, écartés pour cette raison par le pré-accueil ».

Le GIPED précise également à la Cour qu'au niveau européen, la France traite une proportion équivalente d'appels à ses homologues italiens et espagnols. Aussi, bien qu'il soit de la responsabilité du GIPED, en tant que service public, d'améliorer cet écart, le qualificatif de "très faible nombre d'appels traités" n'est pas confirmé au regard de la littérature ou de la pratique internationale.

Selon la Cour, « Comme tout numéro d'appel gratuit sur un sujet de société très sensible, il n'est pas anormal que beaucoup d'appels reçus soient hors missions du SNATED. Pourtant, la proportion de ces appels inadéquats

dans le total des appels reçus, évalués à 4 sur 5 par le GIPED, apparaît singulièrement élevée. Les raisons invoquées pour qu'un aussi grand, nombre d'appels soit écarté dès le pré-accueil justifient une expertise technique approfondie, qui pourrait porter également sur l'adéquation du message d'accueil du 119 ».

Le GIPED prend acte de la remarque de la Cour qui sera soumise à l'examen de ses instances.

Selon la Cour, « Au vu du nombre d'appels jugés « hors missions », la question du ciblage des actions de communication sur le bon usage du 119 est aussi posée ».

Le GIPED rappelle à la Cour qu'en matière de politique de communication, le SNATED développe depuis de nombreuses années des axes de communication multiples (cf. rapports d'activité du GIPED de 2009 à 2012), la réflexion de l'approche des campagnes de communication étant centrée sur le « bon usage » du recours au 119 afin de réguler les appels polluants au bénéfice d'une meilleure accessibilité de ce dernier.

Pour mémoire, les différents axes de communication se déclinent comme suivent :

- à destination des territoires (communes, départements) ;

- dans les transports (transports scolaires, abribus, réseau RATP, transports publics, gares SNCF, etc.) ;

- à destination de professionnels cibles (secteur sanitaire, social, médicosocial) ;

- à destination de publics cibles (jeunes de 10 à 18 ans via les opérateurs téléphoniques) ;

- à destination des services publics en particulier les 66 000 établissements scolaires en lien avec le Ministère de l'Education nationale (2009-2013).

Par ailleurs, le SNATED développe la promotion de l'affichage dans les institutions accueillant du public mineur conformément aux dispositions telles que prévues au titre de l'article L. 226-8 du CASF. Pour ce faire, des conventions ont été initiées avec le Ministère de l'Education nationale, le Ministère de la Justice, le Ministère de l'Intérieur, le Ministère de la Jeunesse et des Sports.

Ces conventions auront pour objectif d'organiser la diffusion des affiches, de répartir le coût financier de ces actions entre les parties, et d'introduire l'obligation légale précitée comme point de contrôle en cas d'inspection des services habilités à cet effet.

Enfin, le SNATED a réactualisé ses visuels (affiches, flyers, site web).

Le SNATED a contribué à l'élaboration de la charte d'engagement « Protection de l'enfant dans les médias » (2012) et obtenu un message systématique de renvoi sur le 119 pour toute couverture media événementielle dans le champ des mineurs en danger.

Par ailleurs, une étude est en cours pour la réactualisation du film institutionnel téléchargeable par l'ensemble des acteurs, ainsi qu'une étude de faisabilité pour l'élaboration et la diffusion d'un spot TV, pour mise en œuvre en 2014.

Selon la Cour, « Autre constat inquiétant, un nombre élevé d'appels décrochés, soit environ 24 000 en 2012, jugés suffisamment importants pour être traités, fait l'objet d'une « invitation à rappeler », aucun écoutant n'étant en mesure de prendre en charge l'appel au moment où il est transféré au plateau d'écoute par le service de pré-accueil. Ainsi, nombre d'appelants retenus parce que susceptibles de signaler des situations nécessitant une réaction rapide sont éconduits, sans que leurs coordonnées ne soient enregistrées ni a fortiori qu'ils soient rappelés par le SNATED ».

Comme la Cour, le GIPED ne saurait se satisfaire du nombre d'invitations à rappeler.

C'est la raison pour laquelle, le GIPED a obtenu dès juillet 2013 le démasquage des numéros d'appels. De ce fait, l'assertion de la Cour selon laquelle les coordonnées ne seraient pas enregistrées n'est plus d'actualité puisque désormais l'ensemble des numéros d'appels, masqués ou non, sont stockés dans le système informatique du SNATED, en accord avec la CNIL. De ce fait, nous serons à l'avenir en mesure de vérifier objectivement si les appelants mis en attente ou ayant fait l'objet d'invitations à rappeler ont bien vu leur situation traitée ultérieurement.

Si l'infrastructure technique permet d'envisager le rappel de ces usagers, pour autant, deux conditions préalables sont également à prendre en compte :

- les moyens humains à mobiliser, sachant que l'effectif d'ETP a été contenu dans l'objectif de retour à l'équilibre budgétaire, et ce, afin de ne pas impacter le traitement des appels entrants ;

- une nécessité de changement de procédures à valider par les administrateurs, pour permettre cette démarche de rappel actuellement non référencée dans les pratiques.

A titre d'exemple, la ligne italienne a mis en place un système de prise de rendez-vous téléphonique uniquement pour les appelants adultes, qui pourrait servir de base de réflexion, en vue d'une phase expérimentale.

Le GIPED précise également que, s'agissant de l'enregistrement des entretiens téléphoniques, une demande a été déposée auprès de la CNIL à cet effet.

- Un fonctionnement du plateau d'écoute à fiabiliser

Selon la Cour, « Certes, le flux des appels variant selon les périodes de la journée, de la semaine et de l'année, le dimensionnement de l'équipe des écoutants doit lui-même être adapté. Cependant, la question du contrôle des heures effectuées est posée.

Les écoutants, contractuels à temps incomplet, bénéficient d'un régime particulier d'heures complémentaires, au prorata du temps de travail et assorti d'un plafonnement.

Or, le suivi des heures réalisées repose uniquement sur des données déclaratives, validées par les coordonnateurs ou la directrice du SNATED. Traitées de manière extracomptable, elles servent à la liquidation de la paye. La certification du service constitue donc une zone de risque dans le processus de paye.

Il conviendrait que le GIP dispose d'une meilleure traçabilité des heures de travail effectuées en vue de la pré-liquidation de la paye par l'ordonnateur et du paiement par le comptable, en vérifiant la présence effective des agents, autrement qu'en comptant sur leur implication personnelle et sur leurs seules déclarations. Au-delà de la régularité des opérations de paye, l'enjeu est de disposer d'écoutants dont le temps de travail soit adapté aux besoins du plateau d'écoute. »

Si le GIPED rejoint la position de la Cour sur la nécessité d'une meilleure traçabilité des heures de travail effectuées par les écoutants, il tient à souligner que le suivi des heures réalisées ne repose pas uniquement sur les données déclaratives. En effet :

- en 2011, un outil de suivi de l'activité du plateau d'écoute en temps réel, à destination de l'encadrement, a été mis en place sur support informatique. Ce système, présenté aux écoutants, visualise trois champs d'action entre le démarrage de la cession de travail et sa fermeture : temps d'écoute, temps de rédaction et temps disponible. S'il ne peut être considéré légalement comme contrôle horaire du temps de travail, il sert néanmoins à qualifier et quantifier l'activité des professionnels, à déterminer des moyennes de traitement d'appels et à réguler les écarts identifiés avec les intéressés ;

- par ailleurs, en parallèle, un outil de gestion des plannings des écoutants, en cours de développement technique depuis 2013, a été élaboré dès son origine, avec le développeur, pour intégrer un système de contrôle horaire, permettant l'articulation automatisée avec le service comptable, aux fins de liquidation de la paye.

En conséquence, le GIPED prend acte des observations de la Cour, mais confirme s'être d'ores et déjà résolument engagé dans la mise en place de procédures et d'outils de fiabilisation du fonctionnement du plateau d'écoute du SNATED. Ainsi, la mise en place des règles de planification consolidées, le suivi des flux d'appels, l'anticipation d'impact de campagne de communication du SNATED, voir d'événements médiatiques (reportages, débats, drames familiaux, etc.) conduisent à l'adaptabilité du dispositif en matière de couverture plateau et ce, dans la limite des contraintes budgétaires du GIPED, afin de faire face à toute augmentation conjoncturelle prévisible d'activité sur le plateau, comme au pré-accueil.

- Les différentes données recueillies : une mise en cohérence à renforcer

Selon la Cour, « Le recueil et l'analyse des données statistiques relatives à l'enfance en danger sont l'une des missions principales de l'ONED, qui réalise chaque année une estimation du nombre de mineurs et jeunes majeurs faisant l'objet d'une mesure de protection de l'enfance au 31 décembre, à partir du croisement des données de la direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques (DREES) et de la direction de la protection judiciaire de la jeunesse (DPJJ) ».

Dans son Rapport au Gouvernement et au Parlement en 2005, l'ONED avait souligné les réserves émises sur ces données d'estimation : données de gestion de stock ne permettant ni analyse et connaissance de la population prise en charge, des éléments de contexte, ni de suivi des parcours de prise en charge, et donc de l'impact de cette politique publique sur les bénéficiaires.

De ce fait, l'ONED a suggéré et contribué à l'élaboration d'un autre système de données chiffrées à partir d'un dispositif longitudinal d'observation tel que prévu au titre de la loi du 5 mars 2007 et défini par le décret n° 2011-222 du 28 février 2011.

Selon la Cour, « Pour pallier cet inconvénient, et pour sécuriser le cadre juridique, un nouveau décret a été publié le 7 novembre 2013. Il fournit une définition de « l'information préoccupante », en application de l'article L. 221-3 du code de l'action sociale et des familles.

Cette définition résulte pour partie des travaux des états généraux de l'enfance fragilisée de juin 2010, qui avait associé l'ensemble des acteurs. Elle provient également de la démarche de réflexion et d'expertise pilotée par l'ONED, à partir de 2012. Celle-ci visait à accueillir un consensus sur le périmètre de l'observation de la population, prise en charge dans le dispositif de protection de l'enfance, et non plus sur la définition stricto sensu de « l'information préoccupante » impossible à réunir. »

Le GIPED rappelle que l'étude ONED 2011 démontrait l'extrême variabilité d'interprétation des départements s'agissant de « l'information

préoccupante » (IP), définie pragmatiquement par les territoires soit selon le circuit de transmission, soit à partir de l'origine de l'information préoccupante, voire selon le contexte de la demande d'aide sociale des familles. De ce fait, l'usage de l'IP comme porte d'entrée dans le dispositif d'observation anonymisé en protection de l'enfance, s'avérait inopérant aux exigences de données fiables, robustes pour toute agrégation et analyse à l'échelon national. De ce fait, le rapport d'experts de la démarche de consensus (initiée par l'ONED avec l'Etat, la DGCS, la DPJJ et soutenue par l'ADF) rendu en juillet 2013 propose un périmètre d'observation défini par la mesure en protection et non par l'information préoccupante. « Toute mesure individuelle de protection de l'enfance, administrative ou judiciaire, hors aide financière, entrant dans le périmètre de la loi réformant la protection de l'Enfance du 5 mars 2007, déclenche l'entrée dans le dispositif national d'information, quelle qu'en soit l'origine » (proposition 1 du rapport d'experts de juillet 2013).

En conséquence, le décret n° 2013-994 du 7 novembre 2013 organisant la transmission d'informations entre départements, et définissant à l'article R. 226-2-2 la nature de l'IP par le circuit (information transmise à la CRIP), s'inscrit davantage dans un objectif de partage d'information pour conduire l'action de protection d'un mineur en danger, et non comme une condition à la définition du périmètre d'observation en protection de l'enfance par le dispositif longitudinal de recueil des données anonymisées transmises par les services de l'ASE aux ODPE et à l'ONED.

Selon la Cour, « À partir de 2014, l'objectif de l'ONED est de commencer à recenser les données entrant dans le premier groupe. Le recensement des autres variables demandera plusieurs années ».

Le GIPED attire l'attention de la Cour sur la mobilisation et l'engagement tant à l'échelon politique que technique des départements, suite aux préconisations du Comité d'experts, conduisant à disposer des premiers indicateurs issus de ces données dès 2014, puis d'une consolidation et d'une finalisation de montée en charge du dispositif prévisible sous 2 ans.

- La population des enfants protégés : une méconnaissance persistante

Selon la Cour, « L'ONED assure, depuis sa création, une mission de recueil et de mise en cohérence du décompte de toutes les mesures de protection de l'enfance qui, directement adressées aux mineurs, tendent à prévenir ou suppléer une défaillance familiale. Elles peuvent être de nature administrative (les aides financières ou les aides à domicile) ou judiciaire : l'aide éducative en milieu ouvert (AEMO), l'aide éducative à domicile (AED), le retrait de l'enfant de son milieu familial et son placement ».

Le GIPED rappelle à la Cour que s'agissant des mesures de protection administratives, c'est-à-dire des prestations d'aide sociale

délivrées par le Président du Conseil général à la demande ou avec l'accord des parents, celles-ci sont définies :

- à l'article L. 222-3 du CASF s'agissant des mesures d'aide à domicile qui comportent ensemble ou séparément : l'action de type TISF / l'accompagnement en économie sociale et familiale / l'intervention d'un service d'action éducative (AED) / le versement d'aide financière ;

- à l'article L. 222-4-2 du CASF, l'accueil de jour ;

- à l'article L. 222-5-1er du CASF, l'accueil provisoire du mineur (placement) à temps complet ou à temps partiel.

S'agissant des mesures de protection judiciaire, celles-ci sont définies pour l'assistance éducative aux articles 375 et suivants du Code civil (AEMO, accueil de jour, placement). Pour les mesures confiant l'autorité parentale aux Présidents de Conseils généraux, aux articles 380 et 411 du Code civil.

De ce fait, l'AED et l'accueil provisoire (prestations délivrées avec l'accord de la famille) relèvent de mesures administratives, et l'AEMO et le placement judiciaire, de mesures de protection judiciaire.

Selon la Cour, « L'ONED lui-même, dans son premier rapport annuel au Gouvernement et au Parlement de septembre 2005, avait décrit les difficultés rencontrées en la matière : la comptabilisation peut être réalisée par enfant ou par fratrie, par mesure ou par signalement, parfois sans distinction des placements et des aides éducatives en milieu ouvert (AEMO), certains chiffres sont manquants, d'autres sont redondants. Pour atténuer ces incohérences, l'ONED s'était fixé l'objectif d'harmoniser les modalités de collecte de ces données disparates ».

Le GIPED souhaite la formulation suivante : « L'ONED s'était fixé comme objectif d'harmoniser l'ensemble des données en suggérant la création d'un dispositif unique et exhaustif de collecte, d'observation populationnelle, afin d'appréhender la connaissance des populations tant statistique que démographique ».

Enfin, le GIPED rappelle que les 47 projets de recherche soutenus et financés par l'ONED depuis 2004 pour un montant global de près d'un million d'euros, et disponibles en ligne sur le site de l'ONED, contribuent très significativement à une meilleure connaissance de la population prise en charge et de son devenir.

Le GIPED prend acte des recommandations de la Cour quant à poursuivre et développer les travaux relatifs aux différentes phases et mesures en protection de l'enfance. Toutefois, le GIPED rappelle les nombreux travaux d'ores et déjà produits ou engagés par l'ONED depuis 2004 : 47 projets de recherche financés à hauteur d'un million d'euros, 80 fiches de dispositifs faisant l'objet d'une étude et disponibles sur le site en

ligne de l'ONED, plus d'une dizaine de rapports thématiques publiés, et plus de 9 journées d'étude et de colloques réalisés.

- L'animation du réseau d'acteurs : une action à amplifier

Le GIPED souhaite rappeler que l'ONED assure ses missions d'animation de réseau par de nombreux supports : un site dédié interactif / un espace dédié au sein de « La Lettre de l'ONED » 3 à 4 fois par an diffusée à plus de 500 abonnés et téléchargeable sur le site / une journée technique annuelle depuis 2012 / une équipe technique ressource en lien permanent avec les acteurs / des échanges réguliers par sa participation sur site aux lancements des ODPE ou à leurs journées départementales et par l'accueil d'équipes au siège.

Par ailleurs, on notera l'augmentation constante des visites du site web de l'ONED renouvelé depuis octobre 2012. Ainsi, celles-ci passent de 204 000 en 2012 à 237 000 en 2013, soit une progression de + 16 %.

- Développer les synergies

Selon la Cour, « Ainsi, lorsque le SNATED apporte des « aides immédiates » aux appelants en réorientant des appels vers des services adaptés à leurs besoins, ses interventions ne donnent pas lieu à une exploitation des comptes rendus par l'ONED. il n'est donc pas possible d'exploiter ces données précieuses pour mieux définir le positionnement et la communication autour du SNATED ou encore de détecter des lacunes dans l'information et les orientations du dispositif de protection de l'enfance ».

Le GIPED rappelle à la Cour que depuis 2009, le SNATED réalise grâce au concours d'une statisticienne de l'ONED affectée à 0,20 ETP à cet effet, une étude statistique annuelle approfondie relative aux appels reçus au 119. Cette étude rend compte de l'analyse des flux d'appels, du type d'appels traités, des caractéristiques de la population concernée par ces appels (appelants, mineurs concernés, auteurs présumés), des caractéristiques de danger, du contexte du mineur et des suites données (cf. enquête statistique SNATED 2012). Cette étude statistique est publiée à la Documentation française et disponible en ligne sur le site internet du SNATED.

Le GIPED souligne que les comptes rendus donnant lieu à des relevés d'appels d' « Aide immédiate » sont traités au sein de l'enquête statistique annuelle du SNATED. Dans ce cadre, il est procédé à l'étude du profil des appelants selon la même nomenclature que pour les appels d'« Information Préoccupante » donnant lieu à transmission (cf. Etude statistique relative aux appels du SNATED en 2012).

Le GIPED reconnait des points d'amélioration à conduire s'agissant de l'efficience de la gestion des appels reçus au SNATED au regard de certaines insuffisances. Toutefois, les données quantitatives et qualitatives des comptes rendus d'activité du SNATED, comme de la littérature et de la pratique internationale dans ce domaine, ainsi que le recours au SNATED

par le réseau international CHI, comme par les nombreuses demandes d'appui formulées par des décideurs publics ou des délégations étrangères, de même que le transfert de nos savoirs faire ou outils (LISA) sont autant de gages de reconnaissance de l'expertise du SNATED dans le champ de la téléphonie sociale.

RÉPONSE DE LA PRÉSIDENTE DE L'ASSOCIATION FRANÇAISE D'INFORMATION ET DE RECHERCHE SUR L'ENFANCE MALTRAITÉE (AFIREM)

Au plan général, les questions soulevées par le rapport ont fait l'objet des réflexions et travaux du Conseil d'Administration qui s'est employé à poser les socles d'un fonctionnement du GIPED, d'une organisation et d'une gestion administrative et financière capables de garantir une réponse optimale aux exigences de ses missions. De réelles avancées ont été faites.

En ce qui concerne le SNATED, les observations concernant les appels non traités retiennent toute notre attention. Nous soulevons toutefois l'intérêt d'une approche européenne de ces questions, en articulation avec les services européens de téléphonie sociale, afin d'engager, face à la complexité et à la singularité du sujet, une évaluation comparative tant des données que des procédures.

En ce qui concerne l'ONED et plus particulièrement le recueil et la mise en cohérence du décompte des mesures de protection de l'enfance, nous validons bien sûr l'importance de ces données, tout en soulignant l'exigence mais aussi la difficulté, d'articulation avec les dispositifs départementaux au plan :

- *de la nécessité de bâtir et de partager des définitions et modes de traitement des informations préoccupantes. Le travail fait à ce sujet permet maintenant d'obtenir des données cohérentes ;*
- *des compatibilités (et parfois des besoins en équipement) en matière d'outils informatiques nécessaires à la transmission des données. Cela constitue des freins qui à ce jour ne paraissent pas tout à fait résolus.*

Le travail qui a été entrepris nous parait satisfaisant parce qu'il garantit la fiabilité des données, et donc des analyses et études qui pourront en découler, sur la qualité et l'efficience des dispositifs de protection de l'enfance et des évolutions attendues.

L'exhaustivité recherchée dans la construction du référentiel, la prise en compte de la complexité du sujet a pu créer un outil « lourd », d'accès peu aisé.

La programmation d'un recueil en 4 étapes, tel qu'il a été proposé, nous parait répondre à la nécessité de pouvoir prendre, dès maintenant, appui sur des données quantitatives et qualitatives satisfaisantes.

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DE LA CONVENTION NATIONALE DES ASSOCIATIONS DE PROTECTION DE L'ENFANCE

S'il est vrai que l'action du GIPED reste perfectible, comme le sont toutes institutions récemment créées, il n'en demeure pas moins que celle-ci a fortement évolué, notamment ces trois dernières années. Or, cette évolution n'est guère relevée dans le rapport.

J'observe par ailleurs que certains éléments méritent quelques précisions.

La formulation donne l'impression que le retard de publication du décret sur l'information préoccupante est imputable au GIPED. Or, celui-ci n'en est pas responsable. Il convient de rappeler que la définition proposée dans le décret résulte des Etats Généraux de l'enfance fragilisée, qui ont eu lieu fin 2010, auxquels l'ONED et la CNAPE ont notamment participé dans le groupe de travail n°1. Le délai de publication du décret aurait donc pu être plus court, ce qui aurait permis à l'ONED d'accompagner au mieux les départements en s'appuyant sur une définition officielle.

Chaque conseil général peut s'organiser librement conformément au cadre de la décentralisation. L'ONED n'a donc pas la possibilité de donner d'imposer un cadre, c'est pourquoi, à défaut, il s'est contenté d'estimations pour ses rapports annuels. Aujourd'hui, on note toutefois une évolution, notamment avec le groupe de travail faisant suite à la conférence de consensus sur les données, qui devrait permettre dans les prochains mois, d'avoir une vision plus précise de la protection de l'enfance, avec la remontée des données dites prioritaires.

Les délais d'analyse sont tributaires "des producteurs de données" et non de l'ONED. Il conviendrait, par conséquent, de préciser que les délais d'analyse qui sont trop longs s'expliquent notamment du fait des contraintes des producteurs de données.

Il est à noter que les travaux de l'ONED sont une source de réflexion et de travail fort intéressante pour les acteurs de la protection de l'enfance. Ainsi, la CNAPE et le CNAEMO par exemple se sont appuyés sur l'étude relative à l'assistance éducative en milieu ouvert pour engager un travail visant à retravailler les contours de l'action à domicile et de repenser les pratiques.

Pour la CNAPE, l'action menée par le GIPED doit être confortée et son travail reconnu. La professionnalisation du personnel du SNATED et son organisation en ont fait une référence au niveau européen et international (bon nombre de pays viennent visiter le SNATED pour s'en inspirer). Bien sûr, des pistes d'amélioration sont à envisager, mais il y a lieu de reconnaître les progrès déjà réalisés. Les travaux de l'ONED sont reconnus de grande qualité et alimentent les réflexions des politiques publiques mais également de l'ensemble des acteurs de la protection de l'enfance. Il serait réducteur de considérer l'ONED comme étant seulement pourvoyeur de données. Même si les données font encore défaut aujourd'hui, le chantier est en cours et son aboutissement qui certes, nécessite du temps, sera d'une grande utilité pour la protection de l'enfance.

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DE L'UNION NATIONALE DES ASSOCIATIONS FAMILIALES (UNAF)

- L'accueil téléphonique

La Cour souligne un fort écart entre les appels entrants et les appels décrochés par le pré-accueil. Sur ce point, le représentant de l'UNAF a observé durant une journée le travail du personnel du pré-accueil et du personnel du plateau téléphonique. Il a pu constater ce qui est mis en évidence dans les statistiques : une grande quantité d'appels n'a rien à voir avec la protection de l'enfance. Ceci est lié au fait que le numéro « 119 » est gratuit et très facile à composer. De nombreuses personnes pensant appeler un numéro d'urgence comme celui de la police ou des pompiers abandonnent dès qu'elles entendent le début du message d'accueil. De nombreux autres appels sont aussi reçus, mais ne concernent pas in fine les missions du GIPED. Ce qui explique aussi l'écart très important entre les appels pré-décrochés et les appels traités par les écoutants : 33 000 sur 600 000.

Peut-être comme le suggère la Cour faut-il modifier le message d'accueil.

Pour l'UNAF, qui suit très précisément les statistiques, ces chiffres ne sont pas préoccupants pour les enfants et les familles concernés, en ce sens qu'ils ne remettent pas en cause la qualité du service rendu.

Pour nous, seul le chiffre de 24 000 « invitations à rappeler » du fait d'un temps d'attente trop long, et ne pouvant être traité par du personnel écoutant, pose problème. En effet la démarche est souvent difficile pour ceux qui appellent (la très grande majorité sont des adultes et souvent les parents). Leur demander de rappeler peut les inciter à abandonner la démarche de signalement ou la simple demande d'information qu'ils souhaitaient faire.

Mais pour remédier à cette difficulté, nous ne pensons pas, comme le suggère la Cour, de demander au SNATED de rappeler les personnes. La démarche doit demeurer gratuite, spontanée et anonyme au moment du pré-accueil. Or, pour rappeler les personnes, il faudrait remettre en cause leur droit à l'anonymat : or ce droit garantit le bon fonctionnement du SNATED.

Nous rejoignons cependant la Cour sur le fait que cette situation ne doit pas rester en l'état et qu'il faut rechercher une solution spécifique pour tous ces cas. Une piste consisterait peut-être à les inviter les personnes à rappeler sur une ligne dédiée, dans un horaire qui leur convienne, pour être sûr d'avoir un écoutant en ligne.

- En ce qui concerne l'ONED :

L'UNAF souligne, comme la Cour, la difficulté qu'a rencontrée l'ONED dans la mise en œuvre du dispositif de recueil et d'analyse des données statistiques devant lui être communiquées par les départements, et ceci malgré les efforts fournis par cet organisme pour arriver à cette fin. Ces efforts l'ont d'ailleurs peut-être conduit à trop prioriser l'accompagnement des départements dans la mise en place des CRIP, au détriment de sa mission d'animation du réseau des ODPE, aujourd'hui seulement en voie d'être pleinement assurée.

La démarche de consensus, initiée cette année par la Directrice générale du GIPED, et conduite avec le soutien de l'ADF et de l'Etat, a permis d'avancer grandement. Les recommandations du groupe d'experts rassemblés à cet effet nous permettent d'être optimistes quant à la réussite de la mise en œuvre de ce recueil des données produites par les CRIP. Le dialogue nécessaire et le juste niveau d'ambition semblent enfin avoir été trouvés.

L'UNAF souligne, là encore, comme la Cour, combien les légitimes exigences de la CNIL et le nécessaire respect du principe de libre administration des collectivités territoriales ont compliqué l'entreprise. Elle ajoute que la mise en place de ce dispositif d'observation, tout comme l'ensemble des dispositions prévues par la loi 2007-293 du 5 mars 2007 réformant la protection de l'enfance, ont été fortement impactées par le contexte financier et les restrictions budgétaires ayant touché les départements. L'évaluation de la politique de protection de l'enfance et de l'action de l'ONED doit aussi être examinée à l'aune de cet élément contextuel essentiel.

Tel est le constat de l'UNAF pour ce qui relève du diagnostic.

L'UNAF rejoint dans un second temps les recommandations de la Cour relatives à l'ONED.

Elle nuancerait toutefois la formulation de la 4ème recommandation de la Cour visant à améliorer la diffusion des bonnes pratiques, en relevant que l'ONED devrait aussi et surtout, produire des bilans de littérature, des synthèses de résultats de recherches, donc faire des états des lieux des connaissances sur les sujets utiles à l'amélioration des pratiques professionnelles et institutionnelles. Parallèlement, un effort spécifique mériterait d'être fourni dans le but d'asseoir une véritable politique de transfert des connaissances, de la recherche vers la pratique, et inversement.

Sur cette base, et en lien peut-être avec l'ANESM, l'ONED pourrait contribuer à l'amélioration des bonnes pratiques en protection de l'enfance, que la Cour appelle de ses vœux.

L'UNAF approuve pour conclure la recommandation 5 relative à l'approfondissement des travaux d'évaluation sur les parcours des enfants

protégés, y compris après la sortie des dispositifs de protection, tout en soulignant que l'ONED a engagé ce travail depuis plusieurs années et sur plusieurs fronts.

Dès 2007, l'observatoire organisait ainsi un colloque en collaboration avec ses partenaires québécois sur le passage à l'âge adulte des jeunes placés, et sur leur devenir. Cette question a été inscrite dans le programme de travail de l'observatoire en 2008-2009 et a donné lieu à l'installation d'un groupe de travail et à la rédaction d'un rapport. Sur cette même thématique, l'ONED a installé un cycle de rencontres, intitulé initialement « Les ateliers de l'ONED ». Ce cycle regroupait des chercheurs travaillant sur cette question et des commanditaires publics et privés de ces recherches, dans le but de mutualiser les expériences et savoir-faire.

L'UNAF souligne que les appels d'offres de recherches thématiques ont aussi permis la production d'éléments de connaissances utiles quant à l'évaluation des parcours d'enfants.

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DE LA VOIX DE L'ENFANT

Le GIPED est une institution que la Voix De l'Enfant connaît particulièrement bien, tant le SNATEM depuis sa création en 1989 - devenu SNATED - que l'ONED créé par la loi du 2 janvier 2004.

La Voix De l'Enfant a été amenée à travailler avec le numéro vert national 119, dans le cadre de ses programmes de prévention contre toutes les formes de maltraitance dont sont victimes des enfants ainsi que lors de ses actions de défense et de représentation des mineurs victimes en tant que partie civile.

Il y a plusieurs années, la Voix De l'Enfant avait soulevé des dysfonctionnements au sein de ce service quant à l'accueil et l'écoute ainsi qu'à la transmission d'information vers les services compétents. Elle avait alors fait remonter aux responsables les difficultés rencontrées.

Je tiens à dire que depuis 4 ou 5 ans, il est rare que la Voix De l'Enfant reçoive des appels l'informant que le 119 n'aurait pas répondu à des appels. Il arrive aussi que le 119 oriente aussi l'appelant vers une association de protection de l'enfance.

Par ailleurs, en tant que partie civile, la Voix De l'Enfant a pu noter que depuis quelques années, il n'était pas rare de voir dans les dossiers de procédure que le 119 avait été appelé et qu'il avait transmis l'information reçue.

De plus, la Voix De l'Enfant qui a initié la création des Permanences et Unités d'Accueil Médico-Judiciaires, en milieu hospitalier pour les enfants victimes, a été informée par celles-ci, lors de son séminaire, en février dernier, que des familles avaient appelé le 119 et que celui-ci leur avait indiqué les démarches à entreprendre pour que leur enfant soit protégé et/ou entendu.

De plus, il est important de mentionner le renforcement systématique des équipes d'écoutants dès que les responsables du SNATED sont informés du passage d'un documentaire dans les médias sur les maltraitances ou d'une association dans une émission sur cette thématique.

S'il est vrai que tout est perfectible, je tiens cependant à souligner qu'en tant que Président d'une Fédération d'associations, nous avons suivi l'évolution du SNATED et relevé une réelle amélioration du service apporté aux appelants et une volonté déterminée de ses responsables d'assurer pleinement la mission qui leur incombe malgré les difficultés rencontrées du fait de la disparité des départements, du travail nécessaire pour convaincre les acteurs du bien-fondé du nouveau système et instaurer une confiance réciproque mais aussi du fait du retard dans l'application de la loi et de ses décrets que la Voix De l'Enfant a notifié, elle-même, à plusieurs reprises.

Enfin, la Voix De l'Enfant qui appelait de ses vœux depuis 1995, la création d'un observatoire, s'est félicitée de celle de l'ONED qui depuis deux ans prend toute sa dimension et répond aux attentes des professionnels de la protection de l'enfance qui sont conscients du temps nécessaire pour que s'instaure un système de recueil de données, de remontée de ces dernières ainsi que de leur analyse et évaluation.

Le système est en marche et les prochains mois devraient permettre de renforcer la participation croisée SNATED/ONED et réaliser ainsi l'alchimie de l'opérationnel au conceptuel et du conceptuel à l'opérationnel.

Les institutions comme la Défenseure des Enfants ou la Commission Nationale Consultative des Droits de l'Homme, dont la voix De l'Enfant est membre titulaire, s'appuient chaque jour davantage sur les travaux de l'ONED.

Un dernier point, que nous souhaitons mettre en valeur en tant que représentants d'une Fédération d'associations qui intervient avec et au travers de ses 78 associations membres dans plus de 80 pays. Ce point est la dimension européenne et internationale du GIPED qui est aujourd'hui, en matière de bonnes pratiques, l'institution à laquelle de nombreux pays font référence, de la Roumanie au Burkina-Faso, en passant par plusieurs autres pays qui ont choisi comme modèle de numéro vert pour l'enfance en danger, le SNATED.

La Voix De l'Enfant croit en cette institution qu'est le GIPED et que, s'il est vrai que certains domaines peuvent être encore améliorés, il n'en reste pas moins qu'un grand pas a été fait depuis le rapport public thématique sur la protection de l'enfance d'octobre 2009 et que je suis convaincu que le rapport prendra en compte cette importante évolution.

6
Pôle emploi : des progrès à amplifier dans la lutte contre la fraude aux allocations chômage

PRÉSENTATION

La fraude en matière d'indemnisation du chômage peut porter sur les allocations (obtenir le paiement de prestations non dues) ou sur les cotisations (ne pas acquitter les contributions dues).

Depuis fin 2008, la prévention et la lutte contre la fraude aux allocations sont de la responsabilité de Pôle emploi, et non plus des Assédic. Par ailleurs, depuis le 1er janvier 2011, le recouvrement et le contrôle des contributions dues au régime de l'assurance chômage relèvent pour l'essentiel de la responsabilité de l'Agence centrale des organismes de sécurité sociale (ACOSS) et des Unions pour le recouvrement des cotisations de sécurité sociale et d'allocations familiales (URSSAF), pour le compte de l'Unédic.

En matière de fraude aux allocations d'assurance et de solidarité chômage (près de 32 Md€ d'allocations ont été versés en 2012), le contrôle mené par la Cour en 2013 a notamment porté sur les actions conduites par Pôle emploi pour prévenir la fraude et détecter les fausses déclarations et documents falsifiés produits à l'appui du dossier de demande de liquidation de droits[85].

La fraude, qui est pénalement sanctionnée, n'est pas assimilable aux simples indus résultant, par exemple, d'une actualisation tardive de la situation d'un demandeur d'emploi ; elle suppose à la fois un préjudice et une intention de tromper qui se traduit notamment par la production de pièces inexactes ou le manquement répété à des obligations (tel que la dissimulation de la reprise d'activité).

Dans son rapport public annuel de 2010, la Cour avait examiné les actions de lutte contre la fraude menées depuis 2005 par l'Unédic et

[85] Le contrôle de la recherche effective d'emploi fera l'objet d'autres travaux de la Cour en 2014.

les Assédic, alors chargées du versement des allocations d'assurance et de solidarité chômage, et par les services de l'État.

La nouvelle enquête conduite par la Cour en 2013 a permis de relever les progrès accomplis, mais également de mettre en lumière la nécessité d'améliorer la performance de la politique de prévention et de lutte contre la fraude menée par Pôle emploi.

Le montant de la fraude détectée sur les allocations d'assurance et de solidarité chômage a progressé rapidement au cours des années récentes, aussi bien en ce qui concerne les préjudices subis (allocations versées à tort sur la base de fausses déclarations) que les préjudices évités (allocations qui auraient été versées à tort sur la base de fausses déclarations, si la fraude n'avait pas été découverte).

Tableau : préjudices détectés d'origine frauduleuse

En M€	2009	2010	2011	2012
Préjudices subis	9,2	21,7	32,6	39,3
Préjudices évités	13,7	24,8	29,6	37,0
Total (fraude détectée)	22,9	46,5	62,2	76,3

Source : Pôle emploi

Indépendamment de l'évolution des comportements frauduleux, l'augmentation du montant total des allocations versées dans un contexte de crise économique (+ 12 % pour les allocations d'assurance chômage entre 2009 et 2012), d'une part, et l'amélioration des outils de lutte contre la fraude, d'autre part, contribuent à expliquer cette progression de la détection de la fraude.

I - La progression des moyens de lutte contre la fraude

Engagée dans les années 2000 par l'Unédic, notamment pour lutter contre la fraude à grande échelle, dite « en réseau », la politique de prévention et de lutte contre la fraude s'est intensifiée dans les dernières années grâce à une meilleure identification des risques, à la diversification des outils de lutte contre la fraude, et à un renforcement de

la coopération avec les partenaires de Pôle emploi, en particulier au niveau local.

A - L'analyse des risques

Pôle emploi a détecté 45 mécanismes principaux de fraude. Mais 72 % des affaires enregistrées en 2012 ont porté sur cinq mécanismes : la non-déclaration des périodes d'activité (30 % des cas), la présentation d'un emploi fictif, d'une fausse déclaration employeur ou de faux documents salariaux (16 %), la non-déclaration de la qualité de mandataire social (13 %), la non-déclaration d'un changement de situation (7 %), et la mise en œuvre d'une fraude transfrontalière (6 %).

La fraude la plus fréquente ne repose pas sur la mise en œuvre de réseaux, mais sur des manœuvres frauduleuses individuelles.

B - L'adaptation des outils aux risques

La détection des fraudes repose en premier lieu sur la vigilance des agents de Pôle emploi en matière de détection de fausses pièces d'identité, lors de l'inscription des demandeurs d'emploi, et de pièces falsifiées lors de la liquidation des droits à indemnisation.

La sensibilisation et la formation des conseillers à la prévention et à la lutte contre la fraude sont donc essentielles et méritent d'être intensifiées.

Par ailleurs, l'amélioration des outils techniques et juridiques a joué un rôle important dans la progression de la détection des fraudes au cours des dernières années.

1 - Les outils techniques

Les possibilités de croisement de fichiers − par exemple, avec les organismes de sécurité sociale ou bien, avec les entreprises de travail temporaire − se sont développées. Toutefois, elles ne sont pas encore systématiquement utilisées. À titre d'exemple, la consultation du répertoire national commun de la protection sociale (RNCPS) n'est actuellement ouverte qu'aux auditeurs internes de Pôle emploi spécialisés dans la lutte contre la fraude, et non à l'ensemble des conseillers chargés de la liquidation des droits.

En ce qui concerne le premier motif de fraude, c'est-à-dire la non-déclaration de périodes d'activité, Pôle emploi a obtenu l'autorisation réglementaire de pouvoir identifier nominativement, grâce au numéro d'inscription (NIR) au répertoire national d'identification des personnes physiques, les personnes faisant l'objet d'une déclaration préalable à l'embauche (DPAE). Pôle emploi a également accès au système national de gestion des carrières de la Caisse nationale de l'assurance-vieillesse des travailleurs salariés (CNAVTS) qui lui permet de vérifier les périodes d'activité salariée déclarées par les employeurs et de contrôler la réalité des bulletins de paie produits.

En ce qui concerne le deuxième motif, qui porte essentiellement sur de fausses déclarations salariales, le développement de l'attestation employeurs dématérialisée est également susceptible de limiter les risques de falsification.

Enfin, pour le troisième motif, les études relatives à la qualité de mandataire social ont été centralisées au sein d'une structure unique, Pôle emploi services, qui vient en appui aux agences pour cette activité de contrôle.

La prévention des fraudes serait améliorée si les croisements de fichiers étaient mieux intégrés dans le processus de liquidation des droits, alors qu'ils sont davantage mis en œuvre aujourd'hui dans des contrôles effectués *a posteriori.*

Cependant, pour améliorer la sécurisation des liquidations, Pôle emploi a développé au cours des dernières années l'utilisation d'outils visant à détecter en temps réel les incohérences éventuelles, relatives aux demandeurs d'emploi ou aux employeurs, au sein de ses propres bases de données : ainsi les anomalies observables, par exemple, en matière d'identité ou de coordonnées bancaires, sont automatiquement signalées aux conseillers.

2 - Les outils juridiques

En 2010, la Cour avait recommandé d'aligner les prérogatives de contrôle des auditeurs internes de Pôle emploi chargés de la lutte contre la fraude sur celles dont bénéficient les agents des organismes de sécurité sociale. Cette recommandation a été partiellement mise en œuvre.

En effet, la procédure d'assermentation et d'agrément des agents de Pôle emploi chargés de la lutte contre la fraude est en cours, sur le fondement de la loi du 14 mars 2011 d'orientation et de programmation pour la performance de la sécurité intérieure. Par un arrêté publié le

29 octobre 2013, Pôle emploi a été autorisé à accéder au fichier national des comptes bancaires (FICOBA).

En revanche, les auditeurs internes de Pôle emploi ne disposent pas encore du droit d'obtenir communication de certaines informations auprès de tiers (notamment les établissements financiers), contrairement aux agents des organismes de sécurité sociale, ce qui limite les possibilités d'investigation dans certains cas de suspicion de fraude.

C - Le renforcement de la collaboration avec les autres acteurs

En 2012, les 130 auditeurs spécifiquement chargés de la prévention et de la lutte contre la fraude au sein de Pôle emploi ont traité plus de 26 000 signalements. Ceux-ci ont donné lieu à la création de près de 10 800 dossiers, dont 5 254 ont finalement été considérés comme frauduleux. Plus de 15 000 signalements (soit 60 %) émanaient d'organismes extérieurs, dont notamment les organismes de sécurité sociale (37 %), la police et la gendarmerie (30 %), et les comités opérationnels départementaux anti-fraude, les CODAF (9 %).

Les comités opérationnels départementaux anti-fraude (CODAF)

Créés en 2010, après une expérimentation engagée en 2008, les comités départementaux opérationnels anti-fraude (CODAF) réunissent, sous la coprésidence du préfet et du procureur de la République du chef-lieu de département, les services de l'État (police, gendarmerie, administrations préfectorale, fiscale, douanière et du travail) et les organismes locaux de protection sociale (Pôle emploi, URSSAF, Caf, CPAM, CARSAT, RSI et MSA[86]).

[86] URSSAF : unions de recouvrement des cotisations de sécurité sociale et d'allocations familiales
Caf : caisses d'allocations familiales
CPAM : caisses primaires d'assurance maladie du régime général
CARSAT : caisses d'assurance retraite et de la santé au travail du régime général
RSI : régime social des indépendants
MSA : mutualité sociale agricole

La levée du secret professionnel entre les membres des CODAF depuis 2011 et le pilotage du plan national de lutte contre la fraude assuré par la délégation nationale à la lutte contre la fraude, créée en 2008, visent à développer la collaboration entre les services et la circulation de l'information au sein des CODAF.

L'action des CODAF porte aussi bien sur les fraudes sociales, fiscales et douanières que sur le travail illégal. Sur le champ social, elle concerne les prélèvements obligatoires comme les prestations sociales. Pour 2012, tous champs confondus, l'impact financier de l'action des CODAF est estimé à 193 M€.

Source : bilan 2012 de la délégation nationale à la lutte contre la fraude

En effet, la coopération a progressé au sein des CODAF et la levée du secret professionnel entre leurs membres permet à Pôle emploi de bénéficier d'informations essentielles, par exemple en matière de travail dissimulé. Pour gagner en efficacité, un meilleur ciblage des signalements serait cependant encore possible.

Par ailleurs, au niveau national, Pôle emploi participe aux travaux animés par la délégation nationale à la lutte contre la fraude. Dans ce cadre, en matière de veille, l'échange avec les autres organismes de protection sociale est important pour l'identification de nouvelles zones de risques et l'adoption de positions coordonnées.

II - Une impulsion nouvelle à donner

Les progrès accomplis dans les dernières années n'ont pas permis de remédier à deux lacunes mises en évidence par la Cour en 2010 : l'insuffisance de la mesure de la fraude, d'une part, et une articulation imparfaite entre le contrôle et la sanction, d'autre part.

En outre, la généralisation de la déclaration sociale nominative (DSN) à partir de 2016 ouvrira des possibilités supplémentaires de contrôle que Pôle emploi doit anticiper.

La déclaration sociale nominative (DSN)

La DSN vise à regrouper la quasi-totalité des flux actuels de déclarations sociales émanant des employeurs vers Pôle emploi et les organismes de sécurité sociale en un flux mensuel unique dématérialisé. Mis en œuvre en 2013 sur la base du volontariat des entreprises, le projet de DSN prendra sa pleine mesure à compter du 1er janvier 2016 avec la généralisation à titre obligatoire à l'ensemble des entreprises.

A - Évaluer la fraude potentielle et cibler les contrôles en fonction des risques

En 2010, la Cour avait tenté − à défaut d'estimation de la part de l'Unédic, puis de Pôle emploi − d'évaluer le risque de fraude. La situation n'a pas évolué depuis lors : si l'identification des mécanismes de fraude a été approfondie, aucun travail statistique d'évaluation du préjudice potentiel lié à la fraude n'a été mené jusqu'à présent par Pôle emploi.

Pour prendre un élément de comparaison, les travaux menés dans la branche famille en 2010[87], par exemple, ont conduit à faire apparaître un impact financier estimé de la fraude proche de 1,2 % du montant total des prestations légales versées. Cet impact financier était, par ailleurs, très variable selon les prestations, allant de moins de 0,3 % pour les prestations familiales à plus de 3,5 % pour le RSA. À titre de comparaison, les indus d'origine frauduleuse détectés en 2011 et 2012 représentaient moins de 0,2 % des prestations légales versées ces mêmes années.

Un travail d'évaluation de la fraude, souhaité par la délégation nationale à la lutte contre la fraude, devrait toutefois être entrepris par Pôle emploi en 2014.

Par ailleurs, cet opérateur a engagé en 2013 une démarche visant à développer une analyse statistique de la fraude qui le mettrait en capacité non seulement d'estimer son montant potentiel, mais également de quantifier les principales zones de risques à partir de critères précis, ce qui lui permettrait de cibler des contrôles prioritaires, au lieu d'effectuer des contrôles sur des échantillons de dossiers choisis aléatoirement. Cette

[87] Cette estimation repose sur l'extrapolation de l'impact financier des cas de fraude détectés dans le cadre du contrôle de 10 500 dossiers d'allocataires choisis de manière aléatoire.

démarche a déjà été engagée par la branche famille : depuis la fin de l'année 2011, celle-ci priorise les contrôles sur la situation des allocataires en fonction de certains critères. En 2012, la généralisation de cette technique de « profilage » a favorisé l'augmentation des montants totaux d'indus, de nature ou non frauduleuse.

B - Améliorer le contrôle de l'activité et des revenus professionnels

La généralisation de la déclaration sociale nominative (DSN) à compter de 2016 présentera le double avantage, pour Pôle emploi, de remplacer l'attestation employeur dématérialisée et d'améliorer la fiabilité de la déclaration de la reprise d'activité salariée, tant en ce qui concerne la prise en compte des périodes d'activité que des salaires.

Cette meilleure sécurisation et cette plus grande fluidité de l'information sont d'autant plus importantes que près de la moitié des cas de fraude recensés (notamment les périodes d'emploi non déclarées, les fausses attestations employeur et les faux documents salariaux) portent aujourd'hui sur des informations contenues dans l'attestation employeur et donc, demain, dans la DSN.

La période de montée en puissance progressive du dispositif, qui a démarré en 2013, doit être mise à profit par Pôle emploi pour assurer l'intégration complète des flux liés à la DSN dans le processus de liquidation des droits à indemnisation. En effet, la DSN n'est pas seulement utile pour prévenir et lutter contre la fraude, mais également pour éviter les indus d'origine non frauduleuse (plus de 900 M€ par an).

C - Rendre la sanction plus rapide et plus efficace

La détection de la fraude peut entraîner plusieurs types de conséquences pour le fraudeur : remboursement des sommes dues (le cas échéant, sur jugement d'une juridiction civile), non-validation au titre de l'assurance chômage des périodes d'activité ayant fait l'objet de la fraude, suspension temporaire ou définitive des droits à indemnisation, pénalités administratives en cas de fausses déclarations, ou enfin sanctions pénales sous forme d'amende, voire d'emprisonnement.

Les sanctions prenant la forme d'une suspension des droits à indemnisation et de pénalités administratives sont prononcées par les préfets.

En 2010, la Cour avait souligné la nécessité d'adapter la stratégie mise en œuvre par l'opérateur dans le domaine des sanctions, afin d'en améliorer l'efficacité. Or, l'analyse coûts/bénéfice actuellement menée par Pôle emploi à partir de quatre critères (montant de la fraude, mécanisme frauduleux utilisé, éventuelle récidive, stratégie pénale mise en place avec et/ou par les parquets concernés) pour décider de saisir ou non les juridictions pénales conduit aujourd'hui à un taux de saisine qui demeure trop faible pour être dissuasif (7,5 % seulement en 2012, contre 13,6 % en 2009). En outre, la publicité des sanctions encourues par les demandeurs d'emploi et les employeurs impliqués dans une fraude n'est pas suffisamment assurée, alors même que le taux de jugements favorables à Pôle emploi dépasse 90 %.

Les condamnations encourues peuvent être lourdes comme l'illustre le cas suivant.

Exemple de sanctions encourues

Huit sociétés en difficulté avaient été rachetées par une même personne pour servir de support à l'élaboration de faux documents. Des « kits Assédic », comportant attestations employeurs et bulletins de salaires, étaient ensuite vendus à des candidats à la fraude pour ouvrir droit à indemnisation.

Compte tenu des autres malversations effectuées, de la vente de faux arrêts de travail délivrés par un médecin qui permettaient à leurs bénéficiaires de percevoir des indemnités journalières d'assurance maladie, et de la récidive, l'organisateur de la fraude a été condamné à 4 ans de prison. Les 43 autres personnes impliquées ont été condamnées à des peines de prison avec sursis.

La Cour constate également que le nombre de sanctions prononcées par les préfets à la suite d'une transmission de dossiers aux directions régionales des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi (DIRECCTE)[88] est insuffisant au regard du nombre d'affaires frauduleuses détectées chaque année. Un groupe de travail a été mis en place en 2013 associant la délégation

[88] Les directions régionales des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi (DIRECCTE) instruisent les dossiers frauduleux transmis par Pôle emploi en vue de la décision éventuelle du préfet de réduire ou de supprimer le revenu de remplacement versé au demandeur d'emploi concerné, voire de prononcer une pénalité administrative.

générale à l'emploi et à la formation professionnelle (DGEFP) et Pôle emploi pour analyser ce point.

La Cour estime, comme elle l'avait déjà indiqué en 2010, que le dispositif gagnerait en efficacité si les sanctions administratives étaient désormais prononcées directement par Pôle emploi. Toutes les conséquences n'ont pas encore été tirées de la fusion de l'Agence nationale pour l'emploi (ANPE) et du réseau des Assédic, notamment en ce domaine. À titre de comparaison, les directeurs des organismes de sécurité sociale sont habilités depuis 2007 à prononcer les sanctions administratives à l'encontre des auteurs de fraudes avérées.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

Les orientations stratégiques de Pôle emploi font peu de place à la politique menée en matière de prévention et de lutte contre la fraude. Cette politique a, certes, été notablement renforcée au cours des dernières années et ses résultats ont sensiblement progressé, mais les actions conduites par l'opérateur demeurent en deçà des ambitions et des démarches plus actives développées par les organismes de sécurité sociale en la matière.

Grâce aux évolutions apportées à la législation et aux modes de gestion, les organismes de sécurité sociale qui assurent le service de prestations, notamment les caisses d'allocations familiales, ont en effet renforcé au cours des années récentes à la fois le ciblage des actions de contrôle susceptibles de détecter des cas de fraude, les liaisons entre la gestion courante des prestations et la lutte contre la fraude, ainsi que la sanction des fraudes constatées.

En matière de prévention de la fraude, Pôle emploi pourrait améliorer ses performances en tirant mieux parti des flux d'échanges de données dès le stade de la liquidation des droits. Il appartient également aux pouvoirs publics et à l'opérateur de rendre plus dissuasive la sanction des contrôles.

Dans cette perspective, la Cour renouvelle deux des recommandations déjà formulées en 2010 à l'attention des pouvoirs publics et de Pôle emploi :

1. *accorder aux auditeurs internes de Pôle emploi spécialisés dans la lutte contre la fraude un droit de communication auprès des tiers identique à celui dont bénéficient les agents des organismes de sécurité sociale ;*

2. *confier à Pôle emploi les prérogatives actuellement exercées par les préfets en matière de sanctions et de pénalités administratives en cas de fraude aux allocations chômage (en modifiant les articles L. 5426-2 et suivants du code du travail).*

La Cour ajoute les recommandations suivantes à l'attention de Pôle emploi :

3. *accroître le taux de saisine des juridictions pénales compte tenu de l'augmentation du nombre d'affaires frauduleuses détectées ;*
4. *mieux assurer la publicité des sanctions encourues en cas de fraude auprès des demandeurs d'emploi et des employeurs ;*
5. *ouvrir la possibilité de consulter le répertoire national commun de la protection sociale (RNCPS) à l'ensemble des agents de Pôle emploi chargés de la liquidation des droits à indemnisation.*

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	260
Ministre du travail, de l'emploi, de la formation professionnelle et du dialogue social	261
Directeur général de Pôle emploi	263
Directeur général de l'Unédic	265

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 fait suite à une enquête que vous avez menée en 2013 et qui vous a permis de constater à la fois les progrès accomplis et ceux restant à accomplir par Pôle emploi dans le domaine de la lutte contre la fraude à l'assurance chômage.

Nous ne pouvons que nous féliciter des progrès que vous avez constatés dans ce domaine, d'autant qu'il s'agit d'un objectif figurant dans le plan stratégique élaboré par Pôle emploi et qui s'intitule « Pôle emploi 2015 ». Ce plan stratégique prévoit une poursuite de la détection et du recouvrement des fraudes dans le cadre notamment d'un développement d'échanges de données dématérialisées en particulier avec les organismes de sécurité sociale et d'un renforcement et d'un recentrage des dispositifs de détection et de lutte sur les zones particulièrement à risques.

Le versement des allocations chômage par leur montant et le nombre de bénéficiaires concernés est susceptible d'induire des fraudes génératrices de versements indus dont le périmètre peut être particulièrement important, nous nous associons donc pleinement à vos propositions destinées à améliorer la détection et la lutte contre cette fraude à l'assurance chômage.

RÉPONSE DU MINISTRE DU TRAVAIL, DE L'EMPLOI, DE LA FORMATION PROFESSIONNELLE ET DU DIALOGUE SOCIAL

Je me félicite que les résultats de la politique de lutte contre la fraude menée par Pôle emploi aient sensiblement progressé ces dernières années. Ces efforts seront accrus à l'avenir, conformément au Plan national de coordination de la lutte contre la fraude aux finances publiques.

Deux des recommandations de la Cour ont particulièrement retenu mon attention et appellent de ma part les observations suivantes :

1/ La Cour préconise que soit accordé aux auditeurs internes de Pôle emploi spécialisés dans la lutte contre la fraude un droit de communication auprès des tiers identique à celui dont bénéficient les agents de sécurité sociale.

La loi n° 2011-267 du 14 mars 2011 d'orientation et de programmation pour la performance et la sécurité intérieure (LOPPSI II) a prévu l'agrément et l'assermentation des agents chargés de la prévention des fraudes de Pôle emploi. Elle a également permis aux agents de l'État et des organismes de protection sociale, y compris Pôle emploi, d'échanger tous renseignements ou tous documents utiles à l'accomplissement des missions de recherche et de constatation des fraudes en matière sociale et de recouvrement des contributions et prestations versées indument.

Toutefois, comme le souligne la Cour, les agents de Pôle emploi ne bénéficient pas d'un droit de communication similaire à celui dont bénéficient les organismes de sécurité sociale. Ce droit permet actuellement aux agents de ces organismes d'obtenir auprès de certains tiers (tels que les établissements bancaires, fournisseurs d'énergie, opérateurs de téléphonie), sans que s'y oppose le secret professionnel, les documents et informations nécessaires pour contrôler l'exactitude des déclarations faites en vue de l'attribution des prestations.

Je suis favorable à l'instauration d'un tel droit de communication au profit des agents de Pôle emploi, dès lors que ceux-ci seront dûment agrées et assermentés. Cette mesure permettrait d'améliorer la détection des fraudes, de favoriser la récupération des sommes détournées et de renforcer la coopération de l'ensemble des acteurs concernés par la lutte contre la fraude.

Mes services engageront prochainement des travaux avec Pôle emploi et la Commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL) sur la mise en place de ce droit de communication au profit des agents de Pôle emploi, agrées et assermentés. Ces travaux auront pour but d'améliorer les

conditions de lutte contre la fraude dans le respect des garanties relatives à la vie privée.

2/ La Cour préconise de confier à Pôle emploi les prérogatives actuellement exercées par les préfets en matière de sanctions en cas de fraude aux allocations de chômage en modifiant les articles L. 5426-2 et suivants du code du travail.

La réforme de l'organisation du service public de l'emploi résultant de la loi du 13 février 2008 a confié à Pôle emploi le contrôle de la recherche d'emploi, les préfets n'étant désormais responsables que de la décision de suppression ou de réduction du revenu de remplacement. La préconisation formulée de la Cour pourrait permettre de renforcer l'effectivité des sanctions quand les signalements sont aujourd'hui moins suivis d'effet, du fait notamment de moyens plus réduits dans les services déconcentrés de l'État.

Toutefois, si le principe du transfert à Pôle emploi de cette compétence devait être retenu, il devrait s'inscrire dans le cadre d'une réforme plus globale du suivi de la recherche d'emploi et d'une réflexion sur la rénovation du cadre actuel des droits et devoirs des demandeurs d'emploi. Ce point pourra utilement faire partie des débats à venir dans le cadre de la renégociation de la convention tripartite État / Unédic / Pôle Emploi, prévue d'ici la fin de l'année 2014.

RÉPONSE DU DIRECTEUR GÉNÉRAL DE PÔLE EMPLOI

Je vous remercie d'avoir souligné dans votre projet intitulé « Pôle emploi : des progrès à amplifier dans la lutte contre la fraude aux allocations chômage », les progrès réalisés par Pôle emploi sur le champ de la prévention et de la lutte contre la fraude en matière d'organisation, de méthode et d'outils.

Vous voudrez bien noter qu'en complément des dispositifs de formation de nos agents sur la couverture du risque de fraude , les actions significatives que nous engageons sont accompagnées par une campagne de communication pour non seulement dissuader, mais aussi valoriser le travail accompli au quotidien par les auditeurs et les conseillers.

En complément, les techniques de fraude connaissant des évolutions rapides, nous nous sommes attachés à développer la coopération avec les institutions de la protection sociale et des organismes internationaux afin d'optimiser la lutte contre ce phénomène.

Après lecture approfondie de vos propositions je tiens à vous faire part des précisions suivantes.

- Concernant la recommandation portant sur le droit de communication auprès des tiers.

Je suis bien conscient que l'absence de droit de communication est préjudiciable à la qualité du travail de prévention et de lutte contre la fraude à Pôle emploi.

La loi n° 2011-267 du 14 mars 2011 d'orientation et de programmation pour la performance de la sécurité intérieure (LOPPSI II) a prévu d'une part, l'agrément et l'assermentation des agents chargés de la prévention des fraudes de Pôle emploi (Art. L. 5312-13-1 du code du travail) et d'autre part, la levée complète du secret professionnel entre les services de l'Etat et les organismes de protection sociale, dont Pôle emploi, afin de lutter contre la fraude sociale (Art. L. 114-16-1 et suivants du code de la sécurité sociale).

Toutefois, Pôle emploi ne disposant pas encore d'un droit de communication auprès des tiers tel que prévu à l'article L. 114-19 du code de la sécurité sociale, une modification législative est nécessaire pour aller dans le sens de votre recommandation.

Sur le plan opérationnel, ce droit de communication sera exercé par les auditeurs fraude de Pôle emploi agréés et assermentés. Il permettra à Pôle emploi d'améliorer la détection des situations de fraude, de favoriser la récupération des sommes et d'optimiser les moyens mis en œuvre dans la recherche des éléments de preuve.

Il permettra en outre de renforcer la coordination entre les différents acteurs de la lutte contre la fraude en améliorant la qualité des signalements transmis par Pôle emploi auprès de ses partenaires institutionnels (DGFIP, organismes de sécurité sociale etc.), en augmentant également la quantité d'informations transmises.

- Concernant la recommandation portant sur l'accroissement du taux de saisine des juridictions pénales

Pôle emploi a défini avec les parquets une stratégie pénale avec poursuite systématique des organisateurs de montages frauduleux et une politique adaptée pour les bénéficiaires en fonction des montants détournés.

Au total, comme le relève la Cour, ce sont plusieurs centaines de fraudes qui font l'objet de poursuites, ce qui nous apparaît déjà conséquent au regard des contraintes pesant sur les juridictions. L'enjeu est alors pour Pôle emploi, lorsque des décisions de sanction sont prises par le juge, de diffuser l'information aux usagers à des fins de dissuasion. Nous avons pour objectif de progresser sur ce dernier point en systématisant l'information sur les supports destinés aux usagers, et en renforçant la communication par voie de presse, en particulier au niveau local.

Il convient également de rappeler que la politique de Pôle emploi consiste à développer l'axe prévention qui génère deux effets positifs majeurs à savoir aucun versement d'allocation et en conséquence aucune somme à recouvrer.

- Concernant la recommandation portant sur la publicité des sanctions encourues en cas de fraude

Pôle emploi s'est engagé dans une stratégie de communication tant à l'externe qu'à l'interne considérant que la dissuasion est un axe majeur de la lutte contre la fraude. Ce plan prévoit notamment la médiatisation des jugements en faveur de Pôle emploi, l'information systématique des conseillers sur les résultats obtenus, la valorisation à l'externe des actions menées et des moyens mobilisés. Il intègre par exemple la diffusion d'un livret de sensibilisation des agents sur la fraude (en ligne sur l'intranet).

De plus, Pôle emploi est amené dans certaines situations (ex : fraude en réseau) à demander la publication du jugement en cas de condamnation.

- Concernant la recommandation portant sur la consultation du RNCPS

A ce jour, au-delà des collaborateurs du service prévention et lutte contre la fraude, l'accès au répertoire national de la protection sociale (RNCPS) a été étendu au « relais fraude » de chaque agence et site spécialisé.

Nous tenons à porter à la connaissance de la Cour le fait que, si le RNCPS est utilisé aujourd'hui uniquement en accès, les promoteurs de ce répertoire ont prévu deux autres uti²lisations : d'une part la possibilité d'effectuer des requêtes (cette fonctionnalité sera opérationnelle début 2014) et, dans une étape ultérieure, de consulter en temps réel ce répertoire lors de l'inscription d'un bénéficiaire. Ces deux évolutions sont conditionnées par les décisions de la maîtrise d'ouvrage de la Caisse nationale d'assurance vieillesse qui les instruit.

RÉPONSE DU DIRECTEUR GÉNÉRAL DE L'UNÉDIC

Ce rapport souligne le renforcement des actions de prévention de la fraude et les résultats obtenus par Pôle emploi ; il identifie les voies de progrès, auxquelles l'Unédic souscrit pleinement. Notamment, la préconisation de transposer les pratiques de prévention développées par les organismes de sécurité sociale au cas de l'indemnisation du chômage, doit pouvoir conforter les orientations mises en œuvre par Pôle emploi.

Tout en prenant acte de la diminution des fraudes "en réseau", l'Unédic note avec la Cour que la déclaration d'emploi fictif (une fausse déclaration employeur ou de faux documents salariaux) représente 16 % des fraudes enregistrées en 2012. La fraude aux contributions pouvant avoir des conséquences de même nature sur l'indemnisation, l'Unédic s'attache à ce que les échanges entre la branche recouvrement (ACOSS, URSSAF) et Pôle emploi soient développés. La convention portant sur le transfert du recouvrement des contributions d'assurance chômage à l'ACOSS, prévoit ces échanges.

Ce rapport appelle également de notre part deux compléments importants pour la compréhension de la situation actuelle et à venir de la lutte contre la fraude aux allocations d'assurance chômage.

D'une part, concernant le projet de la Déclaration Sociale Nominative (DSN), dans lequel l'Unédic s'est fortement impliquée, l'Unédic souligne avec la Cour que sa généralisation prochaine sera un moyen majeur de sécurisation de l'ouverture des droits à indemnisation. La CNIL, dans son avis du 15 novembre 2012 a accepté cette orientation de DSN au-delà de son objectif de simplification déclarative.

Toutefois, cet apport ne sera réel que si Pôle emploi a accès, non seulement aux informations évènementielles liées à une rupture de contrat de travail, mais aussi aux informations mensuelles.

L'Unédic appelle l'attention de la Haute Juridiction sur ce point, non encore tranché dans le cadre du projet DSN.

En effet, la Cour mentionne que 30 % des fraudes détectées en 2012 résultent de "non déclaration de période d'activité" et que, comme cité précédemment, 16 % découlent "d'emplois fictifs". Or, l'accès à ces informations mensuelles a vocation à prévenir ces types de fraude car, il participera à la sécurisation de la gestion des droits à indemnisation dans le cas des demandeurs d'emploi pratiquant une activité réduite (45 % du fichier des bénéficiaires de l'Assurance chômage), comme dans celui des demandeurs d'emploi reprenant un emploi.

Pour l'Unédic, DSN doit également participer à simplifier le dispositif de croisement de fichiers, partagé par les Organismes de Protection Sociale

(OPS), pour la prévention des fraudes et rendre ainsi cette action plus opérationnelle au poste de travail des agents, notamment en évitant le recours à des "outils" multiples.

La prise en compte par DSN d'objectifs directement liés à la sécurisation de l'ouverture de droits à indemnisation et à leur gestion est donc un enjeu majeur pour l'Assurance chômage.

D'autre part, il est à rappeler le rôle de l'Unédic dans le suivi et l'accompagnement de la politique de prévention et de lutte contre la fraude de Pôle emploi. L'attention portée à ce sujet s'est traduite dans la Convention tripartite pluriannuelle entre l'Etat, l'Unédic et Pôle emploi du 11 janvier 2012, avec l'article 1.3.3 : "Prévenir et lutter contre les fraudes".

De plus, cette volonté commune a été déclinée, pour le cas de l'indemnisation par l'Assurance chômage, dans les conventions bipartites Unédic-Pôle emploi et ce, dès celle de 2008 :

- *article 15 de l'ancienne convention bipartite du 19 décembre 2008 pour le service de l'allocation d'assurance ;*
- *article 9 de la convention bipartite du 21 décembre 2012 relative aux délégations de service et à la coopération institutionnelle.*

Dans ces articles, notamment pour les exigences de la certification des comptes, la prévention des fraudes est mentionnée comme l'un des domaines pour lesquels l'Unédic souhaite disposer d'éléments probants de suivi et avoir la possibilité d'auditer et de prescrire en la matière.

Ces prérogatives ont été suivies de faits puisque, chaque année depuis 2009, l'Unédic a prescrit sur ce champ et, dès 2010, a mené une mission d'audit conjoint Unédic-Pôle emploi sur la "Politique de prévention des fraudes et le pilotage associé". Un audit de suivi de cette dernière a été réalisé en 2012.

L'Unédic reste présente, attentive et active sur le champ de la politique de lutte contre la fraude à l'Assurance chômage.

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

7
L'indemnisation des victimes de l'amiante : des priorités à mieux cibler

PRÈSENTATION

Fibre minérale dont les caractéristiques physico-chimiques font un excellent matériau d'isolation thermique ignifuge, l'amiante a été très largement utilisée dans notre pays dans des emplois très variés jusqu'à son interdiction au 1er janvier 1997. L'inhalation de particules d'amiante a été pourtant dès les années cinquante reconnue comme étant à l'origine de maladies professionnelles, et en particulier de cancers broncho-pulmonaires et de la plèvre (mésothéliome).

L'importance, le mode de développement et la gravité des maladies professionnelles que ce matériau provoque en font une question de santé publique majeure. Plus de 76 000 personnes ont déposé un dossier auprès du fonds d'indemnisation des victimes de l'amiante (FIVA) de sa création en 2003 à 2012[89]. En 2012, quinze ans après son interdiction, 1 579 nouveaux cancers liés à l'amiante ont encore été pris en charge par la branche accidents du travail-maladies professionnelles (AT-MP) du régime général, soit 83 % des cancers d'origine professionnelle pour lesquels elle a assuré une première indemnisation. Les pathologies les plus graves peuvent, en effet, ne se développer que deux ou trois décennies après l'exposition de la victime à l'amiante. Ainsi, la proportion des personnes atteintes de pathologies malignes (cancers broncho-pulmonaires et mésothéliomes) s'est accrue dans la période récente pour atteindre 33 % des entrées dans le dispositif d'indemnisation. Le diagnostic de certaines d'entre elles est particulièrement sombre : l'espérance de vie lors de la découverte d'un mésothéliome est de l'ordre d'une année et les souffrances sont souvent extrêmes.

L'insuffisance prolongée de prise en compte de la dangerosité de l'amiante par les entreprises et les pouvoirs publics et le caractère tardif de l'interdiction de son emploi en France, dix ans après les pays

[89] Source : rapport d'activité du Fonds d'indemnisation des victimes de l'amiante 2012. Ce chiffre sous-évalue le nombre total des victimes. En effet, 10 % des victimes de l'amiante s'adressent aux juridictions du contentieux de la sécurité sociale plutôt qu'au FIVA. Par ailleurs, le ministère de la défense pour les ouvriers civils de l'État et la RATP procèdent directement à la réparation intégrale des dommages pour les victimes relevant de leur compétence.

nordiques et après les Pays-Bas, l'Italie et l'Allemagne, expliquent ainsi l'ampleur du nombre de victimes avérées et plus largement des personnes exposées à l'amiante au cours de leur vie professionnelle et susceptibles de ce fait de développer progressivement une pathologie liée à ce matériau. L'action des associations de victimes a conduit, au tournant des années 2000, l'État dont la responsabilité était engagée du fait de ses carences face à des risques pourtant reconnus de longue date à mettre en place un dispositif d'indemnisation spécifique, sous la double forme d'un accès des victimes à une préretraite et d'une indemnisation intégrale de leurs préjudices.

La Cour avait analysé en mars 2005, à la demande de la commission des affaires sociales du Sénat, le fonctionnement de ce dispositif après quelques années de montée en charge[90]. Elle avait notamment relevé la complexité du système mis en œuvre, un défaut de ciblage susceptible de provoquer des ruptures d'égalité et une mutualisation de son financement entre l'ensemble des entreprises, qui faisait largement échapper celles directement responsables aux conséquences de leurs activités en matière d'amiante.

En 2013, la Cour a examiné, dans le cadre d'une enquête de suivi, quelles évolutions a connues depuis lors ce dispositif. Elle a constaté que les difficultés qu'elle avait identifiées demeurent quand elles ne se sont pas aggravées. La complexité institutionnelle de mécanismes spécifiques qui juxtaposent des réponses ponctuelles dans un objectif d'indemnisation complète demeure inchangée (I). Les faiblesses se sont au contraire parfois accrues (II).

I - Un dispositif toujours aussi complexe

La réparation des conséquences de l'utilisation de l'amiante s'est inscrite d'emblée dans un cadre très particulier. Eu égard aux problématiques de santé souvent dramatiques des victimes de l'amiante, qui mettaient gravement en cause la responsabilité des entreprises et celle

[90] Cour des comptes, *L'indemnisation des conséquences de l'utilisation de l'amiante*, publié en annexe du *Rapport d'information sur la gestion des fonds de l'amiante*, présenté au nom de la commission des affaires sociales du Sénat par M. Gérard Dériot, sénateur, 15 avril 2005 [Dans la version du rapport imprimé par la Documentation française, M. Gérard Pirot a été cité à tort comme étant l'auteur du rapport présenté par M. Gérard Dériot, sénateur. Cette erreur a été corrigée le 10 février 2014, dans la présente version mise en ligne].

des pouvoirs publics, un principe d'indemnisation intégrale a été retenu, selon des règles dérogatoires du régime commun : couverture non seulement de la totalité des dommages − inédite en soi dans le domaine de la protection sociale − mais encore des risques ou pertes de chances encourus du fait d'une exposition, effective ou possible, à l'amiante ; création de procédures amiables et d'institutions *ad hoc* pour une indemnisation plus complète et plus rapide ; mutualisation du financement entre toutes les entreprises, au rebours d'une tarification traditionnellement assise selon une logique assurantielle sur le coût des sinistres survenus, de manière à permettre de supporter les coûts accrus qui en résultent.

Ce dispositif de réparation ne s'est pas inscrit dans une réflexion d'ensemble pour rénover globalement la prise en charge des risques professionnels, comme la Cour l'avait recommandé en 2005, mais continue à juxtaposer des réponses ponctuelles, au prix d'une grande complexité institutionnelle.

Les maladies professionnelles liées à l'amiante :

- asbestose : fibrose pulmonaire susceptible de provoquer une insuffisance respiratoire aiguë ;
- lésions pleurales dites « bénignes » ;
  - plaques calcifiées ou non ;
  - pleurésie exsudative ;
  - épaississement de la plèvre viscérale soit diffus soit localisé ;
- dégénérescences malignes broncho-pulmonaires ;
- mésothéliomes malins primitifs de la plèvre du péritoine et du péricarde ;
- autres tumeurs pleurales primitives ;
- cancers broncho-pulmonaires.

A - La compensation de la perte d'espérance de vie par une cessation anticipée d'activité

Le pronostic très sombre des pathologies malignes dont l'amiante est responsable se traduit par une réduction de l'espérance de vie des victimes et corrélativement par une diminution de la durée de service des retraites qui leur sont versées, quand leur décès ne survient pas avant même qu'elles ne puissent en bénéficier.

Cette situation a conduit à ouvrir, à partir de l'âge de 50 ans, aux seuls salariés relevant du régime général de sécurité sociale ou de celui des salariés agricoles atteints d'une maladie professionnelle liée à

l'amiante ou à ceux ayant travaillé dans certains établissements, la possibilité de percevoir une allocation de cessation anticipée d'activité[91]. Cette dernière leur est assurée par le fonds de cessation anticipée d'activité des travailleurs de l'amiante (FCAATA), institué par la loi de financement de la sécurité sociale pour 1999, qui constitue la première réponse apportée aux travailleurs de l'amiante. Ce fonds sans personnalité morale, géré par la Caisse des dépôts et consignations, verse l'allocation par l'intermédiaire des caisses d'assurance retraite et de la santé au travail (CARSAT), qui instruisent les dossiers de demande. Il règle également les cotisations dues par les bénéficiaires à la caisse nationale d'assurance vieillesse et aux régimes de retraite complémentaire.

1 - Une voie d'accès collective toujours très largement prédominante

L'allocation de cessation anticipée d'activité des travailleurs de l'amiante (ACAATA) est ouverte sans condition aux salariés victimes d'une maladie professionnelle provoquée par l'amiante figurant aux tableaux 30 et 30 bis des maladies professionnelles de la branche accidents du travail-maladies professionnelles (AT-MP)[92] ou bien, si elle ne figure pas à ces tableaux, dont l'imputabilité à l'amiante a été reconnue.

Cette voie d'accès individuelle fondée sur l'attestation d'une pathologie directement en lien avec l'amiante est complétée par l'ouverture du bénéfice de l'allocation également aux personnes ayant travaillé pendant une période déterminée dans un établissement les exposant plus ou moins directement à l'amiante, dont la liste est fixée par arrêté ministériel. À un critère individuel d'ordre médical se substitue ainsi une présomption générale d'exposition, facteur de risque susceptible d'être à plus ou moins long terme à l'origine d'une pathologie.

[91] L'allocation est fixée à 65 % du salaire de référence dans la limite du plafond de la sécurité sociale et à 50 % de ce salaire pour la fraction comprise entre un et deux fois ce plafond. L'allocation elle-même est l'objet d'un plafond et d'un plancher. Son montant net est de 1 790 € en 2013.

[92] Tableaux 47 et 47 *bis* pour le régime des salariés agricoles.

Le système des listes d'établissements

La liste d'établissements (et non d'entreprises : une entreprise peut compter plusieurs établissements, au sens du droit du travail) ouvrant droit au bénéfice de cette allocation a été dédoublée :

- la « liste 1 » regroupe les établissements de fabrication de matériaux contenant de l'amiante[93], auxquels ont été ajoutés les établissements de flocage et de calorifugeage à l'amiante[94]. Lorsqu'un établissement est inscrit sur cette liste, tous les salariés exposés directement ou non au risque de l'amiante peuvent bénéficier de la préretraite ;

- la « liste 2 », créée un an après la première[95], regroupe les établissements de construction et de réparation navale ainsi que les ports. Elle introduit une condition supplémentaire qui porte sur le métier exercé et sur le lieu d'exercice de l'activité. Le métier doit figurer sur une liste établie par arrêté ministériel. L'activité des demandeurs doit obéir à une série de critères en cascade qui permet d'indemniser les personnes réellement en contact avec l'amiante au cours de leur activité professionnelle.

Les bénéficiaires de l'allocation au titre des listes d'établissements représentent la très grande majorité : 55 % y ont accédé au titre de la liste 1 et 32 % à celui de la liste 2. En revanche, les victimes de maladies professionnelles en lien avec l'amiante n'en représentent que 13 %. 87 % des allocations sont ainsi versées à des salariés qui n'ont pas développé de pathologie professionnelle au moment de leur entrée dans le dispositif.

Aucune étude épidémiologique n'a cependant été réalisée pour connaître l'évolution de l'état de santé de cette population. En son absence, le degré de probabilité de voir les victimes de maladies dites « bénignes » développer des pathologies graves n'est pas connu, de même que la proportion des bénéficiaires non atteints de pathologies liées à l'amiante qui en développeront une.

[93] Article 41 de la loi du 23 décembre 1998 portant financement de la sécurité sociale pour 1999.
[94] Article 36 de la loi du 29 décembre 1999 portant financement de la sécurité sociale pour 2000.
[95] Article 36 de la loi du 29 décembre 1999 portant financement de la sécurité sociale pour 2000.

Comme l'avait déjà relevé la Cour, le dispositif continue à apparaître ainsi paradoxalement à la fois restrictif et très large. Il ne couvre que les seuls salariés relevant du régime général auxquels s'ajoutent depuis 2003 les salariés agricoles. Le système de listes d'établissements se traduit par une possibilité étendue d'accès à ceux ayant travaillé sur des sites dépendant pour l'essentiel de grandes entreprises, sans nécessairement avoir été exposés directement à l'amiante. Dans le même temps, les salariés d'entreprises sous-traitantes qui ont travaillé sur ces mêmes sites ne sont pas éligibles[96]. Il peut en aller de même, sauf maladie déclarée, de ceux travaillant spécifiquement au contact de l'amiante dans certaines activités comme les chaufferies au sein d'établissements *a priori* éloignés de ce type de risques.

2 - Une activité en lente décroissance

Depuis son origine, le fonds a servi des allocations à 78 601 allocataires.

Comme le montre le graphique ci-après, le nombre annuel d'entrées dans le dispositif s'est fortement accru jusqu'en 2004, où il a culminé à 7 708 personnes, traduisant un naturel effet de rattrapage. S'il a depuis lors diminué, ce n'est cependant qu'à un rythme relativement modéré : le nombre d'entrées s'est encore établi en 2012 à 4 422.

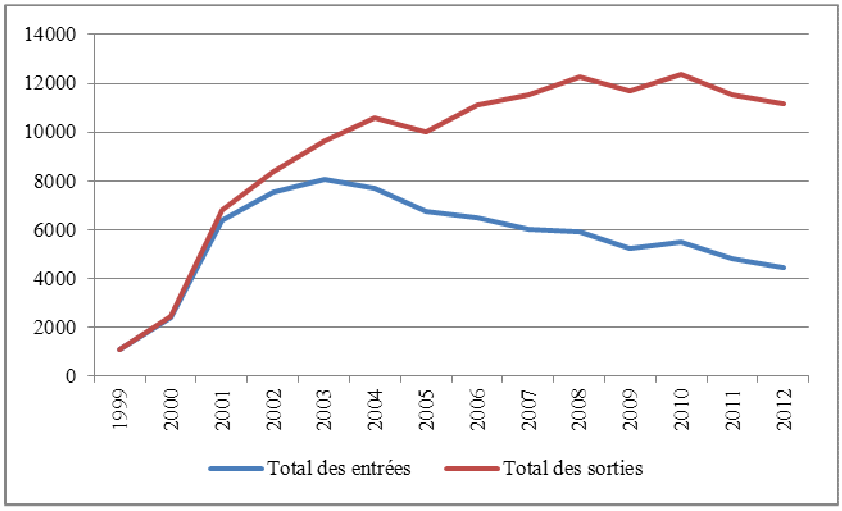
Le rythme des sorties est resté faible jusqu'en 2005 et n'a dépassé celui des entrées qu'à compter de 2008 pour atteindre, en 2012, 6 751 personnes. Les sorties du dispositif résultent des départs à la retraite des bénéficiaires (49 764) mais aussi de décès (2 501 sur la période 2003-2012).

L'allongement progressif du nombre de trimestres requis pour bénéficier d'une retraite à taux plein a ralenti cette évolution. Les allocataires restent dans le dispositif tant qu'ils n'ont pas validé le nombre de trimestres nécessaires à cet effet ou au plus tard à 65 ans. Au surplus, le relèvement également progressif de 60 à 62 ans de l'âge d'ouverture des droits à la retraite ne s'applique pas aux bénéficiaires du dispositif. Ces derniers continuent à pouvoir partir en retraite à 60 ans s'ils ont acquis les trimestres nécessaires, mais le fonds prend alors financièrement en charge le montant de leurs pensions à la place du

[96] Sauf si ces entreprises sont inscrites sur la liste ouvrant droit à l'ACAATA du fait d'une part significative de leurs activités exposant leur personnel à l'amiante, ce qui est loin d'être le cas pour toutes.

régime d'assurance vieillesse jusqu'à ce qu'ils aient atteint l'âge légal de départ en retraite.

Graphique n° 1 : évolution du nombre d'entrées et de sorties du fonds de cessation anticipée d'activité des travailleurs de l'amiante (FCAATA) de 1999 à 2012



Source : Rapport d'activité du fonds de cessation anticipée d'activité des travailleurs de l'amiante (FCAATA) 2012

Au total, le fonds prenait en charge au 31 décembre 2012, 25 874 personnes après être passé par un maximum de 32 805 personnes en 2008. Seule une partie d'entre elles, reconnues comme atteintes de maladies professionnelles liées à l'amiante, bénéficie en parallèle du Fonds d'indemnisation des victimes de l'amiante (FIVA).

B - Une indemnisation complète des préjudices selon un système à deux étages

En matière d'indemnisation des victimes atteintes de pathologies liées à l'amiante, le système repose sur deux dispositifs distincts, qui peuvent se cumuler : l'indemnisation par la branche accidents du travail-maladies professionnelles (AT-MP) et l'indemnisation par un fonds spécifique, le fonds d'indemnisation des victimes de l'amiante (FIVA), établissement public chargé d'assurer à la victime une réparation intégrale des préjudices subis, que la maladie soit d'origine professionnelle ou non.

1 - La branche accidents du travail-maladies professionnelles (AT-MP) du régime général : une indemnisation forfaitaire et au périmètre circonscrit

La branche AT-MP indemnise directement les salariés atteints de maladies liées à l'amiante dans le cadre des dispositions de droit commun régissant la prise en charge des maladies professionnelles[97].

Dès lors que la maladie correspond à l'une de celles qui figurent dans les tableaux de maladies professionnelles et que la personne satisfait à certaines conditions posées par les mêmes tableaux, le lien de causalité entre l'exercice professionnel et la maladie est réputé acquis : la victime ne supporte pas la charge de la preuve et elle n'a pas à engager d'action en justice ni à mettre en cause son employeur pour être indemnisée.

Lorsque le caractère professionnel de la maladie est ainsi reconnu par sa caisse primaire d'assurance maladie, la victime bénéficie d'une prise en charge à 100 % des dépenses de soins et en cas d'arrêts de travail d'indemnités journalières majorées par rapport à une maladie ordinaire. En outre elle peut percevoir, en cas d'incapacité permanente, un capital ou une rente selon le taux de déficit fonctionnel constaté depuis la date de consolidation de la maladie. Cette indemnisation, effectuée sur une base forfaitaire, porte sur un nombre limité de préjudices dont la liste est établie par le code de la sécurité sociale.

Une indemnisation majorée en cas de reconnaissance de la faute inexcusable de l'employeur

L'employeur est exonéré de sa responsabilité, sauf en cas de faute inexcusable. Il peut en effet être reconnu fautif en cas de maladie professionnelle, à l'issue d'un contentieux qui relève des tribunaux des affaires de sécurité sociale. Si la faute inexcusable de l'employeur est reconnue la victime bénéficie d'une indemnisation majorée. Le taux de la rente pour incapacité peut alors être doublé et des préjudices complémentaires causés par des souffrances physiques, morales, esthétiques ou d'agrément peuvent être indemnisés au-delà des seuls préjudices d'ordre économique et professionnel.

[97] Un système analogue fondé sur les mêmes principes existe dans les régimes de protection sociale en France autres que le régime général.

Depuis 2012 (application par la Cour de cassation de la teneur de la réponse à une question prioritaire de constitutionnalité en date de juin 2010[98]), une victime de maladie professionnelle peut demander à son employeur, en cas de faute inexcusable, une réparation complémentaire à celle qui résulte des dispositions du code de la sécurité sociale.

En cas de décès de la victime, les ayants-droits (ascendants ou descendants) peuvent demander, outre l'indemnisation due de son vivant à la victime si elle n'a pas eu lieu, une rente viagère, dénommée aussi préjudice économique du conjoint survivant, qui est fonction de la taille du ménage et du salaire de la victime. La reconnaissance de la faute inexcusable de l'employeur leur ouvre droit à indemnisation du préjudice moral.

Au 31 décembre 2012, 54 308 victimes avaient été indemnisées par la branche depuis 2004, dont 4 394 entrées en premier règlement en 2012. Le montant des prestations versées a atteint 992 M€ pour cette même année.

2 - Le FIVA : une indemnisation spécifique et intégrale

Le fonds d'indemnisation des victimes de l'amiante (FIVA) a été créé par l'article 53 de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2001 afin d'apporter une indemnisation complémentaire au régime des maladies professionnelles[99] et d'assurer une réparation intégrale des dommages causés par l'amiante de manière rapide sans que les victimes ne soient obligées d'engager un contentieux long et complexe.

Un souci de rapidité, de simplicité et d'efficacité a ainsi guidé sa mise en œuvre.

Contrairement au fonds de cessation anticipée d'activité des travailleurs de l'amiante (FCAATA) qui ne prend en charge qu'une partie des salariés, soit atteints de pathologies liées à l'amiante soit pour avoir travaillé dans un établissement reconnu comme susceptible de les avoir exposés à ce matériau, le FIVA indemnise les personnes malades à la suite d'une exposition professionnelle à l'amiante, quel que soit leur régime de protection sociale, ainsi que celles atteintes de maladies liées à l'amiante hors de toute activité professionnelle du fait d'une exposition

[98] En cas de faute inexcusable de l'employeur reconnue, la liste limitative des préjudices indemnisables définie par le code de la sécurité sociale ne s'applique plus.

[99] En règle générale, l'indemnisation proposée par le FIVA est nette des prestations accordées par les organismes de protection sociale.

environnementale. La reconnaissance de la maladie professionnelle liée à l'amiante par le régime de protection sociale au titre des tableaux de maladies professionnelles constitue une preuve de l'exposition au risque et, indépendamment de toute considération de gravité, ouvre droit à indemnisation intégrale. Lorsque les victimes ne disposent pas de cette reconnaissance, le fonds peut établir le lien entre la maladie et l'amiante[100] : il est doté à cette fin en son sein d'une commission d'examen des circonstances d'exposition à l'amiante.

Les préjudices indemnisés ont été définis par le conseil d'administration du FIVA, compétent à ce sujet en vertu de la loi qui l'institue, sur la base d'un compromis entre les décisions des tribunaux au moment de sa création et du barème utilisé par le fonds d'indemnisation des transfusés et hémophiles, de manière alors à éviter le risque de contentieux reconventionnels. Cette liste est différente de celle retenue par le code de la sécurité sociale pour la réparation des maladies professionnelles de droit commun. Elle se différencie aussi en partie de la nomenclature qui sert de référence depuis 2005 à l'ensemble des juridictions civiles (nomenclature dite « Dintilhac ») dans le cadre de l'indemnisation des dommages corporels, y compris en cas de contentieux portant sur les propositions d'indemnisation faites par le FIVA.

De sa création à la fin 2012, 76 350 victimes ont déposé un dossier de demande d'indemnisation. Le FIVA a enregistré durant cette période 90 899 autres demandes présentées soit par des ayants-droits, soit à la suite d'une aggravation de l'état de santé de la victime, soit enfin au titre d'une indemnisation complémentaire.

Le nombre de nouveaux dossiers reçus en 2012 (4 414) traduit la poursuite d'une évolution à la baisse engagée depuis 2007 (10 771). Mais l'augmentation des autres types de demandes conduit à une diminution de l'activité globale annuelle moins importante : le nombre total de demandes est passé de 25 579 en 2007 à 17 001 en 2012, chiffre globalement stable au cours des quatre dernières années.

Les victimes atteintes d'une maladie professionnelle figurant sur les tableaux restent largement majoritaires (70 % en 2012) mais la part de celles entrant dans le dispositif au titre d'une pathologie dont il a été spécifiquement établi qu'elle résulte d'une exposition à l'amiante augmente (11 % en 2009 et 14 % en 2012). Les expositions

[100] Un arrêté du 5 mai 2002 fixe la liste des maladies qui valent reconnaissance d'un lien avec l'amiante, à savoir tous les mésothéliomes malins primitifs et les plaques pleurales primitives ainsi que les autres plaques pleurales confirmées par un examen tomodensitométrique.

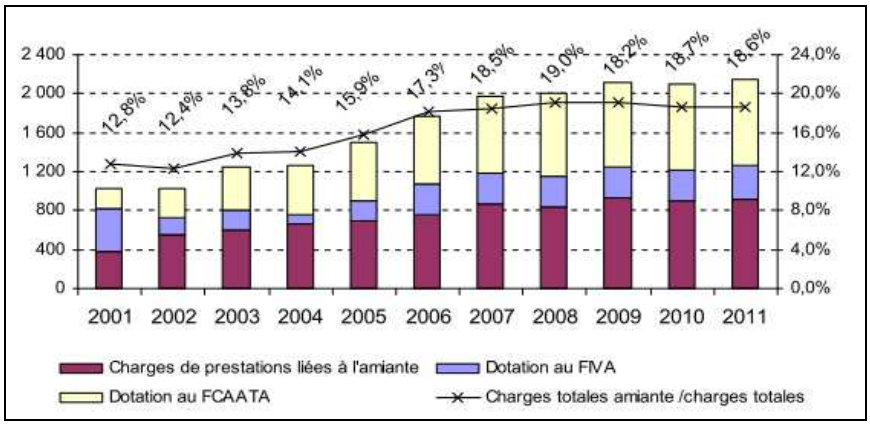
environnementales sont passées pour leur part de 10 % en 2009 à 16 % en 2012.

C - Des dépenses au financement intégralement mutualisé

1 - Une stabilisation progressive après une forte progression

Le total des dépenses a très vivement augmenté jusqu'en 2007. La tendance est depuis cette date restée à la hausse, mais à un rythme moindre, comme le montre le graphique suivant.

Graphique n° 2 : évolution et répartition des dépenses liées à l'indemnisation de l'amiante[101] (en millions d'euros)



Source : caisse nationale d'assurance maladie des travailleurs salariés – Statistiques nationales technologiques AT-MP, commission des comptes de la sécurité sociale - 2012

À la fin 2012, les dépenses cumulées du fonds de cessation anticipée d'activité des travailleurs de l'amiante (FCAATA) depuis l'origine s'élevaient à 8,78 Md€ tandis que celles du FIVA étaient de 3,54 Md€. Les dépenses consécutives à la préretraite sont donc plus de deux fois supérieures aux dépenses d'indemnisation versées par le FIVA.

La dotation annuelle du FCAATA a été multipliée par 4,45 entre 2001 (200 M€) et 2012 (890 M€). Celle du FIVA est restée stable autour de 380 M€.

[101] Hors participation de l'État.

Les dépenses de prestations servies par la branche accidents du travail-maladies professionnelles (AT-MP), qui ne concernent que les victimes relevant du régime général, atteignent 1 Md€, soit un montant proche de la contribution de la branche au financement des deux fonds spécialisés (1,2 Md€). Elles représentent selon les années entre 40 et 45 % de l'ensemble des dépenses relatives aux maladies professionnelles (hors dotations aux fonds) et ont augmenté de près de moitié entre 2004 et 2012.

Au total, la part des charges liées à l'amiante rapportées aux dépenses totales de la branche AT-MP du régime général a très sensiblement progressé depuis le premier examen de la Cour, en passant de 15,9 % en 2005 à 18,6 % en 2011 (2,1 Md€ sur 11,6 Md€). Elle s'est cependant stabilisée depuis 2007.

2 - Un financement des fonds spécifiques intégralement mutualisé

Les produits du fonds de cessation anticipée d'activité des travailleurs de l'amiante (FCAATA) sont constitués à plus de 90 % par une contribution de la branche accidents du travail-maladies professionnelles (AT-MP), à la charge de la totalité des entreprises cotisantes à cette dernière. Cette dotation est complétée à titre de participation de l'État par l'affectation d'une fraction (0,31 %) des droits sur le tabac. Son produit − 32,7 M€ en 2012 − représente une part très modeste et déclinante (3,5 %) des recettes. La Cour en avait relevé le risque en préconisant la substitution à cette taxe affectée d'une dotation budgétaire, après définition d'une clé de répartition des dépenses entre l'État et la sécurité sociale.

Dans le sens en revanche des analyses de la Cour, qui avait souligné le caractère discutable d'un financement mutualisé qui exonère les entreprises responsables d'exposition à l'amiante des conséquences financières de leurs activités, une contribution des entreprises dont au moins un salarié bénéficiait de l'allocation de cessation anticipée d'activité a été instaurée par la loi de financement de la sécurité sociale pour 2005. Les recettes prévisionnelles avaient été estimées à environ 100 M€, mais son rendement a été nettement plus faible qu'attendu − 34,4 M€ en 2008 − compte tenu des difficultés de recouvrement liées notamment à la disparition de certaines des entreprises concernées et de la montée du contentieux relatif à l'inscription sur les listes. Elle a été en définitive supprimée par la loi de financement de la sécurité sociale pour 2009.

Pour ce qui est du fonds d'indemnisation des victimes de l'amiante (FIVA), s'ajoute à la dotation de la branche accidents du travail-maladies professionnelles (AT-MP) une contribution budgétaire de l'État, stable depuis 2006 autour de 47,5 M€. Une troisième source de recette est constituée par les recours subrogatoires engagés contre les entreprises dont les dirigeants ont été reconnus comme ayant commis une faute inexcusable. Cependant ces procédures ne permettent qu'une faible récupération auprès de ces entreprises. Si le produit global en a atteint 25 M€ en 2012, seuls 10 M€ ont pu être recouvrés auprès des employeurs, le reste demeurant à la charge de la branche AT-MP qui la finance, là aussi, par mutualisation entre l'ensemble des entreprises cotisantes[102].

L'apport financier de l'État aux deux fonds − au total 80 M€ − représente une part en diminution d'une dépense qui a encore sensiblement progressé depuis 2005, même si elle apparaît en voie de progressive stabilisation. L'essentiel du financement des dispositifs d'indemnisation des victimes de l'amiante repose de plus en plus largement sur des cotisations mutualisées, au rebours des principes assurantiels de la tarification du risque accidents du travail-maladies professionnelles (AT-MP) qu'une récente réforme a pourtant souhaité accentuer dans une logique de prévention renforcée. La majoration spécifique de cotisation qui porte cet effort mutualisé a ainsi presque doublé en un peu plus de dix ans[103].

***

Après une progression très dynamique, l'augmentation du nombre de bénéficiaires du dispositif de réparation tend progressivement à devenir plus modérée, voire commence à diminuer, même si les flux de nouvelles demandes restent importants. Ils attestent de l'ampleur d'une exposition à l'amiante dont les effets restent, dix-sept ans après son interdiction, particulièrement lourds.

Cette inflexion devrait faciliter une réflexion d'ensemble pour remédier à des faiblesses importantes et persistantes.

[102] En 2013, le FIVA a perçu 31 M€ de recettes, dont une partie résultait des actions judiciaires engagées contre les entreprises et une autre partie de démarches amiables menées auprès d'employeurs publics. Le ministère de la défense a par ailleurs apuré cette même année une dette de 16 M€ détenue par le FIVA.

[103] La majoration de cotisation « M3 » qui couvre notamment les contributions aux fonds amiante a vu son taux passer de 0,35 % en 2000 à 0,66 % en 2012.

II - Des faiblesses accentuées

A - Un dispositif de cessation anticipée d'activité au périmètre de moins en moins cohérent

1 - Une pression toujours forte pour une utilisation à des fins de gestion de l'emploi

La Cour avait déjà relevé en 2005 que le dispositif avait pu, dans certains cas, être utilisé comme un instrument de gestion de l'emploi pour faire face à des réductions d'activité ou à des restructurations. Dès qu'un établissement est inscrit sur la liste 1, en effet, tous les salariés, quels que soient les postes occupés dans l'établissement et qu'ils aient ou non été en contact avec l'amiante, peuvent bénéficier d'une cessation anticipée d'activité.

L'inscription de nouveaux établissements est de fait possible à tout moment : de 2007 à 2012, 55 établissements ont été ainsi ajoutés à la liste 1. Dans une conjoncture économique difficile, et alors même que le dispositif de cessation anticipée d'activité des victimes de l'amiante est aujourd'hui le seul qui demeure financé sur fonds publics depuis la disparition des préretraites du Fonds national de l'emploi, la pression est souvent forte pour son utilisation dans le cadre de plans de sauvegarde de l'emploi.

Ainsi, des entrées tardives sur la liste ont pu avoir lieu au moment où un plan social était en cours de négociation, avec parfois une participation active des entreprises à la gestion des dossiers des demandeurs. Dans certains cas, des établissements ont été inscrits sur la liste alors que les entreprises avaient été radiées du registre du commerce depuis plusieurs années, sans qu'aucun motif avéré de santé publique ne justifie cette inscription. Des sociétés ont quelquefois encouragé, par le versement de primes spécifiques, la démission de salariés qui acceptaient d'entrer dans le dispositif. Des salariés ont même pu bénéficier de l'allocation de cessation anticipée d'activité alors que l'inscription de leur établissement sur la liste avait fait l'objet d'une annulation par le Conseil d'État.

L'ouverture exceptionnelle du dispositif aux anciens salariés de la société Tréfimétaux

La société Tréfimétaux, implantée dans le Calvados, a cessé son activité en 1986. Elle a été reprise puis inscrite une première fois sur la liste 1 en mars 2007. À la suite du recours présenté par la nouvelle société, cette inscription a d'abord été confirmée par le tribunal administratif, puis annulée par jugement de la cour administrative d'appel. Le Conseil d'État a confirmé cette radiation en décembre 2010. Cependant, par lettre interministérielle du 12 octobre 2012, il a été demandé à la CARSAT de Normandie d'ouvrir droit à titre exceptionnel au bénéfice de cette allocation pour les anciens salariés qui en feraient la demande. La caisse a refusé mais elle a conseillé aux demandeurs de présenter un recours devant sa commission de recours amiable qui, tout en reconnaissant le bien-fondé de la position de refus des services, a ouvert les droits à titre dérogatoire.

Cette position a suscité des demandes reconventionnelles d'anciens salariés d'établissements également radiés de la liste par la juridiction administrative.

Ces situations ne font que renforcer le défaut de centrage du dispositif sur les victimes de l'amiante qu'avait mis en évidence la Cour en 2005.

2 - Une extension de la liste 1 à des établissements de moins en moins directement concernés par une exposition à l'amiante

Le critère légal d'une inscription sur la liste d'établissements est le caractère « significatif » de l'activité en lien avec l'amiante. Les critères permettant de définir le caractère significatif de l'exposition au risque n'ont été cependant définis ni par la loi ni par le règlement, laissant ainsi à la juridiction administrative la charge de préciser ce critère.

À la suite de différentes décisions du Conseil d'État précisant que pour l'apprécier l'administration devait tenir compte de la fréquence de l'exposition à l'amiante et de la proportion des salariés affectés à des activités exposant au risque, l'administration a notamment considéré que l'activité exposant à l'amiante devait avoir été pratiquée régulièrement par plus de 25 % des salariés de l'établissement pour être qualifiée de « significative ». Cependant, de récentes décisions des juridictions administratives ont été très au-delà. En octobre 2012, la cour administrative d'appel de Nancy a ainsi annulé le refus d'inscription d'un établissement dont seulement de 9 à 12 % des salariés avaient été exposés à l'amiante. Puis celle de Douai a annulé en février 2013 le rejet

d'inscription d'une entreprise dont seulement 4 % des salariés étaient concernés par une exposition à l'amiante.

Ces décisions devraient se traduire par de nouvelles demandes d'inscriptions sur la liste 1, au bénéfice essentiellement de salariés qui n'ont pas été affectés à des activités les exposant à l'amiante. La procédure de la liste 1 s'éloigne ainsi de plus en plus fortement de son inspiration originelle : permettre un accès rapide à une cessation anticipée d'activité à une population de salariés employés dans des établissements les exposant dans leur très grande majorité directement du fait de leurs activités ou du fait de leur environnement de travail à des risques effectifs.

Le mécanisme a joué efficacement ce rôle et continue de le jouer dans la mesure où les établissements les premiers inscrits, qui correspondaient à ces situations, l'ont été sans limitation de durée, ce qui permet de prendre encore en charge des salariés, alors que les établissements inscrits depuis 2007 le sont pour une période d'exposition au risque déterminée. Mais son élargissement continu à des sites où l'utilisation de l'amiante a été de moins en moins importante en modifie substantiellement la nature. Prévue pour « les travailleurs de l'amiante », la cessation anticipée d'activité bénéficiera de plus en plus à des catégories de salariés dont le risque effectif d'exposition a été très faible.

Le caractère inégalitaire du dispositif que la Cour avait souligné en 2005 en est accru. La question d'une meilleure prise en compte de la réalité des expositions, posée notamment en 2008 par le rapport d'un groupe de travail présidé par Jean Le Garrec[104], se fait ainsi plus pressante. De ce point de vue, le système de la liste 2, qui subordonne l'accès au dispositif aux salariés des établissements de construction et de réparation navales et des ports ayant exercé certains types de métiers sur certains sites et dans le cadre d'activités déterminées permet une appréciation plus fine et apparaît mieux en concordance avec l'effectivité de l'exposition au risque. La transposition *mutatis mutandis* de ces principes à la liste 1 pourrait permettre un lien plus étroit entre risque de développer une maladie en fonction de l'exercice de certains métiers y exposant plus particulièrement et accès au dispositif de préretraite.

[104] Rapport de M. Jean Le Garrec au ministre du travail, des relations sociales et de la solidarité, *Propositions pour une réforme nécessaire et juste*, avril 2008.

3 - Des situations toujours non prises en compte

Les salariés ayant travaillé au contact de l'amiante dans des établissements non retenus sur les listes peuvent bénéficier de l'allocation de cessation anticipée d'activité s'ils sont atteints d'une maladie professionnelle liée à l'amiante. Une telle possibilité d'accès permet notamment à ceux qui ont travaillé chez des sous-traitants et ont été exposés au risque par la nature ou le lieu de leurs activités ou encore comme intérimaires d'accéder au dispositif, dans des conditions néanmoins plus restrictives que ceux appartenant à des établissements de la liste 1 pour lesquels une telle condition n'est pas exigée.

En revanche, certaines catégories de personnes pourtant exposées à l'amiante demeurent exclues de tout dispositif. Il en est ainsi en particulier des travailleurs indépendants alors même que certaines professions artisanales − électricien, plombier-chauffagiste, mécanicien, notamment − ont été soumises du fait de leur activité à des risques élevés. Il en va de même des fonctionnaires civils et militaires de l'État[105], des agents de la fonction publique territoriale et de la fonction publique hospitalière quand bien même l'exercice de certains métiers techniques a pu les mettre en situation d'être exposés à l'amiante.

Ces multiples inégalités d'accès ont conduit le Parlement à demander aux pouvoirs publics, dans le cadre de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2013 (article 90), de lui remettre avant le 1er juillet 2013 un rapport sur la création d'une voie d'accès individuelle à la cessation anticipée d'activité sur la base notamment d'une présomption d'exposition significative établie en fonction d'un faisceau d'indices tels que le secteur d'activité, la durée d'exposition, la période d'activité et les conditions d'exercice. Cette demande qui s'inscrit dans le prolongement des propositions du rapport Le Garrec n'était pas satisfaite au 31 décembre 2013.

Il est vrai que, sauf à la réserver aux seules personnes reconnues atteintes d'une maladie provoquée par l'amiante, l'ouverture d'une voie individuelle pose de nombreuses difficultés. Elle supposerait comme le soulignait le rapport Le Garrec la fermeture de la liste 1. Elle imposerait que la charge de la preuve incombe au demandeur sous forme d'un historique de carrière alors que les fiches de paie, les déclarations annuelles de données sociales ou le fichier central des retraites mentionnent rarement avant 1990 le métier exercé. Elle exigerait ainsi le

[105] À l'exception de certaines catégories d'ouvriers d'État des ministères de la défense et de l'écologie, qui bénéficient d'un régime de cessation anticipée d'activité inspiré de celui du FCAATA.

recours à d'autres types de preuves dont la solidité pourrait être questionnée, avec le risque d'une montée des contentieux. Ces difficultés ont au demeurant conduit l'Italie qui avait mis en place en 1995 une procédure individuelle d'accès sur la base d'un certificat d'exposition au dispositif de préretraite qu'elle avait créé dès 1992 à en restreindre très fortement l'accès et à la supprimer en 2003 pour les personnes non malades.

Outre le resserrement des conditions d'éligibilité des salariés appartenant à des établissements de la liste, la recherche d'une plus grande équité pourrait conduire à ce que soit le cas échéant examinée l'opportunité d'ouvrir un droit à cessation anticipée d'activité aux actifs victimes de l'amiante qui n'en disposent pas aujourd'hui, c'est-à-dire les artisans et les agents des différentes fonctions publiques, sous réserve d'être reconnus comme atteints d'une pathologie liée à une exposition à l'amiante. Un tel dispositif alignerait leur situation sur celle des salariés des entreprises publiques. En effet, ces dernières (RATP, SNCF, entreprises électriques et gazières) ont mis en place des systèmes de préretraite, différents dans leurs modalités, mais qui ont tous en commun de n'être ouverts qu'aux personnes atteintes de maladie professionnelle.

Plus généralement, comme la Cour l'avait souligné en 2005, l'articulation entre cessation anticipée d'activité et retraite anticipée pour pénibilité aurait mérité d'être considérée dans une perspective d'ensemble lors des réformes intervenues à cet égard en 2010 puis en 2013.

B - Une indemnisation trop lente et source de contentieux important

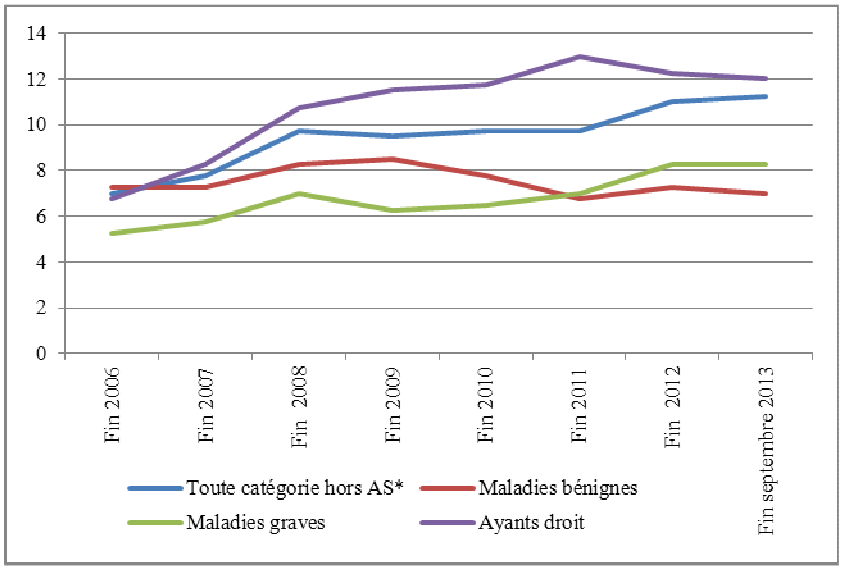
1 - Des délais légaux non respectés au préjudice des victimes les plus gravement atteintes

L'insuffisance du dispositif antérieur d'indemnisation par la voie judicaire a conduit à la mise en place d'une indemnisation qui se devait d'être rapide eu égard à la faible espérance de vie des personnes atteintes d'affections malignes. L'article 53 de la loi du 23 décembre 2000 instituant le fonds d'indemnisation des victimes de l'amiante (FIVA) précise ainsi que l'offre d'indemnisation doit être faite dans le délai de six mois compté à la réception de la demande. Le décret du 23 octobre 2001 (article 23) arrête que le fonds dispose d'un délai de deux mois pour procéder au versement de l'indemnisation après réception de l'acceptation de l'offre par la victime.

La Cour avait relevé en 2005 que ces exigences n'étaient pas respectées et souligné la nécessité de traiter prioritairement l'indemnisation des victimes atteintes de maladies graves en raison du pronostic défavorable qui leur est attaché.

S'agissant des délais de proposition, ils ont connu une dégradation régulière jusqu'en 2013 en dépit des moyens supplémentaires accordés au FIVA.

Graphique n° 3 : évolution du délai moyen entre la date de recevabilité de la demande et la présentation d'une offre en nombre de mois et par type de victime (moyenne annuelle)



Source : Fonds d'indemnisation des victimes de l'amiante (FIVA)

Depuis 2011, les maladies graves sont traitées dans un délai plus long que les autres. Pour les maladies réputées « bénignes », la proportion d'offres présentées en moins de six mois est passée de 29 % en 2009 à 68 % à fin septembre 2013, alors que, pour les pathologies les plus lourdes, cette proportion est passée de 66 % à 59 % sur la même période malgré le redressement amorcé en fin d'année 2013. Au 30 septembre 2013, le stock de dossiers anciens a pu de ce fait commencer à diminuer, mais s'élevait encore à 5 000. La situation des ayants-droit et des actions successorales est encore plus fortement

dégradée, le délai moyen ayant doublé entre 2006 et 2012 pour s'établir à un an en septembre 2013.

Pour ce qui est des délais de règlement, ils sont restés continument supérieurs à deux mois de 2006 à 2012, puis se sont améliorés pour se conformer en septembre 2013 à l'obligation fixée par la loi.

Outre des problématiques récurrentes d'organisation interne et de liaison avec les organismes de sécurité sociale, ces difficultés résultent d'une instruction des dossiers partiellement redondante. En cas de maladie professionnelle reconnue, le service médical du FIVA prend ainsi la peine de contrôler le diagnostic de celui des organismes de sécurité sociale, s'appuyant juridiquement sur des arrêts de cassation aux termes desquels la reconnaissance de maladie professionnelle n'établit qu'une présomption simple, susceptible de preuve contraire, du lien de causalité entre l'exposition à l'amiante et la maladie ou le décès.

2 - Une indemnisation suscitant paradoxalement un abondant contentieux

L'un des objectifs poursuivis lors de la mise en place d'un système d'indemnisation assurant une réparation intégrale était de limiter le contentieux. Or l'intervention du FIVA n'a pas empêché la croissance de ce dernier, du fait notamment d'une absence de référentiel règlementaire qui laisse au conseil d'administration du FIVA et en dernier ressort au juge le soin de définir les principes de l'indemnisation. Le nombre de recours reste élevé malgré un infléchissement qui se confirme depuis 2011.

Tableau : évolution du contentieux indemnitaire du FIVA

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Nombre de recours devant une Cour d'appel	67	367	421	693	1 495*	1 382	1 738**	1 313	1 200	1 128
Nombre de recours devant la Cour de cassation					25	247	516**	136	39	35

*effet de la prescription quadriennale de la demande **effet de la décision de la Cour de cassation sur la déductibilité de la rente versée par la sécurité sociale

Source : Fonds d'indemnisation des victimes de l'amiante (FIVA)

Le contentieux indemnitaire (contestation du montant de l'offre du FIVA ou de son refus de faire une offre) est le plus abondant. Près du tiers est dû à l'absence de réponse du FIVA aux demandes d'indemnisation dans les délais légaux. Une autre cause réside dans le fait que les victimes peuvent solliciter le FIVA afin d'être indemnisées et dans le même temps saisir le tribunal des affaires de sécurité sociale aux mêmes fins ou inversement. Grâce à cette double voie (dite « panachage contentieux »), les victimes peuvent ainsi conserver le choix de l'indemnisation la plus favorable selon les types de préjudice. De fait, la diversité des barèmes développe un contentieux important et complexe.

Les différences d'évaluations des préjudices patrimoniaux et extrapatrimoniaux

Un préjudice « patrimonial » est un préjudice personnel pécuniaire qui correspond à des pertes financières ou à des gains professionnels manqués (préjudice économique pour les victimes en activité, assistance par une tierce personne, etc.). Un préjudice « extra-patrimonial » est un préjudice personnel en lien avec le déficit fonctionnel reposant sur un taux d'incapacité (préjudices moral, d'agrément, esthétique, notamment). Ces préjudices peuvent concerner aussi bien la victime de la maladie professionnelle que ses ayants-droits.

Lors de la première élaboration de son barème, le fonds d'indemnisation des victimes de l'amiante (FIVA) avait analysé les décisions de justice en dommages corporels pour établir des moyennes ou des fourchettes de montant par préjudice, en prenant en compte d'une part les décisions des juridictions civiles et d'autre part celles des juridictions administratives. Les cours d'appel, pour leur part, considèrent que ces montants sont aujourd'hui dépassés et accordent donc des montants supérieurs (26 d'entre elles sur 35 ont adopté un référentiel commun). La diversité des barèmes nuit à la transparence de l'indemnisation et nourrit un contentieux abondant qui est une des causes majeures de la congestion du FIVA.

L'élaboration parfois évoquée d'un référentiel réglementaire serait de ce point de vue un progrès, surtout si on l'assortissait de règles d'indexation et d'une périodicité des révisions. L'Espagne a ainsi recours pour le règlement de tous les dommages corporels à un barème unique dont l'emploi obligatoire a été généralisé depuis 1995. Un tel dispositif est de nature à éviter l'apparition jurisprudentielle de nouveaux types de préjudices dont la dynamique peut être considérable, comme le préjudice d'anxiété[106].

Par ailleurs et d'une manière générale, l'absence de table règlementaire de capitalisation récente − celle en usage remonte à août 1986 − nourrit un contentieux important, chaque acteur, dont le FIVA, ayant développé ses propres définitions des paramètres employés (tables de mortalité, taux d'intérêt).

L'application du principe de non-cumul des indemnisations de la branche accidents du travail-maladies professionnelles (AT-MP) et du fonds d'indemnisation des victimes de l'amiante (FIVA), principe qui découle du caractère intégral de la réparation assurée par ce dernier, a également été à l'origine d'un large contentieux qui a donné lieu à des divergences de jurisprudence entre cours d'appel.

Le contentieux dit de la « cour d'appel de Douai »

Certaines cours d'appel (Douai, Caen, Metz, notamment) ont accordé aux victimes la possibilité de cumuler la rente versée par le fonds d'indemnisation des victimes de l'amiante (FIVA) avec celle versée par la sécurité sociale. À la suite de recours du FIVA contestant ce cumul, la Cour de cassation a cassé ces décisions.

[106] Le préjudice d'anxiété a été reconnu par un arrêt de la Cour de cassation du 11 mai 2010 au terme duquel un salarié qui avait travaillé dans un établissement figurant sur une liste établie par arrêté ministériel se trouvait par le fait de l'employeur dans une situation d'inquiétude permanente face au risque de déclarer à tout moment une maladie liée à l'amiante. Cette anxiété était réactivée par les contrôles et examens réguliers qu'il était amené à subir. Par un arrêt du 25 septembre 2013, la Cour de cassation a confirmé l'existence de ce préjudice pour les salariés ayant été exposés à l'amiante et a précisé que le simple fait d'avoir travaillé dans une entreprise figurant sur les listes était suffisant pour que ce préjudice existe sans qu'il soit nécessaire de le documenter.

La cour d'appel resaisie au fond s'est conformée au principe de déductibilité mais a modifié le principe retenu pour le calcul de la rente en substituant des taux progressifs en fonction des degrés d'incapacité à des taux linéaires réduisant par là même les montants de la rente accordée lors de son premier jugement et donc imposant aux victimes concernées le remboursement d'un trop- perçu

À ce premier élément est venue s'ajouter l'obligation de rembourser la différence entre les deux décisions successives de la Cour d'appel la seconde aboutissant à des montants inférieurs à la première.

Les victimes concernées − 664 au total − devaient ainsi rembourser au FIVA le montant de la rente accidents du travail-maladies professionnelles (AT-MP) dont elles ont bénéficié et qui n'avait pas été déduite de l'indemnisation qui leur avait été versée.

Les associations de victimes ont alors saisi les pouvoirs publics et les parlementaires de cette question. Les ministres de tutelle du FIVA ont demandé à son conseil d'administration d'accorder la remise gracieuse des sommes dues au titre de la différence entre le montant accordé au titre du déficit fonctionnel permanent entre le premier jugement de la cour d'appel et le second (lettre du 28 juin 2012 des ministres de la santé et du budget).

Tirant les conséquences de ces décisions ministérielles, le conseil d'administration du fonds a étendu la mesure aux jugements à venir. Les victimes gardent, par ailleurs, la possibilité de demander une remise gracieuse totale au vu de leur situation personnelle.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

La crise sanitaire provoquée par l'emploi massif de l'amiante et son interdiction tardive n'appartient toujours pas au passé. En témoigne la persistance de flux importants de nouvelles demandes adressées aux fonds créés pour réparer les conséquences de l'exposition à l'amiante, même si le nombre global de bénéficiaires tend à progressivement se stabiliser. Ses conséquences, différées autant que diffuses, inscrivent ainsi dans la durée et sans doute pour longtemps les réponses à apporter à des victimes atteintes de pathologies tout particulièrement cruelles.

La phase actuelle de relative stabilisation offre l'opportunité d'une réflexion pour remédier aux faiblesses des mécanismes complexes mis en place dans l'urgence il y a quinze ans et que la Cour avait soulignés dès 2005, qu'il s'agisse du manque de ciblage du dispositif de cessation d'activité, créant des ruptures d'égalité entre les victimes, ou de la congestion permanente du fonds d'indemnisation qui porte notamment préjudice aux personnes les plus atteintes.

Cette réflexion devrait en ce sens rechercher une adaptation du dispositif de cessation anticipée d'activité à la réalité des expositions dans les entreprises tout en l'étendant aux malades de l'amiante qui aujourd'hui ne peuvent y prétendre. Elle devrait aussi viser une simplification des modalités de l'indemnisation des victimes de sorte que les délais fixés par la loi soient respectés et que les contentieux de toute nature soient réduits.

La Cour formule ainsi les recommandations suivantes :

1. *préciser à l'avenir lors de l'inscription d'un établissement sur la liste de ceux ouvrant droit au bénéfice de l'allocation de cessation anticipée d'activité, les métiers et les lieux d'exercice éligibles, comme c'est déjà le cas pour le secteur de la construction et de la réparation navale et les ports ;*
2. *ouvrir à toutes les victimes reconnues atteintes d'une pathologie en lien avec l'amiante, quel que soit leur régime de protection sociale, le bénéfice de l'allocation de cessation anticipée d'activité ;*
3. *remédier aux dysfonctionnements du Fonds d'indemnisation des victimes de l'amiante (FIVA) :*
   - *en lui permettant d'accorder aux victimes de maladies malignes le bénéfice des conséquences qui s'attachent à la faute inexcusable de l'employeur, sans qu'elles soient contraintes de recourir à la voie judiciaire ;*
   - *en liant son appréciation de la pathologie à celle des organismes de sécurité sociale ;*
   - *en obligeant à choisir une seule voie d'indemnistation et à s'y tenir jusqu'au terme de la procédure ainsi engagée ;*
   - *en élaborant un référentiel d'indemnisation commun applicable à toutes les réparations de dommages corporels, ou, à défaut en regroupant sur une ou plusieurs cours d'appel le contentieux indemnitaire relatif à l'amiante.*

Sommaire des réponses

Réponse commune du ministre de l'économie et des finances, du ministre des affaires sociales et de la santé, du ministre du travail, de l'emploi, de la formation professionnelle et du dialogue social et du ministre délégué auprès du ministre de l'économie et des finances, chargé du budget	294
Réponse commune de la présidente du conseil d'administration du fonds d'indemnisation des victimes de l'amiante et de la directrice du Fonds d'indemnisation des victimes de l'amiante (FIVA)	299
Présidente du conseil de surveillance du Fonds de cessation anticipée d'activité des travailleurs de l'amiante (FCAATA)	302
Directeur général de la Caisse nationale d'assurance maladie des travailleurs salariés (CNAMTS)	303

Destinataire n'ayant pas répondu

Garde des sceaux, ministre de la justice

RÉPONSE COMMUNE DU MINISTRE DE L'ÉCONOMIE ET DES FINANCES, DU MINISTRE DES AFFAIRES SOCIALES ET DE LA SANTÉ, DU MINISTRE DU TRAVAIL, DE L'EMPLOI, DE LA FORMATION PROFESSIONNELLE ET DU DIALOGUE SOCIAL ET DU MINISTRE DÉLÉGUÉ AUPRÈS DU MINISTRE DE L'ÉCONOMIE ET DES FINANCES, CHARGÉ DU BUDGET

Remarques relatives au Fonds d'indemnisation des victimes de l'amiante.

1 - La plus essentielle est relative à l'appréciation portée sur l'activité du Fonds d'indemnisation des victimes de l'amiante (FIVA), vis-à-vis duquel le rapport nous semble par trop négatif au regard des progrès accomplis par cet établissement dans le traitement des demandes d'indemnisation des victimes de l'amiante et de leurs ayants droit.

Il y est en effet mentionné que le FIVA, en particulier pour les victimes atteintes des pathologies les plus graves, ne respecte pas les délais légaux qui s'imposent à lui pour présenter et payer une offre d'indemnisation et, par ailleurs, à rebours de l'objectif qui lui était assigné d'épargner aux victimes une action en justice, génère un abondant contentieux qui « congestionne » son activité. Or ces critiques doivent être relativisées.

S'il est vrai, tout d'abord, qu'en 2012 les victimes atteintes des pathologies les plus graves n'ont reçu une offre d'indemnisation dans le délai légal de 6 mois que dans 43 % des cas, la tendance s'est clairement inversée en 2013 : au 30 novembre, 63 % de ces victimes avaient reçu une offre d'indemnisation dans ce délai et, sur la période courant de septembre à novembre, cette proportion était même de 75 %.

Ces progrès, qui résultent d'un travail au long cours engagé par la direction du FIVA ont d'ailleurs été salués, lors du conseil d'administration du FIVA du 10 octobre 2013, par la CGT et par l'Association nationale des victimes de l'amiante, qui a précisé qu'ils étaient perceptibles sur le terrain.

Il doit être souligné, de surcroît, que cette progression ne s'est pas faite au détriment des victimes de maladies dites bénignes : 63 % de ces victimes avait reçu une offre d'indemnisation dans les 6 mois en 2012 ; cette proportion était de 69 % au 30 novembre 2013 et, sur la période courant de septembre à novembre, de 70 %.

Le délai moyen de paiement des indemnités allouées aux victimes, quant à lui, s'il était supérieur au délai légal de deux mois en 2011[107], est redescendu en deçà de ce seuil dès 2012. Il ne demeure supérieur que pour les ayants-droit, tout en étant en diminution constante (plus de 4 mois en 2011, 2 mois et deux semaines en 2013).

L'importance du contentieux mérite elle aussi d'être nuancée. S'il a augmenté quasi-constamment jusqu'en 2009, il diminue depuis continuellement : 1 738 dossiers avait fait l'objet d'un recours en 2009, 1 313 dossiers en 2010, 1 200 en 2011, 1 128 en 2012 et 826 au 30 novembre 2013. Si l'on rapporte le total de ces dossiers depuis la création du FIVA au total des dossiers d'indemnisation déposés, moins d'un sur dix a emporté contestation.

2 - L'octroi par le FIVA, à toute victime d'une maladie maligne, du supplément d'indemnisation susceptible de découler de la reconnaissance d'une faute inexcusable de l'employeur (FIE) ne nous paraît pas, quant à elle, une piste à privilégier.

Le supplément d'indemnisation qui découle de la reconnaissance d'une FIE consiste en la majoration de la rente d'incapacité permanente versée par la branche AT/MP de la sécurité sociale à la victime en cas de maladie professionnelle. La reconnaissance d'une FIE a également des conséquences en termes de tarification pour l'employeur.

Or cette proposition pourrait conduire à adopter deux voies distinctes de reconnaissance de la faute inexcusable de l'employeur selon que la maladie professionnelle est ou non liée à l'amiante. Dans les cas liés à l'amiante, les conséquences tarifaires pour l'employeur conduiraient en tout état de cause à générer des contentieux judiciaires, et ne supprimeraient donc pas l'intervention du juge.

En outre, cette proposition, qui conduirait à accorder systématiquement un surcroît d'indemnisation aux victimes d'origine professionnelle, générerait une différence de traitement entre les victimes professionnelles et environnementales.

[107] *Deux mois et une semaine, contre un mois en 2010.*

Enfin il faut souligner qu'une fois la victime indemnisée, le FIVA est subrogé dans ses droits pour agir contre le responsable du dommage. Si la faute inexcusable de celui-ci lui paraît avérée, il engage ainsi l'action récursoire, à la place de la victime qui n'est donc pas « contrainte de recourir à la voie judiciaire », dès lors que celle-ci est susceptible d'emporter une indemnisation supérieure ou la récupération des sommes qu'il a versées. Le Gouvernement s'est d'ailleurs attaché, lors de la précédente loi de financement de la sécurité sociale, à donner aux caisses primaires et au FIVA les moyens juridiques d'éviter que cette récupération n'échoue pour un motif de procédure lié à la reconnaissance du caractère professionnel de la maladie.

3 - S'agissant de l'analyse menée par les médecins du FIVA lorsqu'une telle analyse a déjà été menée par le service médical de l'assurance maladie, susceptible de conduire à des redondances et, dans de rares cas, à des divergences d'appréciation quant à l'origine de la maladie ou du décès, une modification des textes dans le sens proposé par la Cour ne doit pas être exclue ; toutefois, il a d'ores et déjà été demandé à la CNAMTS et au FIVA de se rapprocher pour remédier à cette situation.

4 - Les questions relatives à l'élaboration d'un référentiel d'indemnisation applicable quelle que soit l'origine du dommage et au regroupement du contentieux relatif aux victimes de l'amiante auprès de quelques cours d'appel ressortent plus spécialement de la Ministre de la Justice. Quoi qu'il en soit, il n'est pas sûr que le principe de la réparation intégrale tel qu'applicable en droit français serait compatible avec un référentiel qui priverait le juge de tout pouvoir d'appréciation et, accessoirement, le conseil d'administration du FIVA de son rôle dans la définition de la politique d'indemnisation des victimes de l'amiante. Par ailleurs, la clarification du droit du dommage corporel ainsi que la spécialisation des juges en cette matière seraient probablement des mesures plus adaptées que la spécialisation de certaines cours.

Remarques relatives à l'allocation de cessation anticipée des travailleurs de l'amiante.

Nous n'ignorons pas les imperfections du dispositif de l'allocation de cessation anticipée des travailleurs de l'amiante (ACAATA) prévu pour les salariés d'entreprises relevant du régime général ou de celui des salariés agricoles : des assurés peuvent être amenés à percevoir cette allocation alors qu'au regard du métier qu'ils ont exercé, ils n'ont pas été exposés de façon certaine à l'amiante ; d'autres assurés ne la perçoivent pas alors qu'ils ont probablement été exposés. C'est d'ailleurs pourquoi le Gouvernement a accepté, dans le cadre de la précédente loi de financement, de préparer un rapport relatif à la faisabilité d'une voie d'accès individuelle à cette allocation. Ce rapport est encore en cours d'élaboration, en raison de la complexité du sujet, que le rapport souligne au demeurant bien en rappelant les difficultés du dispositif italien.

L'application aux entreprises de flocage, calorifugeage et fabrication de matériaux à base d'amiante(« liste 1 ») d'un critère de métier, comme cela existe pour le secteur de la construction et réparation navales et pour les ports (« liste 2 »), renforcerait indubitablement l'équité du dispositif. Mais la transposition de ce principe à la « liste 1 » serait un exercice d'une tout autre dimension que pour « la liste 2 » qui est circonscrite à deux secteurs relativement déterminés, et pour lesquels l'exposition, pour un même métier, peut être rattachée à une activité donnée ou un atelier précis d'un établissement. L'ANSES, dans un rapport sur les expositions professionnelles à l'amiante remis au Gouvernement en avril 2011, a d'ailleurs souligné le caractère complexe de la création d'une liste de métiers reconnus comme exposant à l'amiante en indiquant qu'« À ce jour, aucune base de données ne permet de dresser de façon univoque une liste exhaustive des métiers les plus exposants applicable à l'ensemble des situations ». Si cette piste mérite d'être approfondie, elle doit ainsi être abordée avec prudence, afin que le gain tiré d'une plus grande équité ne soit pas effacé, notamment, par la complexité de mise en œuvre.

Nous souscrivons, en revanche, au constat relatif à l'évolution de la jurisprudence administrative et à la question de la détermination de dates de clôture à la période au titre de laquelle les salariés peuvent valider des droits à l'ACAATA, tout en rappelant que cette clôture peut intervenir après 1997 dès lors qu'il est établi que l'utilisation professionnelle de l'amiante a persisté au-delà de cette année.

Le versement d'une ACAATA à d'autres catégories d'assurés que ceux relevant du régime général ou du régime des salariés agricoles, lorsqu'ils sont atteints d'une maladie professionnelle, serait quant à elle une mesure justifiée sur le principe ; des dispositions ont d'ailleurs été prises dernièrement pour les fonctionnaires et agents non titulaires du ministère de la mer. Mais elle exige un financement correspondant qu'il serait notamment difficile de ne pas traduire, pour les travailleurs indépendants, qui n'ont aucune couverture obligatoire au titre des accidents du travail et maladies professionnelles, par une augmentation de leurs prélèvements obligatoires.

Remarques d'ordre général.

Le drame de l'amiante, par l'importance du nombre de personnes touchées, constitue un accident sanitaire majeur de notre histoire. Les mesures prises par l'État pour en compenser les conséquences potentielles et avérées sur les personnes concernées n'ont, à notre connaissance, aucun équivalent. Il peut être regretté que leur mise en œuvre ne se soit pas inscrite dans une réflexion d'ensemble sur la réparation des risques professionnels, que les entreprises responsables n'aient pas davantage été mises à contribution, mais l'essentiel était d'assurer aux victimes et à leurs ayants droit une réparation optimale. Cet objectif nous paraît avoir été largement atteint et la grande complexité institutionnelle dont le rapport fait état doit être relativisée :

- l'existence du Fonds de cessation anticipée d'activité des travailleurs de l'amiante (FCAATA) est totalement transparente pour les salariés, qui s'adressent seulement à leur caisse de retraite pour percevoir l'ACAATA;

- un seul organisme, le FIVA, indemnise toutes les victimes de l'amiante, qu'elles aient été exposées à cette fibre dans un cadre professionnel ou environnemental ; si leur maladie a une origine professionnelle et qu'elle n'est pas d'ores et déjà prise en charge comme telle par la sécurité sociale, c'est le FIVA qui accomplit en lieu et place de la victime les démarches nécessaires pour aboutir à cette prise en charge.

RÉPONSE COMMUNE DE LA PRÉSIDENTE DU CONSEIL D'ADMINISTRATION ET DE LA DIRECTRICE DU FONDS D'INDEMNISATION DES VICTIMES DE L'AMIANTE (FIVA)

En 2013 l'activité du FIVA a été en progression avec une amélioration continue des délais et une décrue des contentieux

1 - Le Fonds d'indemnisation des victimes de l'amiante est un établissement public administratif de création récente (article 53 de la loi de financement de la Sécurité sociale pour 2001). Il convient donc de relativiser le bilan du FIVA en tenant compte de la phase de montée en charge de la structure, puis des réformes conduites depuis 2010 qui ont produit leurs premiers effets en 2012.

2 - A cet égard, la prise en compte de l'année 2013 permet, en actualisant les données, de nuancer, voire d'infléchir, les constats de la Cour sur l'activité du FIVA, le délai de présentation des offres et l'importance du contentieux.

3 - L'année 2013 a été particulièrement dynamique comme en atteste le nombre supérieur à 20 000 offres proposées aux victimes et à leurs ayants droit. Il s'agit du résultat le plus haut depuis la création du FIVA. Avec un tel nombre d'offres supérieur à celui des demandes déposées (environ 17 000 nouvelles demandes en 2012 et 18 000 en 2013), le FIVA démontre sa capacité à traiter en flux continu les dossiers des demandeurs. La diminution du stock de dossiers mentionnée par la Cour témoigne également de l'amélioration de la gestion et d'une plus grande fluidité dans le traitement des dossiers.

4 - La croissance de l'activité du FIVA s'est accompagnée d'une réduction des délais de présentation des offres et de leur paiement. Fin 2013, le délai moyen de présentation des offres aux victimes atteintes de pathologies lourdes respectait le délai légal de six mois, de même pour les pathologies bénignes. C'est d'ailleurs le délai concernant les pathologies lourdes qui s'est le plus fortement amélioré, diminuant de 15 % par rapport à l'année 2011, année mentionnée comme point de référence par la Cour. Cette évolution illustre le souci constant du FIVA, en conformité avec le contrat de performance signé avec l'Etat en février 2010, d'avoir une procédure priorisant le traitement de ces pathologies lourdes. Quant aux délais moyens de paiement, ils sont depuis 2012 inférieurs à deux mois quelle que soit la gravité de la maladie.

La situation des actions successorales, tant pour les offres que pour leur paiement, s'est aussi améliorée, mais dans une moindre mesure compte-tenu du nombre parfois important d'héritiers, parties prenantes à ces dossiers.

5 - Enfin, l'activité contentieuse liée à la contestation des offres du FIVA est en diminution constante depuis quatre ans atteignant, à la fin 2013, moins de 880 recours, soit le chiffre le plus faible depuis 2006. Le respect par le FIVA des délais légaux et réglementaires réduit de facto les contentieux pour rejet implicite (plus du tiers du contentieux selon la Cour des comptes). Les dispositions prises par le législateur en matière de prescription et la délibération du conseil d'administration du 29 octobre 2012 concernant le contentieux dit « de la Cour d'appel de Douai » évoqué par la Cour des comptes, ont également participé à cette baisse du nombre de recours contre les décisions du Fonds. Les suites de cette dernière mesure et son règlement, qui revêtent un caractère exceptionnel, sont décrits de façon exhaustive dans le rapport d'activité 2012 du FIVA. Le traitement des 664 dossiers concernés impacte fortement l'activité des services du FIVA en ce qu'il nécessite un suivi individualisé dans le respect des règles de la comptabilité publique.

Le FIVA permet d'indemniser toutes les victimes de l'amiante dans un contexte de relative diminution de la part des victimes dont le caractère professionnel de la maladie a été reconnu

1 - Le FIVA a pour mission d'assurer l'indemnisation des victimes de l'amiante et de leurs ayants droit, que l'exposition soit d'origine professionnelle ou environnementale. Dans les conditions fixées par la loi du 23 décembre 2000 et son décret du 23 octobre 2001, le FIVA répare intégralement les préjudices subis. Cette indemnisation vient compléter celle éventuellement obtenue dans le cadre professionnel, mais sans se confondre avec cette dernière.

2 - Néanmoins, l'entrée dans le dispositif d'indemnisation prévue par les textes fondateurs du FIVA va au-delà des seules maladies professionnelles, comme en témoigne la baisse de la part des victimes professionnelles prises en charge par le FIVA qui passe de 78 % en 2010 à 70 % en 2012. L'arrêté du 5 mai 2002 énumère les maladies dont le constat vaut justification de l'exposition à l'amiante lorsque le caractère professionnel de la maladie n'est pas établi (14 % des victimes en 2012). Par ailleurs, pour les victimes ne relevant pas des catégories précédemment évoquées, l'article 7 du décret du 23 octobre 2001 a instauré une Commission d'examen des circonstances de l'exposition à l'amiante afin qu'il soit statué sur la réalité de l'exposition à l'amiante et son lien avec la maladie constatée (16 % des victimes en 2012).

3 - Le service médical du FIVA joue un rôle important à l'entrée dans le dispositif d'indemnisation décrit ci-dessus, puis dans l'appréciation des préjudices, leur graduation en fonction d'un barème médical qui n'est pas superposable à celui de l'assurance maladie, notamment pour les pathologies lourdes. Dès lors, de par les textes fondateurs du FIVA, la mission de sa médecine conseil est distincte de celle de la médecine conseil

de l'assurance maladie : barèmes médicaux différents, réparation intégrale d'une part et réparation forfaitaire d'autre part.

4 - Le service médical du FIVA fonde son analyse en s'appuyant sur un réseau d'experts spécialistes en pathologies professionnelles de l'amiante. Si des différences avec les caisses de sécurité sociale ont pu apparaître dans la qualification des pathologies et l'évaluation des préjudices, elles restent limitées. Une concertation avec la branche AT-MP du régime général est en cours pour y remédier.

5 - Pour les pathologies valant exposition à l'amiante, notamment pour les mésothéliomes, le FIVA demande la certification du diagnostic du mésothéliome au Groupe Mesopath[108], compte tenu des difficultés du diagnostic de cette pathologie qui repose essentiellement sur l'examen anatomo-pathologique et immuno-histochimique. La plupart des anatomo-pathologistes qui ont établi le diagnostic initial envoient leurs prélèvements à ce groupe, en qualité de groupe national de référence, pour faire valider leur analyse. Dans le cas d'une reconnaissance en maladie professionnelle, le FIVA ne demande pas cette certification.

[108] Centre national de référence pour le diagnostic anatomo-pathologique des mesothéliomes et des tumeurs pleurales.

RÉPONSE DE LA PRÉSIDENTE DU CONSEIL DE SURVEILLANCE DU FONDS DE CESSATION ANTICIPÉE D'ACTIVITÉ DES TRAVAILLEURS DE L'AMIANTE (FCAATA)

Le rapport relatif à « L'indemnisation des victimes de l'amiante : des priorités à mieux cibler » n'appelle de ma part aucune observation, ni sur les constats, ni sur les recommandations portant sur le rôle du fonds.

Je rappelle que le conseil de surveillance du FCAATA n'est chargé que de l'examen des comptes tenus par la Caisse des dépôts et consignations et du rapport annuel d'activité du fonds établi par la CDC dont le contenu est fixé dans la convention liant le ministère chargé des affaires sociales, la CNAMTS et la CDC. Il peut aussi formuler des observations relatives au fonctionnement du fonds. Mais cela n'inclut pas les principes mêmes qui régissent l'octroi de l'ACAATA.

Les partenaires sociaux et les représentants des associations membres du conseil de surveillance utilisent cependant cette instance pour exposer leurs demandes et poser des questions aux représentants des administrations. C'est pourquoi ils sont attachés au maintien des deux réunions annuelles prévues par le décret du 29 mars 1999.

Le conseil de surveillance, pas plus que la CDC, n'est en capacité d'apprécier la gestion par les CARSAT de ce dispositif, ce qui suppose des contrôles sur place.

RÉPONSE DU DIRECTEUR GÉNÉRAL DE LA CAISSE NATIONALE D'ASSURANCE MALADIE DES TRAVAILLEURS SALARIÉS (CNAMTS)

Ce projet n'appelle de ma part qu'une observation portant sur la troisième recommandation visant à remédier aux dysfonctionnements du Fonds d'Indemnisation des Victimes de l'Amiante (FIVA).

La Cour des comptes préconise de permettre au FIVA d'accorder aux victimes de maladies malignes le bénéfice des conséquences qui s'attachent à la faute inexcusable de l'employeur, sans qu'elles soient contraintes de recourir à la voie judiciaire.

Si je comprends la volonté d'alléger les contraintes qui pèsent sur les victimes dans le cadre du processus indemnitaire, je m'interroge sur les modalités de mises en œuvre de la reconnaissance de faute inexcusable par le FIVA, qui ne sont précisées ni dans le texte ni dans la recommandation.

Par ailleurs, il convient de souligner que, par nature, l'indemnisation de la faute inexcusable de l'employeur ne doit peser ni sur les comptes du FIVA ni sur ceux de la branche AT-MP et que, par conséquent, un mécanisme de recouvrement auprès des entreprises doit donc être prévu.

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

8
La direction de l'information légale et administrative (DILA) : un avenir incertain

PRÉSENTATION

Dans le chapitre du rapport public annuel de 2009 consacré à « L'État, éditeur, imprimeur et diffuseur : l'indispensable réforme de la Documentation française et des Journaux officiels », la Cour avait relevé que la mise en place d'une mission budgétaire « publications officielles et information administrative » annonçait le regroupement des deux directions.

La Cour souhaitait que la réforme se traduise par la création d'une structure unique, ne se limitant pas à la juxtaposition des deux entités. Elle appelait à une clarification des trois métiers : diffuseur légal, documentaliste et éditeur public. Elle observait également que les ressources commerciales du budget annexe, créé à l'occasion de la fusion, allaient progressivement se réduire, dès lors que les Journaux officiels perdraient le monopole de la production des annonces légales.

Elle ajoutait que, face à des charges fixes diminuant moins vite que les recettes, il importait de trouver des ressources de substitution, qu'elles soient de nature commerciale ou budgétaire.

Par la suite, le décret du 11 janvier 2010 a créé la direction de l'information légale et administrative (DILA), nouvelle direction d'administration centrale résultant de la fusion de la direction des Journaux officiels et de la direction de la Documentation française.

Placée sous l'autorité du Premier ministre et rattachée au secrétaire général du Gouvernement, la DILA a pour principales activités la diffusion légale, l'édition publique et l'information administrative.

La fusion a visé trois objectifs : réaliser des économies d'effectifs dans la logique de la politique de révision générale des politiques publiques (RGPP) et obtenir des réductions de coûts, par la mise en place de synergies ; développer une logique de « groupe multimédia », capable de s'adapter à de nouvelles offres ; faciliter l'émergence d'une stratégie de l'État dans le domaine de l'édition et de l'information légale.

Aujourd'hui, la Cour établit un premier bilan de cette fusion et souligne les difficultés à surmonter pour que la DILA assure sa viabilité.

I - Un positionnement encore mal assuré

A - Une fusion à consolider

Le processus de fusion avait été entamé, dès 2007, par la mise en place d'un budget annexe commun aux deux directions des Journaux officiels et de la Documentation française. Il s'était poursuivi en 2008 par la création d'une agence comptable commune, puis par la constitution de premiers services mutualisés, s'agissant notamment des fonctions supports.

Issue du regroupement des deux anciennes directions composées de personnels très divers, tant par le statut que par la culture d'entreprise, la DILA, créée en 2010, s'est faiblement démarquée, dans un premier temps, de l'organisation antérieure avec le maintien de structures juxtaposées concernant ses métiers.

Engagée à partir de 2012, la réorganisation, dite « DILA 2012 », vise à développer une transversalité et une complémentarité entre des activités et des métiers différents, afin de répondre aux attentes des usagers et des clients. Ainsi, le nouveau département de l'édition regroupe, au sein de cette direction, l'ensemble des métiers de l'édition.

Cependant, le développement du numérique et, corrélativement, la fin de l'impression et de la diffusion « papier » réclament une adaptation des agents aux nouveaux produits numériques, faisant appel à l'acquisition de compétences et d'une expertise nouvelles. L'effort tout particulier de formation à ces nouveaux métiers concerne de nombreux agents, qui sont ainsi confrontés à une véritable reconversion professionnelle, comportant certaines difficultés d'adaptation.

Les deux anciennes directions étaient réparties sur quinze sites différents. La fusion a permis une rationalisation des implantations de la DILA actuellement installée sur quatre sites et qui le sera finalement sur deux sites à l'horizon 2017.

Toutefois, la direction ne disposera pas d'un progiciel informatique intégré de gestion budgétaire et comptable avant 2015, alors que les outils

actuels ne permettent pas de sécuriser la traçabilité des chaînes d'opérations, ce qui est générateur de risques.

B - Une ambition initiale à concrétiser

La création du budget annexe - *Publications officielles et information administrative* (BAPOIA) - a reposé sur des ressources issues principalement de la commercialisation de produits assurant le financement de services gratuits au bénéfice des usagers, sans dépendre pour autant de ressources budgétaires de l'État.

Sous l'égide du conseil d'orientation de l'édition publique et de l'information administrative, créé par un autre décret du 11 janvier 2010, l'un des objectifs poursuivi par la fusion a été de faciliter l'émergence d'une véritable stratégie de l'État dans le domaine de l'édition et de l'information légale. Elle supposait une réflexion d'ensemble sur l'édition publique où la DILA devait jouer un rôle majeur.

Or la DILA n'a pas, jusqu'à présent, été portée par une impulsion au niveau adéquat, de nature à inciter, par exemple, les administrations centrales à recourir à ses services.

Même si la DILA préside le réseau interministériel de reprographie depuis début 2011 et s'efforce d'animer ainsi un réseau de mutualisation de l'impression, elle ne s'est pas vue conférer les moyens de l'ambition affirmée au moment de la réforme avec une « approche métier » de nature à fédérer la soixantaine d'éditeurs publics : leur action demeure largement autonome en dépit des quelques conventions bilatérales passées entre la DILA et des ministères.

Tout au plus, la circulaire du Premier ministre du 29 mars 2012 relative à l'efficience des activités de publication de l'État, a tracé des perspectives en ce sens, faisant de la DILA le référent interministériel de première intention pour les administrations de l'État et leurs opérateurs en matière de publication.

Deux ans après sa publication, cette circulaire n'a pas encore fait l'objet d'une déclinaison opérationnelle permettant à la DILA de développer sa stratégie et de devenir l'acteur de référence dans le domaine de l'édition publique et de l'information légale.

La stratégie de la DILA vise simplement à développer, à moyen terme, une offre de services numériques capable de contribuer à la diffusion de la norme juridique, à l'information administrative et au débat

public au moindre coût, en proposant de nouveaux outils et des solutions innovantes, tout en préservant ses recettes propres.

II - Un « modèle économique » fragile

A - Des ressources précaires à terme

Les activités de la DILA reposent sur un triptyque : le métier de presse légale, celui d'imprimeur de « labeur » et celui d'éditeur. Les ressources de la DILA (soit 211 M€ en 2012) proviennent, pour environ 90 %, des recettes commerciales procurées par la publication de deux bulletins d'annonces : le bulletin officiel des annonces des marchés publics[109] (BOAMP) et le bulletin officiel des annonces civiles et commerciales[110] (BODACC), alors que les perspectives de recettes provenant des autres activités demeurent marginales.

L'importance des recettes procurées par ces annonces permet à la DILA de financer des produits gratuits, ou très déficitaires, dans le domaine des publications et des travaux ou prestations d'édition. Il en est de même en matière de renseignement administratif, avec *Légifrance*, portail d'accès notamment au *Journal Officiel*, le site internet *Service public*[111] et avec le service téléphonique *3939*. Ces services sont, en effet, coûteux mais connaissent des taux d'audience en progression soutenue ; leur qualité est reconnue.

Ce « modèle économique », ainsi qualifié par la DILA, devient fragile. En effet, les recettes d'annonces provenant du BOAMP risquent de se contracter progressivement : si la DILA conserve son monopole légal sur la publicité des annonces des marchés publics européens, elle est maintenant concurrencée, pour les marchés publics nationaux, par des plates-formes de dématérialisation privées et publiques, par la presse régionale et par des éditeurs privés.

Les ressources provenant des annonces du BODACC sont largement dépendantes de la prise d'éventuelles mesures de simplification administrative conduisant à un allègement des obligations de publication, voire à leur suppression.

[109] Complètement dématérialisé.
[110] Toujours en impression « papier ».
[111] Service de renseignement administratif en ligne.

Enfin les autres recettes (ventes de publications, abonnements, prestations et travaux d'édition) sont en constante diminution : 21,8 M€ en 2010, 19,3 M€ en 2011 et 16,7 M€ en 2012, la tendance s'accentuant même au premier semestre 2013.

Face à cette évolution, la DILA tente de développer de nouvelles ressources[112], tout en assurant la sauvegarde de ses recettes traditionnelles par une démarche commerciale plus offensive ; elle vise aussi à pratiquer, selon son directeur, une « vigilance et une pédagogie active pour prévenir les évolutions réglementaires défavorables ».

À cet égard, la mise en œuvre de l'annonce faite par le comité interministériel pour la modernisation de l'action publique (CIMAP), autorisant les très petites entreprises à ne plus publier leurs comptes au BODACC, peut occasionner une diminution significative à très court terme des recettes de la DILA. S'il est compréhensible que la DILA cherche à préserver ses ressources provenant des annonces légales, encore faut-il que les actions qu'elle entreprend dans cette optique soient cohérentes avec la politique menée par le Gouvernement en matière de simplification des mesures administratives. Toute autre attitude ne serait pas acceptable.

Les recettes de la DILA, en progression jusqu'en 2011 atteignant 224 M€, se sont établies à 211 M€ en 2012, en baisse de 6 % par rapport à 2011.

Tableau : l'évolution des recettes de la DILA (2009 – 2012)

En M€	2009	2010	2011	2012
Recettes d'annonces	178,4	184,5	205,2	194,0
Autres recettes	29,7	21,8	19,3	16,7
Total	**208,1**	**206,3**	**224,5**[113]	**210,7**

Source : DILA

S'agissant de l'année 2013, les prévisions de recettes inscrites en loi de finances s'établissent à un total de 219,5 M€ (194,4 M€ en recettes d'annonces et 25,1 M€ en autres recettes). Cependant, les résultats

[112] Publicité en ligne, impression pour les tiers, *e-learning*, hébergement d'applications d'autres administrations dans le *cloud* de la DILA.

[113] Le « pic » de 2011 s'explique par une nouvelle offre tarifaire de redevance du BOAMP consistant à permettre un achat anticipé et groupé d'unités de production d'annonces.

observés au premier semestre 2013 ont conduit la DILA à diminuer les prévisions de recettes et à ajuster les dépenses en conséquence.

L'évolution des résultats nets de la DILA commence d'ailleurs à traduire cette nouvelle tendance : en 2010 : 45,6 M€ ; en 2011 : 46,7 M€ ; en 2012 : 17,2 M€ ; en 2013 : 26 M€ selon les estimations de la DILA[114].

Alors que jusqu'à récemment, la DILA présentait une situation financière largement bénéficiaire en raison de l'automaticité longtemps garantie de l'essentiel de ses recettes, une inversion de tendance à plus ou moins brève échéance apparaît maintenant vraisemblable.

B - Des réductions d'effectifs sans diminution des charges à ce jour

Les coûts salariaux de la nouvelle entité sont obérés pour partie par les charges salariales d'un sous-traitant historique, la société anonyme de composition et d'impression des Journaux officiels (SACI-JO).

Les différentes catégories de personnels de la DILA et de la SACI-JO

La DILA emploie plusieurs catégories de personnel de statuts très divers : des agents de droit public, fonctionnaires titulaires ou contractuels, dont une majorité issue de l'ancienne direction de la Documentation française, des agents de droit privé issus de l'*ex* direction des Journaux officiels. Elle a aussi historiquement recours à des salariés de la société anonyme de composition et d'impression des Journaux officiels (SACI-JO).

La SACI-JO est régie par le statut de la presse parisienne et dispose d'un quasi-monopole d'impression des publications de la DILA. Cette société fournit par convention, depuis 1880, la main d'œuvre nécessaire à la chaîne de production du *Journal Officiel* dans les ateliers de la DILA. La convention la plus récente, de mars 2007, prévoit la fourniture de la main d'œuvre nécessaire à la composition, l'impression, l'expédition et la distribution du *Journal officiel* dans les ateliers de la direction des Journaux officiels. Son effectif est passé en cinq ans de 400 à 202 salariés. Elle est encore en sureffectif en dépit de plans de départs anticipés.

[114] Le résultat net de l'année 2012 est en forte diminution, parce que cet exercice a connu une hausse exceptionnelle de charges en raison de sorties d'immobilisations et de la constitution de provisions, notamment pour congés payés et créances douteuses. L'écart de 30 M€ observé cette année-là correspond donc à des opérations non récurrentes, constituant en partie un rattrapage par rapport aux exercices antérieurs, qui en auraient été alors impactés.

Elle assure, dans les locaux de la DILA et au moyen de l'outil industriel que cette direction met à sa disposition, la production du *Journal Officiel de la République française* (édition Lois et décrets), des documents administratifs et des textes d'intérêt général, des débats et documents parlementaires, des annonces légales et des travaux de la marque Documentation française, notamment, qui lui est confiée par la DILA.

En outre, et en vertu d'un protocole d'accord de 2006, la moitié des salariés de la société sont mis à disposition de la DILA qui les emploie directement dans certains de ses services, comme les départements de l'informatique, et de l'information économique et régalienne.

Au 31 décembre 2012, la DILA employait ainsi 754 collaborateurs directs et 202 salariés de la SACI-JO, soit un total de 956 agents.

Lors de la fusion, priorité a été d'abord donnée à une réduction des effectifs[115] de la DILA, notamment au moyen de plans de départs anticipés, dont le coût n'a pas permis, au moins à court terme, une diminution proportionnelle des dépenses occasionnées par ses propres personnels, lesquelles ont même augmenté (+ 0,9 % en 2010 ; + 2,7 % en 2011 ; + 1,3 % en 2012).

Les charges de personnel de l'ensemble agrégé DILA-SACI-JO sont passées, de 114 M€ en 2010 à 116 M€ en 2012. Les prévisions de la DILA sont de 121,5 M€ en 2013, 121 M€ en 2014 et 125 M€ en 2015.

En 2012, ces dépenses cumulées représentent ainsi plus de 55 % des ressources totales de la DILA, réduisant d'autant les marges de manœuvre de la direction confrontée à la contraction de ses recettes, toutes natures confondues.

En ce qui concerne les agents de la seule DILA, hors les salariés de la SACI-JO, l'harmonisation des rémunérations des agents des deux anciennes directions, mise en œuvre sur une période de trois ans, a ralenti la baisse attendue de la masse salariale. Le coût élevé du dispositif de cessation anticipée d'activité dans la presse parisienne (CAAPAT) pour les quelque 130 salariés de droit privé, employés directement par la DILA et ayant choisi d'en bénéficier entre 2007 et 2012, a entraîné une augmentation sensible des charges. Si l'on observe en 2012 une tendance faiblement orientée à la baisse de la masse salariale *stricto sensu* à hauteur de 0,7 M€, les plans de départ anticipés, ajoutés à la forte

[115] De 2010 à 2012, les effectifs moyens de la DILA sont passés de 807 à 730 équivalents temps plein (ETP), soit une diminution de 77 ETP, et une baisse d'un peu plus de 9 %. Parallèlement, le plafond d'emplois (nombre maximum d'emplois permanents autorisés au budget annexe) est passé de 898 équivalents temps plein travaillés (ETPT) en 2010 à 835 ETPT en 2013.

augmentation des charges liées à la caisse des pensions et de prévoyance[116] ont pour résultat la persistance d'une croissance des coûts liés aux plans de départ à la retraite.

Le coût des revenus de remplacement[117] des 130 salariés précités est estimé à 35,4 M€ sur la période 2007-2020.

Si le plan de départ de ces agents se traduit également par une économie évaluée à 50,7 M€ sur les salaires qu'il aurait fallu leur verser sur la même période, la Cour relève le coût très important du dispositif qui alourdit sur une durée significative les charges de la DILA. Des mesures plus rigoureuses s'imposent.

C - Une coûteuse sous-traitance obligée

La DILA doit donc collaborer au quotidien avec son sous-traitant obligé qu'elle héberge dans ses locaux, la SACI-JO.

Le maintien de l'impression « papier » du *Journal Officiel*

La diffusion « papier » du *Journal Officiel* est en baisse constante. Dans le contexte de la rapide montée en puissance des publications numériques, le Gouvernement n'a pas souhaité mettre fin à l'impression « papier » du *Journal Officiel*. La rotative alors utilisée étant frappée d'obsolescence, l'option a été prise, en novembre 2008, d'équiper l'atelier d'imprimerie de la future DILA d'une nouvelle rotative quatre couleurs, d'un coût de plus de 10 M€.

Cette décision a reposé sur des considérations diverses : le souhait de ne pas précipiter l'arrêt de la diffusion physique du *Journal Officiel*, l'impossibilité, dans l'état actuel du droit, de diffuser des données nominatives par voie numérique et le souhait de conserver une capacité interne d'impression du *Journal Officiel* quel qu'en soit le format.

[116] Les engagements hors bilan relatifs à la caisse des pensions et de prévoyance, qui concernent l'ensemble des agents de la DILA et de la SACI-JO, sont évalués à un total agrégé de 104 M€ pour les années 2013 à 2017.

[117] Le revenu de remplacement, qui ne peut être inférieur à 78 % de la rémunération nette des douze derniers mois, se compose d'une allocation mensuelle et d'une indemnité de mise à la retraite.

Ce choix d'investissement a eu pour conséquence de maintenir une activité d'impression dont le coût en charges de sous-traitance est très significatif.

La SACI-JO refacture sa production d'impression à la DILA. Il s'agit en réalité de l'ensemble de ses dépenses de personnel que la DILA règle sur ses crédits de fonctionnement[118] au titre des prestations effectuées pour son compte. Dans ces prestations facturées à la DILA, qui se sont élevées à 42 M€ en 2012, sont comptabilisés les salaires avec TVA, les cotisations à la caisse des pensions et de prévoyance et les plans de départ anticipé[119].

De plus, en application d'un protocole de 2006, non remis en cause lors de la fusion, la société, dont le plan de charges ne permet pas l'emploi à plein temps de l'intégralité de ses salariés, met actuellement à disposition de la direction environ la moitié de son effectif, soit 90 agents qui sont affectés dans différents départements de la DILA (édition, information régalienne et économique, informatique et télécommunications, etc.). La rémunération de ces salariés, dits « mutualisés », facturée comme prestation de sous-traitance à la DILA, n'est donc pas incluse dans les dépenses de personnel de la direction telles qu'elles sont retracées dans le budget annexe[120].

Au plan budgétaire, cette pratique aboutit à minorer l'ensemble des charges de personnel réellement supportées par la DILA.

D - La contestable acquisition d'une nouvelle rotative

L'acquisition de la nouvelle rotative, en remplacement de l'ancien équipement, correspondait au maintien de l'édition « papier » du *Journal Officiel*, ainsi qu'à un objectif de reconversion d'imprimerie « de presse » en imprimerie « de labeur » à forte valeur ajoutée, dans la perspective d'un arrêt de l'impression de la presse régalienne (JO lois et décrets, BODACC, etc.), vouée à un terme assez rapproché à une diffusion exclusivement numérique.

[118] Titre 3 du budget de l'État.
[119] Le coût des plans de départs anticipés des salariés de la SACI-JO, à la charge de la DILA, est évalué à 22,7 M€ pour 2013 à 2017.
[120] Titre 2 du budget de l'État – dépenses de personnel.

Selon la DILA, la décision a été prise en tablant sur l'hypothèse d'un retour sur investissement atteint en 2017.

Pour autant, cet équipement est aujourd'hui largement en surcapacité par rapport aux besoins de la production papier. La part des « pages imprimées » a, en effet, connu une diminution de l'ordre de 45 % entre 2011 et 2012.

La réduction du nombre d'exemplaires du *Journal Officiel* conduit à considérer comme inéluctable à court terme la suppression de son édition papier.

En outre, la DILA n'est pas encore parvenue à se positionner comme le prestataire de service principal d'autres administrations. Ainsi, le poste « Prestations et travaux d'édition » a connu une baisse sensible en 2012 de 35 % par rapport à 2011. L'objectif poursuivi était l'extension de l'offre de prestations réalisables par la DILA, notamment par l'augmentation de sa capacité de production liée à la nouvelle rotative.

Cette perspective ne semble pas aujourd'hui se concrétiser. Le pari d'imposer la DILA sur le marché de l'imprimerie de labeur très concurrentiel, avec des coûts salariaux tels qu'ils ont été décrits, apparaît hasardeux.

Sauf à ce que la DILA puisse devenir l'imprimeur privilégié, sinon obligé, des productions des administrations centrales et des principaux opérateurs, la question de la pérennité de la convention qui lie l'État à la SACI-JO se pose nécessairement.

Au-delà, pour que la DILA développe son activité sur des ressources propres, celles-ci ne peuvent pas être uniquement dépendantes de publications de caractère régalien, basées sur des tarifs réglementés largement artificiels dont le devenir sera, à terme, compromis par les mesures de simplification administrative et de baisses des charges des entreprises.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

Près de trois ans après sa création, la DILA n'a pas encore assuré son positionnement et sa pérennité dans le domaine de l'édition publique et de l'information légale.

Le « modèle économique » de la direction repose sur des ressources incertaines à terme et des charges fixes peu compressibles dans le mode de fonctionnement actuel. Son financement provient essentiellement de recettes commerciales de publication qui lui permettent en particulier de faire face aux coûts élevés de mise en œuvre de sites internet de service public très appréciés des usagers. Cependant, ces ressources étant étroitement dépendantes de réglementations de publicité légale dont la tendance est à l'allègement, sa situation financière, jusqu'à présent largement bénéficiaire, pourrait se dégrader. La question de la soutenabilité à terme du modèle économique de la DILA reste posée.

En regard, les importantes réductions d'effectifs opérées tardent à se concrétiser par des économies budgétaires, en raison notamment de coûteux plans sociaux que la DILA doit financer largement. Ses charges ordinaires de personnel sont, en outre, lourdement obérées par des dépenses de sous-traitance obligée. Elle s'est néanmoins dotée d'une nouvelle rotative actuellement en surcapacité de production, en raison notamment de la rapide montée en puissance de l'édition numérique.

La Cour formule les recommandations suivantes :

1. *accélérer la transition de la DILA vers l'édition numérique et développer les services en ligne pour l'ensemble des administrations ;*
2. *dématérialiser complètement le Journal Officiel, en supprimant sa version papier, après avoir réglé les questions juridiques pendantes (en particulier la publication des changements de noms) ;*
3. *alléger les charges de la DILA, notamment par la réduction des coûts salariaux directs et de ceux, indirects, résultant de la sous-traitance.*

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

Premier ministre	318
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	320
Président de la société anonyme de composition et d'impression des journaux officiels (SACI-JO)	321

RÉPONSE DU PREMIER MINISTRE

Les directions des Journaux officiels (DJO) et de la Documentation française (DDF) ont fusionné pour former la direction de l'information légale et administrative (DILA) créée par le décret n° 2010-31 du 11 janvier 2010. Cette fusion est d'abord la conséquence d'une politique de mutualisation des activités de la DJO et de la DDF.

A cet égard, la création d'un budget annexe commun aux deux anciennes directions avait été précédée de rapprochements fonctionnels permettant une rationalisation des activités tant sur les plans administratif que financier. Ainsi, dès 2006, la centralisation de la diffusion commerciale des produits a été réalisée auprès de la DDF. Ce mouvement s'est poursuivi en 2007 avec l'intégration de la DDF dans un budget annexe commun « Publications officielles et information administrative ». Enfin, la création de la DILA a parachevé cette évolution en 2010. Tout au long de ce mouvement, le souci de maîtrise des dépenses, de modernisation et de simplification de l'organisation des services de l'État a été pris en compte.

Cette évolution a également requis une modernisation des relations contractuelles entre la DILA et la société anonyme de composition et d'impression des Journaux officiels (SACI-JO). En effet, la SACI-JO intervient dans la publication des journaux officiels depuis plusieurs décennies dans le cadre d'une convention régulièrement renouvelée, dont la dernière modification a eu lieu le 28 mai 2007. Depuis lors, la moitié du personnel de la SACI-JO travaille dans des structures (éditoriales ou informatiques) « mutualisées » dans un cadre juridique fixé par le législateur.

La fusion de la DDF et de la DJO a en outre entraîné des économies d'échelle, l'instauration d'une politique éditoriale dynamique et l'optimisation de l'exploitation d'un outil industriel modernisé.

Dès l'origine, la constitution de la DILA avait pour premier enjeu de réaliser des économies d'échelle par la mise en commun des ressources et des compétences des deux anciennes directions. Elle a globalement répondu à cette attente comme l'indique la réduction des dépenses « matériel » sur la période 2009-2012, celles-ci diminuant de 92 M€ à 87 M€. Pour leur part, les recettes ne se sont pas érodées et affichent en 2013 un niveau comparable à celui atteint en 2008-2009.

Il convient, enfin, de relever le régime spécifique de la « caisse de pensions » créée en 1904. En effet, les agents de droit privé de la DILA et ceux de la SACI-JO ne sont pas affiliés aux régimes de retraites complémentaires relevant de l'ARRCO et de l'AGIRC, mais à ce régime particulier. L'État n'acquitte pas de cotisation directe mais assure le versement d'une fraction des prestations – 11,4 millions d'euros en 2012.

L'activité de publication a elle aussi été modernisée. La DILA a ainsi procédé en 2011-2012 à une refonte éditoriale consistant à supprimer trois revues – Regards sur l'actualité, Problèmes politiques et sociaux, Grande Europe. Elle a réalisé une nouvelle maquette notamment pour Les Cahiers français et Problèmes économiques ainsi qu'une nouvelle formule éditoriale.

Elle a procédé au lancement de deux collections de poche – Doc en poche et Réflexe Europe.

En outre, la DILA poursuit une stratégie de groupe multimédia dans laquelle s'inscrivent ses activités internet à travers le site Legifrance, le service d'information aux différentes catégories d'usagers à travers notamment Service-public et Vie-publique. Au total, sur les neuf premiers mois de 2013, les neuf sites internet gérés par la DILA ont enregistré près de 250 millions de visites, en progression de plus de 30 %.

Plus largement, il s'agira pour la DILA de poursuivre une politique de réforme de son modèle industriel fondée sur le passage d'une culture et d'un modèle « presse » à une activité d'imprimerie de labeur (qualité, productivité, compétitivité) et ainsi gagner des parts de marché.

Cette démarche est aujourd'hui largement entamée et se poursuit avec l'assistance du Conseil d'orientation de l'édition publique et de l'information administrative (COEPIA), instance créée concomitamment à la DILA par décret du 11 janvier 2010. La mission du Conseil consiste notamment à fournir au Premier ministre, sous formes d'avis et de recommandations, une analyse des métiers de l'édition publique, de leur évolution. Le COEPIA permet de conforter la DILA dans son positionnement. A cet égard, la circulaire du 29 mars 2012 relative à l'efficience des activités de publication de l'État, prise à l'initiative du COEPIA, rappelle le rôle interministériel de la DILA en tant que « référent interministériel de première intention pour les administrations de l'État et les opérateurs en matière d'édition ».

Dans cette optique, la DILA se tourne dorénavant vers une offre de services à destination des administrations, ce qui lui permet d'améliorer l'exploitation de son outil industriel. A cette fin, elle pilote depuis janvier 2011 le réseau interministériel « reprographie » dont l'objet est de rationaliser les moyens d'impression des administrations.

En conclusion, la DILA a été chargée de poursuivre ses efforts pour maîtriser ses dépenses d'exploitation, de développer de nouveaux services numériques à destination des administrations, des citoyens, des entreprises et du monde associatif et de maintenir ses recettes d'annonces tout en proposant de nouvelles prestations dans le domaine de l'impression et de l'édition.

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 votre rapport intitulé « La direction de l'information légale et administrative (DILA) : un avenir incertain », destiné à figurer dans le prochain rapport public annuel de la Cour des comptes. Il appelle de ma part les observations suivantes.

Tout d'abord, nous partageons votre analyse sur l'évolution des recettes. L'équilibre du budget de la DILA repose en effet en trop grande partie sur des recettes issues des annonces légales. Dans un contexte de concurrence sur les annonces de marchés publics nationaux et d'éventuelles mesures de simplification conduisant à l'allègement ou à la suppression des obligations de certaines publications, il convient à la fois de rappeler la compétence historique et reconnue de la DILA en matière de publications d'annonces mais aussi la nécessité de rechercher de nouvelles ressources pour assurer une plus grande diversification de ses recettes.

Nous partageons également votre analyse sur la nécessaire maîtrise des charges en particulier les dépenses de personnel directes et indirectes. Les prochains budgets devront poursuivre la réduction des effectifs qui devra se traduire également par une baisse de la masse salariale.

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DE LA SOCIÉTÉ ANONYME DE COMPOSITION ET D'IMPRESSION DES JOURNAUX OFFICIELS (SACI-JO)

J'ai lu avec beaucoup d'attention votre étude et, considérant votre proposition, j'ai souhaité apporter quelques observations qui porteront exclusivement sur la SACIJO et qui, je l'espère, permettront d'éclaircir un peu plus le rôle actuel de notre société, au service de l'État, depuis plus de 130 ans.

Je ne reviendrai pas sur les développements du courrier du 30 octobre dernier que j'ai adressé au Président de la quatrième chambre de la Cour des comptes sur le fonctionnement de l'entreprise et je me tiendrai à des précisions sur la vision même que la Cour semble avoir de notre structure.

En introduction, et afin d'être en adéquation avec la convention, je précise que la SACIJO n'est pas « le sous-traitant obligé de la DILA » mais un véritable partenaire conventionnel aux services du Premier ministre. « Les deux parties réaffirment », le 28 mars 2007, « leurs engagements dans un cadre partenarial renforcé par la loi « Participation et actionnariat salarié ».

« La direction supérieure du travail appartient au Directeur de l'information légale et administrative qui détermine l'ordre de priorité des travaux » confiés à la société « et réglemente les horaires de travail après consultation de la direction de la SACIJO », et « la SACIJO s'engage à assurer une exécution diligente et irréprochable des travaux et à fournir le personnel à la réalisation des différents travaux dont pourra la charger la DILA, afin que cette dernière puisse remplir ses missions de service public ».

D'autre part, la convention qui lie la SACIJO à l'État ne fixe pas les règles uniquement autour de l'imprimerie mais concerne également « l'essentiel des travaux qu'elle a ou aura à charge de faire réaliser, dans le domaine de compétence de cette dernière et en assurant l'adaptation des personnels et matériels à l'évolution des technologies ».

Depuis son origine, la SACIJO a toujours su évoluer et s'adapter à maintes reprises aux nouvelles exigences techniques et d'organisations du travail et c'est encore le cas aujourd'hui.

En réponse au premier point de l'étude de la Cour sur l'organisation actuelle de la SACIJO, je ne partage pas votre avis qui laisse supposer que les mutualisations de salariés de notre société vers les différents secteurs d'activité de la DILA répondent à une problématique de gestion de sureffectif.

Par ailleurs, je désirerais comprendre ce que vous entendez par « elle est encore en sureffectif (la SACIJO) en dépit de plans de départs anticipés » et plus précisément où se trouveraient aujourd'hui ces sureffectifs.

En fait, ces mutualisations de personnels étaient rendues nécessaires et souhaitables au regard des évolutions professionnelles liées à la

dématérialisation de l'information et à la volonté de l'Etat de moderniser ses services en préconisant une mutualisation des moyens et des outils de production.

Des synergies et une forme de fongibilité étaient alors possibles entre nos ateliers et les services éditeurs et informatique de la DILA.

Pour rappel, ces mobilités sont la résultante de négociations difficiles mais sans conflit majeur avec les partenaires sociaux dans les années 2005/2006, des négociations qui, comme vous le rappelez, nous ont conduits à diminuer les effectifs de moitié (de 400 à 202 sociétaires en 5 ans).

Force est de constater que nos personnels contribuent avec efficience et, au quotidien, au fonctionnement des départements de la DILA et à la production d'un nombre considérable de publications, qu'elles soient diffusées sur supports papiers ou dématérialisées, qu'il s'agisse du Journal officiel de la République française (éditions Lois et Décrets), des documents administratifs et des textes d'intérêt général, des débats et documents parlementaires, des avis et rapports du Conseil économique et social, des bulletins annexes, des conventions collectives, des codes ou pour certains de nos personnels, de l'alimentation et de la gestion des sites du service public.

En deuxième point, concernant nos ateliers graphiques prépresse et impression, je puis vous assurer que le changement est en cours et que nous traitons de plus en plus de travaux de qualité. Le papier demeurera encore longtemps complémentaire du numérique et nous mesurons déjà la pertinence des investissements réalisés.

Notre atelier graphique prépresse est lui aussi en pleine mutation et se prépare à traiter, en production, en plus des travaux de PAO, les toutes dernières technologies autour du monde numérique.

Les imprimeries doivent se recentrer de plus en plus vers des travaux de qualité tant sur le fond que sur la forme. C'est pour ces raisons que nous recherchons depuis plusieurs mois une qualité de travail de type « Labeur » sur la rotative. Toutes nos démarches d'obtention de certifications vont dans ce sens, qu'ils s'agissent des normes 14001 et 9001, ou du projet PSO pour les dernières en date.

Enfin, et quant à vos interrogations sur l'investissement de la nouvelle rotative, nous commençons déjà à basculer des publications de nos machines feuilles vers celle-ci et il faut noter l'arrivée de nouveaux travaux prévus dès le début de l'année 2014 tel le CIDJ.

Cependant, je partage votre avis sur la DILA et sur la place qu'elle doit occuper en tant qu'imprimeur incontournable des administrations et des principaux opérateurs publics.

Pour conclure sur ce chapitre, je vous rappelle, à la lecture du rapport, que la SACIJO gère uniquement les personnels et la production de ses deux ateliers graphiques prépresse et impression mais qu'elle n'a pas de responsabilité sur la brochage/finition, l'expédition la distribution et la maintenance dont les agents et les missions sont du ressort de la DILA. L'imprimerie et ses effectifs sont de fait répartis sur les deux entités.

En dernier point et pour être le plus exhaustif, sachez que la SACIJO dispose depuis mars 2005 d'un bureau d'études en ingénierie qui, sous la conduite de la direction technique de la société, travaille sur l'ensemble des dossiers évoqués ci-dessus et notamment sur la conduite de projets transversaux afin de positionner au mieux l'administration vers ces nouvelles technologies à savoir : l'ePub (format ouvert standardisé pour les livres numériques), le DPS (référence en matière de développement et de publication d'applications pour iPad et autres tablettes), l'impression à la demande et le Web to Print (mise à disposition d'une plateforme web permettant de proposer des produits imprimés en ligne).

Toutes nos études sont réalisées dans le respect de nos engagements sur la maîtrise des coûts, la qualité du travail et la réactivité de nos personnels, dans un esprit d'intérêt général, au service du citoyen.

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

9
Les facilités de circulation de la SNCF : une rationalisation à peine entamée

PRÉSENTATION

Depuis sa création en 1938, la SNCF accorde à ses personnels des facilités de circulation sur son réseau, telles que gratuité ou tarifs préférentiels, comme le faisaient auparavant les anciennes compagnies ferroviaires auxquelles elle a succédé. Elle a progressivement amplifié ces avantages qui étaient à l'origine une contrepartie de l'exigence de mobilité imposée aux personnels des entreprises de chemin de fer.

Dans un chapitre de son rapport public de 2010 intitulé « La SNCF : réformes sociales et rigidités de gestion », la Cour avait traité de ces facilités de circulation accordées aux cheminots et à leur famille. Sans remettre en cause le principe de cet avantage, elle soulignait l'importance du nombre de bénéficiaires, plus de 800 000 personnes en 2009 comprenant les cheminots, actifs ou retraités, et leur famille proche, conjoints, enfants et veufs, sans compter les ascendants.

La Cour relevait également le coût de ces facilités pour la SNCF, tenant notamment au manque à gagner pour l'entreprise, alors même que sa direction avait échoué en 2009 à faire accepter une revalorisation significative de la participation des bénéficiaires aux frais de réservation. La Cour recommandait de réviser les modalités d'attribution et d'usage des facilités de circulation, et évoquait l'intégration de ces facilités comme avantage en nature dans la base de calcul des cotisations sociales.

Afin d'examiner les suites données par la SNCF, la Cour a mené en 2013 un contrôle du régime des facilités de circulation des personnels de la SNCF. Elle a, par ailleurs, examiné à cette occasion le régime des facilités de circulation accordées par l'entreprise à des tiers sans lien avec la SNCF.

I - Les facilités de circulation des personnels de la SNCF : un empilement coûteux pour l'entreprise

A - Une sédimentation de droits entraînant une extension continue des bénéficiaires

1 - Un régime touffu

Les personnels de la SNCF bénéficient, pour eux-mêmes et leur famille, de la gratuité de circulation sur l'ensemble du réseau ferroviaire. Cette gratuité est sans limite pour les agents actifs et retraités, réserve faite de restrictions d'usage durant quelques périodes de forte affluence. Elle est contingentée pour leurs ayants droit, qui, au-delà d'un quota annuel de voyages gratuits[121], disposent de droits à une réduction permanente de 90 % sur le prix des billets.

Sur les lignes à réservation obligatoire (lignes à grande vitesse et quelques liaisons *Intercités*), les bénéficiaires acquittent une participation aux frais de réservation[122]. Cette obligation, déjà modique, est allégée pour les agents actifs qui jouissent d'un quota annuel de huit dispenses de paiement des réservations.

À ces facilités dites « principales » s'ajoutent diverses facilités dites « accessoires », essentiellement des possibilités de transport de marchandises ou de mobilier liées aux circonstances de la vie personnelle et professionnelle de l'agent.

[121] Pour les conjoints et enfants de moins de 21 ans des cheminots sous statut, actifs ou retraités : 16 droits à voyage par an, permettant de voyager gratuitement (hors trains soumis à restriction et hors prix de la réservation) jusqu'au surlendemain, à 12 heures, du début du voyage.

[122] Ainsi en 2013 : 13,40 € pour une réservation de TGV en 1e classe en période de pointe mais 1,50 € pour une réservation TGV en période normale.

En dépit d'un effort de clarification depuis 2009, les directives internes de la SNCF régissant le régime des facilités de circulation accordées à ses personnels et leurs ayants droit demeurent un ensemble touffu, marqué par l'accumulation de concessions successives dans le cadre du dialogue social, et, de ce fait, recélant nombre d'archaïsmes[123] et d'incohérences[124]. Mais la sensibilité sociale du sujet freine toute tentative de simplification et a dissuadé jusqu'à présent toute réflexion sur la modernisation d'ensemble d'un dispositif vieux de 75 ans.

2 - La dérive du champ des bénéficiaires

La SNCF invoque, pour légitimer les facilités de circulation, le décret-loi du 12 novembre 1938 relatif à « l'organisation du contrôle des transports et à diverses mesures intéressant la Société nationale des chemins de fer français ». Posant une interdiction de principe de délivrer des facilités de circulation comportant une réduction de plus de 50 %, ce texte admet une exception pour les facilités dont bénéficient « les agents des chemins de fer en activité ou pensionnés, leurs femmes et leurs enfants mineurs dans les conditions prévues par un règlement homologué par le ministre des travaux publics[125] ».

À partir de cette base réglementaire manifestement destinée à harmoniser les pratiques en place dans les différentes sociétés concessionnaires de chemin de fer nationalisées et réunies au sein de la SNCF, l'adaptation ultérieure du régime s'est effectuée par une succession de textes internes à la SNCF, plus d'une cinquantaine depuis 1952, avalisés par le ministère de tutelle. En pratique, c'est par de simples lettres signées par le directeur chargé des transports ferroviaires à ce ministère que sont homologuées les modifications du dispositif.

[123] Par exemple, les réductions pour transport de bois et de charbon, les « carnets d'approvisionnement » délivrés lorsque la commune de l'agent n'a pas de marché, d'épicerie, de supérette ou de supermarché, ou encore les facilités de circulation attribuées à l'enfant de plus de 21 ans, à charge, demeurant chez un retraité SNCF veuf ou divorcé et « tenant son ménage ». Bien que souvent d'application marginale, ces facilités n'ont pas fait, jusqu'à présent, l'objet d'un « toilettage ».

[124] Par exemple, selon la distinction honorifique qui leur a été accordée, agents sous statut ou agents contractuels n'ont pas les mêmes droits de conservation de l'intégralité de leurs facilités de circulation lors du départ en retraite. Il en est de même, entre actifs et retraités pour le délai à l'issue duquel l'enfant du concubin bénéficie de facilités de circulation.

[125] Article 16 paragraphe a) du décret-loi du 12 novembre 1938.

Ces révisions successives ont très rapidement dépassé la définition de 1938 et ont substantiellement élargi le champ des bénéficiaires.

Certains de ces élargissements peuvent être considérés comme des adaptations normales aux évolutions de la société depuis 1938, comme le travail féminin, le développement de nouvelles formes de vie de couple ou le développement des familles recomposées. Ils ont contribué à augmenter le nombre de bénéficiaires en faisant ainsi admettre comme ayants droit le concubin ou le partenaire de PACS, ainsi que les beaux-enfants mineurs de l'agent actif ou retraité (enfants du conjoint, du concubin ou du partenaire de PACS).

D'autres extensions ont clairement outrepassé les limites fixées par le décret-loi de 1938. La principale concerne l'octroi, en 1956, de facilités aux ascendants (parents et grands-parents) de l'agent et de son conjoint puis, en 1974, aux ascendants (parents et grands-parents et même, curieusement, arrière grands-parents) du retraité et de son conjoint. Ces extensions ont elles-mêmes été amplifiées par les élargissements précités de la notion de conjoint. Les intéressés se voient reconnaître, sur demande de leur part, le bénéfice de quatre droits à voyages gratuits par an. L'inclusion des ascendants dans les ayants droit est une spécificité de la SNCF : ainsi, dans le cadre des accords de réciprocité avec les compagnies étrangères, les ascendants et les ayants droit des agents ne bénéficient pas de facilités de circulation.

De même, la limitation aux « enfants mineurs » posée par le texte de 1938 a été battue en brèche, d'abord par le maintien des facilités aux enfants de 18 à 21 ans lorsque la majorité civile a été abaissée à 18 ans, puis par la prise en compte des enfants majeurs dans des situations particulières (enfants à charge, étudiants jusqu'à 28 ans, handicapés) ou dans certaines circonstances (gratuité des trajets pour parcours scolaire, des trajets pour rejoindre un parent en cas de divorce ou de séparation, des trajets liés à certaines activités culturelles ou sportives).

Par ailleurs, les quelque 3 360 médecins exerçant à temps complet ou partiel au profit de la SNCF bénéficient, comme les cheminots, de facilités de circulation pour eux-mêmes et leurs ayants droit, avantage présenté par la SNCF comme un moyen de s'attacher la collaboration durable de ces praticiens.

B - Les cheminots : des bénéficiaires minoritaires

L'addition de ces différentes catégories aboutit à un nombre particulièrement élevé de bénéficiaires. Selon la SNCF, la répartition était la suivante ces dernières années :

Tableau : nombre de bénéficiaires des facilités de circulation

Actifs			
	2009	**2010**	**2011**
Agents	188 482	159 000	163 005
Ayants droit	239 490	305 529	172 914
Total	427 972	464 529	335 919

Retraités			
	2009	**2010**	**2011**
Agents	138 727	124 006	184 564
Ayants droit	272 240	241 971	236 093
Total	410 967	365 977	420 657

Répartition agents/ayants droit			
Total	**838 939**	**830 506**	**756 576**
dont agents	327 209	283 006	347 569
dont ayants droit	511 730	547 500	409 007

Source : SNCF[126]

Si le nombre de bénéficiaires a diminué de 10 % depuis la précédente intervention de la Cour, passant de 838 939 en 2009 à 756 576 en 2011, on observe qu'à cette date les cheminots en activité ne représentaient, avec 163 005 personnes, que 21,5 % des bénéficiaires, derrière les retraités (24,3 %) et largement derrière les ayants droit, qui, avec 409 000 personnes, en constituaient 54,1 %.

[126] Les variations importantes de chiffres s'agissant notamment des ayants droit des actifs ou des retraités ont été confirmées par la SNCF.

Encore ces chiffres de la SNCF doivent-ils être complétés. Ne recensant parmi les ayants droit que ceux qui reçoivent automatiquement leur dotation en titres de circulation, à savoir les partenaires de couple et les enfants de moins de 21 ans, ils ne prennent pas en compte ceux qui doivent en faire la demande (ce droit est alors qualifié de « quérable »), soit plus de 340 000 personnes : ascendants (248 000 personnes), enfants majeurs de plus de 21 ans à charge (12 028 personnes), enfants de quatre à moins de douze ans (78 504 personnes), médecins et leurs ayants droit (8 818 personnes).

Le total des bénéficiaires des facilités de circulation s'établissait donc, à la fin de 2011, à plus de 1 100 000 personnes, dont seulement environ 15 % de cheminots en activité. Le grand nombre, parmi les bénéficiaires, de personnes dont les liens avec le chemin de fer sont pour le moins ténus, pose un problème au regard de l'égalité d'accès au service public ferroviaire.

C - Des outils de gestion améliorés depuis 2009

La SNCF a entrepris en 2009 une amélioration de la gestion des facilités de circulation de ses personnels. Jusqu'alors, les cartes de circulation détenues par les cheminots, actifs ou retraités, étaient uniquement des documents en papier d'une exploitation lourde, ne permettant que difficilement au contrôleur de détecter d'éventuelles fraudes.

La SNCF a introduit en 2009 le *Pass Carmillon*, une carte d'identité dotée d'une puce électronique et reliée à une base de données centrale. Cette carte, fournie à tous les agents actifs ou retraités, facilite le processus de réservation et permet aux contrôleurs exerçant dans les trains de vérifier, pour autant qu'ils utilisent leur terminal de lecture, les droits de son détenteur. Elle peut être invalidée à distance en cas de perte, de vol, ou d'expiration des droits du titulaire. Par ailleurs, permettant un décompte immédiat et une facturation en temps réel des réservations, l'introduction du *Pass Carmillon* a permis de mettre fin aux pratiques qui consistaient à réserver une place dans plusieurs trains pour un même trajet en attendant de savoir lequel on allait prendre, ou à réserver toutes les couchettes d'un même compartiment pour ne pas avoir de voisin. La SNCF considère que le coût de l'élaboration et du déploiement du *Pass Carmillon* a été immédiatement amorti par la suppression du manque à gagner provoqué par ces réservations abusives.

Cette modernisation ne concerne pas tous les ayants droit, qui continuent à disposer uniquement de titres en papier, automatiquement ou sur demande, ce qui occasionne d'importants frais de gestion et d'envoi.

Il est regrettable à ce titre que l'extension du *Pass Carmillon* aux ayants droit, tout au moins aux membres de la famille proche, n'ait pas été menée à bien jusqu'à présent, alors qu'il s'agit de la population de bénéficiaires la plus nombreuse. La SNCF fait valoir que les facilités dont bénéficient les ayants droit sont des droits à circuler sans limite durant une période donnée (de 36 à 60 heures) et non à faire un trajet spécifique, ce qui se révèlerait difficile à gérer informatiquement. Toutefois, elle s'est engagée à réexaminer les diverses possibilités en ce domaine.

Une autre amélioration récente de la gestion des facilités de circulation a été la numérisation systématique des dossiers de pièces justificatives des bénéficiaires et l'unification des bases de données correspondantes, ce qui donne à la SNCF une capacité de gestion centralisée et en temps réel.

D - Un début de régularisation au titre des cotisations sociales mais pas au titre de l'impôt sur le revenu

La Cour avait évoqué, dans son rapport annuel de 2010, la nécessaire intégration des facilités de circulation comme avantage en nature dans la base de calcul des cotisations sociales. Une convention transitoire entre la SNCF et l'Agence centrale des organismes de sécurité sociale (ACOSS), prenant effet au 1er janvier 2010, a reconnu que les facilités de circulation constituaient un avantage en nature et les a intégrées dans la base de calcul des cotisations sociales. Elle est échue depuis la fin 2012 mais continue d'être appliquée par les parties.

Toutefois, cette convention déroge à la réglementation puisque la SNCF prend à sa charge non seulement la part patronale dont elle est redevable, mais également les contributions sociales (CSG, CRDS) incombant normalement aux agents, au motif de l'impossibilité d'individualiser le calcul de ces avantages en nature. Par ailleurs, l'assiette de calcul, qui ne prend en compte que les facilités de circulation sur les trains à réservation obligatoire, valorisées qui plus est à un tarif très bas, est largement sous-évaluée.

Il conviendrait qu'une nouvelle convention prenne en compte ces avantages de façon plus réaliste. Cela nécessite que la SNCF mette en œuvre l'adaptation de ses systèmes d'information à laquelle elle s'était engagée dans la convention de 2010.

Enfin, une régularisation s'impose également du point de vue fiscal : les facilités de circulation constituant un avantage en nature, leur valeur devrait être déclarée à l'administration des impôts tant par l'employeur que par le salarié.

E - Un coût pour l'entreprise très supérieur aux évaluations de la SNCF

Le coût des facilités de circulation pour la SNCF comprend non seulement les charges directes qu'elle doit acquitter pour faire fonctionner le dispositif, mais aussi le manque à gagner commercial qu'il provoque. La SNCF ne suit régulièrement aucun de ces coûts. Les présentations qu'elle en fait se caractérisent par une sous-estimation manifeste.

Elle évaluait le coût direct en 2011 à 9,7 M€ et considérait qu'il était largement couvert par les contributions versées par les bénéficiaires[127]. Toutefois, cette somme n'incluait que les charges, essentiellement salariales, de gestion des facilités, et ne prenait pas en compte les cotisations sociales acquittées par la SNCF sur l'avantage en nature que constituent les facilités de circulation, soit entre 13 et 15 M€ selon les années. Le coût direct du dispositif se situe ainsi à près de 25 M€ par an, presque le triple du chiffre fourni par la SNCF, et n'est donc pas totalement couvert par les contributions des bénéficiaires.

Surtout, une bonne estimation de l'impact de ce dispositif sur les comptes de l'entreprise ne doit pas se limiter au seul coût direct : elle doit inclure le manque à gagner commercial qu'il entraîne.

La SNCF a une conception minimaliste de ce manque à gagner, puisqu'elle l'estime limité à l'effet d'éviction sur les trains à réservation obligatoire complets, c'est-à-dire le prix total des places qui n'ont pu être vendues à des clients parce que réservées par des personnels de la SNCF ou leurs ayants droit. Par cette méthode, elle évaluait le manque à gagner à 21 M€ en 2010.

La Cour considère pour sa part que le manque à gagner correspond à la différence entre les contributions actuellement payées par les bénéficiaires des facilités et ce qu'ils payeraient s'ils étaient assujettis aux tarifs commerciaux applicables aux voyageurs « normaux », en tenant compte de la diminution corrélative du nombre de leurs voyages en train.

[127] Contribution aux frais de réservation et part du prix du billet non couverte par la réduction de 90 % dont bénéficient les conjoints et les enfants mineurs au-delà de leur contingent de voyages gratuits, soit 19,8 M€ en 2011.

L'estimation de ce manque à gagner est d'autant plus difficile que la SNCF ne s'est pas dotée des moyens de l'évaluer, faute d'adaptation en ce sens de son système d'information pour suivre les consommations individuelles de facilités de circulation. Selon la méthode et les hypothèses retenues, les évaluations de l'impact total des facilités de circulation du personnel et des ayants droit sur les comptes de la SNCF vont d'une cinquantaine de millions d'euros à des sommes dépassant significativement 100 M€. Si ces évaluations doivent être prises avec précaution, il est avéré que le coût global pour la SNCF est très supérieur à l'évaluation qu'elle en donne.

La Cour relevait en 2010 que la SNCF ne fournissait aucune indication sur le coût des facilités de circulation dans l'annexe à ses comptes annuels. C'est toujours le cas aujourd'hui, alors que l'exigence de transparence financière imposerait la mention d'un ordre de grandeur du manque à gagner correspondant.

II - Les facilités de circulation accordées à des tiers : une générosité à mieux maîtriser

A - Malgré la multiplication des conventions, la persistance de droits injustifiés

À partir d'une interprétation extensive des dispositions du décret-loi du 12 novembre 1938, qui, outre les cheminots et leurs ayants-droit, prévoyait la fourniture de facilités de circulation à des fonctionnaires des organismes publics chargés de la tutelle ferroviaire ainsi qu'à diverses personnes « qui concourent à l'exécution du service des chemins de fer », la SNCF a accordé, à son initiative ou à la demande du ministère de tutelle, des facilités à un nombre important de bénéficiaires extérieurs.

Un certain nombre de ces facilités sont fondées sur des conventions qui, moyennant une contrepartie financière versée à la SNCF, fournissent à des catégories de bénéficiaires une gratuité de circulation pour des déplacements de service sur tout ou partie du réseau. La plupart de ces conventions, qui lient la SNCF à divers organismes publics, n'appellent pas d'observations particulières.

On relèvera néanmoins le cas du ministère de l'écologie, du développement durable et de l'énergie qui est lié avec la SNCF par trois conventions, dont l'une, spécifique à la direction générale des

infrastructures, des transports et de la mer (DGITM), prévoit la fourniture de cartes personnelles de libre circulation à un certain nombre d'agents « au titre des missions de surveillance et de contrôle des chemins de fer qu'ils exercent ». Or si certaines de ces facilités paraissent effectivement justifiées par l'exercice de missions concourant directement au service ferroviaire, telles celles attribuées aux agents de la permanence « accidents » de la sous-direction de la sécurité et de la régulation ferroviaire, d'autres correspondent au maintien de droits acquis dont la justification actuelle apparaît inexistante.

Ainsi, pour des raisons qui ne sont pas apparues clairement à la Cour, 509 contrôleurs des transports terrestres disposaient début 2013 d'une carte de circulation régionale, théoriquement destinée à un usage professionnel mais pouvant en pratique être utilisée à titre privé. Or le concours apporté par ces fonctionnaires, qui dépendent de la sous-direction des transports routiers, à l'exécution du service des chemins de fer apparaît des plus limités.

De même, des fonctionnaires du ministère de l'écologie, du développement durable et de l'énergie qui ont été autrefois en poste à la direction des transports terrestres continuent de bénéficier, au titre des droits acquis, de facilités de circulation semblables à celles des cheminots, d'où leur dénomination d'« assimilés ». Ce régime des « assimilés » a été mis en extinction au 30 juin 2004 : il continue donc de s'appliquer aux agents en activité ou en retraite qui en bénéficiaient à cette date, ainsi qu'à leurs ayants droit[128], mais pas à leurs collègues moins anciens occupant le même type de fonctions. La fourniture de facilités de circulation aux « assimilés » est intégralement à la charge de la SNCF, l'État, contrairement à ce qui avait été initialement convenu, ne lui versant aucune contrepartie à ce titre.

Il serait souhaitable que le ministère de l'écologie, du développement durable et de l'énergie rationalise la gestion des facilités de circulation de ses personnels en la regroupant dans une convention unique prévoyant une contrepartie financière. En aucun cas, les agents publics chargés de fonctions de tutelle ou de contrôle sur la SNCF ne devraient bénéficier, pour eux ou leur famille, de facilités de circulation utilisables à titre privé.

Enfin, les conventions conclues entre la SNCF, l'Assemblée nationale et le Sénat pour la fourniture de cartes de libre circulation aux parlementaires et de cartes demi-tarif à leur conjoint prévoient une contrepartie financière payée à l'entreprise par les assemblées.

[128] Soit près de 1 000 personnes à la fin de l'année 2012.

Cependant, son montant est bas puisqu'il représente moins de 30 % du tarif commercial de ces cartes, alors que, par exemple, la convention avec un ministère comptant un nombre important d'agents bénéficiaires est fondée sur un prix de 70 % du tarif commercial.

B - Une nécessaire remise en ordre des facilités accordées à des personnalités publiques

Des facilités de circulation sont accordées sur décision du président de la SNCF, sans aucune contrepartie financière, à un certain nombre de « personnes rendant ou ayant rendu des services éminents aux chemins de fer »[129].

On trouve parmi les bénéficiaires certaines personnes ayant effectivement tenu des responsabilités importantes touchant au secteur ferroviaire (par exemple d'anciens présidents, administrateurs ou directeurs généraux de la SNCF, des responsables d'organismes proches de la SNCF). Mais, en application d'usages anciens ou de la politique de relations publiques de l'entreprise, on constate que des facilités de circulation sont également accordées à plusieurs dizaines de personnalités, responsables et anciens responsables de l'exécutif ou responsables de hautes institutions administratives ou judiciaires, et dans certains cas à leurs proches, donc à des bénéficiaires n'ayant pas de lien spécifique avec le monde ferroviaire.

L'exigence de transparence requiert que les conditions d'octroi de facilités individuelles à des tiers correspondent à des critères objectifs approuvés par le conseil d'administration de la SNCF, et fassent l'objet de procédures appropriées pour en assurer le respect et en permettre le contrôle. S'agissant des responsables publics, les facilités attribuées devraient donner lieu à la passation systématique de conventions avec les institutions ou organismes dont ils dépendent, assorties d'une contrepartie financière pour la SNCF.

[129] Selon les termes d'un arrêté du 25 février 1939 du ministre des travaux publics, précisant les modalités d'application du décret-loi de 1938 précité.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

Il n'est pas interdit à une entreprise de faire bénéficier ses salariés d'avantages en nature et de tarifs préférentiels sur ses propres produits ou services. La Cour ne préconise donc pas la suppression des facilités de circulation que la SNCF accorde à ses personnels et qu'elle présente comme constitutives de l'« identité cheminote ».

Des évolutions sont pourtant nécessaires et possibles. Il s'agit, dans le respect des règles sociales et fiscales et en application de règles internes claires, de s'assurer régulièrement de la pertinence du système par rapport à la politique salariale et sociale de l'entreprise, en ayant soin d'en maîtriser l'ampleur et le coût, et d'en contrôler effectivement la mise en œuvre.

C'est donc à un exercice de « remise à plat », encore jamais entrepris, que la SNCF devrait procéder, en liaison avec les institutions représentatives du personnel. La perspective de l'ouverture du transport ferroviaire des voyageurs à la concurrence donne l'occasion, et même rendra nécessaire d'ouvrir le dossier.

Il conviendrait que soient également revus les nombreux et complexes dispositifs accordant des facilités personnelles de circulation à des bénéficiaires sans lien avec la SNCF. Là aussi, les facilités accordées ont tendu à dépasser le cadre initial, et leur maintien serait problématique dans le contexte d'ouverture à la concurrence.

En conséquence, la Cour formule les recommandations suivantes :

1. *réviser les modalités d'attribution et de gestion des facilités de circulation accordées aux personnels de la SNCF, notamment :*
   - *en supprimant les facilités de circulation accordées aux ascendants ;*
   - *en rendant quérables les facilités accordées aux autres ayants droit ;*
   - *en achevant le travail de rationalisation des différents droits ;*
   - *en se dotant des instruments nécessaires pour mesurer l'usage individuel de ces facilités ;*

- *en augmentant le nombre de lignes ferroviaires et de plages horaires interdites à l'usage des facilités personnelles de circulation ;*

2. *appliquer aux facilités de circulation le droit commun de la prise en charge des contributions sociales ;*
3. *appliquer le régime fiscal des avantages en nature aux facilités de circulation ;*
4. *mentionner dans l'annexe aux comptes annuels de la SNCF une estimation du coût des facilités de circulation incluant le manque à gagner qu'elles entraînent ;*
5. *à l'exception des personnels de contrôle qui ne sauraient bénéficier de telles facilités, ne délivrer des facilités de circulation à des tiers agents de l'État ou membres d'institutions publiques que pour des motifs de service et dans le cadre de conventions prévoyant une contrepartie financière effective pour la SNCF ;*
6. *soumettre à l'approbation et au contrôle régulier du conseil d'administration de la SNCF :*

   - *un régime révisé des facilités de circulation accordées à ses personnels et leurs ayants droit, intégrant les recommandations précédentes ;*
   - *la définition de critères objectifs pour la délivrance de ces facilités à des tiers.*

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	340
Ministre délégué auprès du ministre de l'écologie, du développement durable et de l'énergie, chargé des transports, de la mer et de la pêche	341
Président de la Société nationale des chemins de fer français (SNCF)	343
Directeur de l'Agence centrale des organismes de sécurité sociale (ACOSS)	345

Destinataire n'ayant pas répondu

Ministre de l'écologie, du développement durable et de l'énergie

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 votre analyse et de vos recommandations, et en particulier de vos constats relatifs à l'extension progressive du nombre des bénéficiaires, la contribution modeste des bénéficiaires ne permettant pas de couvrir les coûts directs supportés par la SNCF ainsi que l'ordre de grandeur de plusieurs dizaines de millions d'euros du manque à gagner pour la SNCF, ce qui en fait un coût substantiel malgré l'existence d'un certain intervalle d'incertitude.

Tout d'abord, nous partageons l'idée que le principe de ces facilités doit être maintenu, car elles font partie intégrante du pacte social qui lie les cheminots à 1'entreprise.

Toutefois, les recommandations de la Cour doivent inciter la SNCF à poursuivre l'effort de modernisation et de rationalisation qu'elle a déjà engagé.

Notamment, il nous semble nécessaire d'assurer une traçabilité individuelle de ces facilités, afin d'en évaluer plus finement le coût pour l'entreprise, d'en permettre un meilleur contrôle, d'améliorer l'information financière du conseil d'administration sur ce sujet mais aussi d'affiner la problématique de leur traitement fiscal et au titre des cotisations sociales.

Toute évolution du système, qui relève avant tout de la responsabilité de la direction de l'entreprise, devrait évidemment faire l'objet d'une concertation sociale approfondie.

RÉPONSE DU MINISTRE DÉLÉGUÉ AUPRÈS DU MINISTRE DE L'ÉCOLOGIE, DU DÉVELOPPEMENT DURABLE ET DE L'ÉNERGIE, CHARGÉ DES TRANSPORTS, DE LA MER ET DE LA PÊCHE

Ce projet appelle de ma part les remarques suivantes.

1. Concernant le principe même des facilités de circulation et les travaux déjà réalisés par la SNCF

La Cour relève à juste titre « qu'il n'est pas interdit à une entreprise de faire bénéficier ses salariés d'avantages en nature et de tarifs préférentiels sur ses propres produits ou services ». Je remarque ainsi que la Cour ne préconise pas la suppression des facilités de circulations que la SNCF accorde à ses salariés. En effet, les facilités de circulations accordées aux personnels de la SNCF relèvent d'avantages normaux accordés à ses salariés, à l'instar de la pratique d'autres grandes entreprises. Je considère que ces facilités de circulation font partie du contrat qui lie les cheminots à l'entreprise et que toutes éventuelles évolutions du dispositif ne pourraient intervenir qu'après négociations avec les partenaires sociaux. Ainsi et même si les textes d'attribution de ces facilités méritent sans doute d'être clarifiés, après concertation avec les partenaires sociaux, il m'apparaît normal qu'au-delà des cheminots, les retraités puissent en bénéficier ainsi que d'autres populations d'ayants droit dans le cadre de la politique sociale de la SNCF. Je note par ailleurs qu'au vu des chiffres transmis par la Cour, le nombre de bénéficiaires a baissé de 10 % depuis 2009.

De plus, il m'apparaît important de souligner les travaux déjà réalisés par la SNCF à la suite notamment du rapport de 2010 afin de rationaliser le dispositif tout en maintenant les principes de cette politique sociale. Je pense notamment à l'introduction du Pass Carmillon, doté d'une puce électronique et relié à une base de données centrale, qui a constitué une avancée notable permettant de tendre vers une meilleure gestion du dispositif et d'éviter des pratiques de multi-réservations par une personne.

2. Concernant le manque à gagner pour la SNCF

La Cour estime à plus d'une centaine de millions d'euros le manque à gagner des facilités de circulation pour l'entreprise. La SNCF évalue quant à elle la perte de recettes à 21 M€, pour l'année 2010. Cette différence d'approche s'explique notamment par le fait que la SNCF ne comptabilise le manque à gagner que pour les trains à réservation complets où effectivement les réservations par les bénéficiaires de facilités de circulations ont un effet d'éviction sur les autres voyageurs. Cette approche peut être certes complétée par la prise en compte d'autres effets mais il est difficile de partager l'idée selon laquelle l'usage de trains non complets par des bénéficiaires de facilités de circulation ferait perdre des recettes à l'entreprise.

3. Concernant les régularisations au titre des cotisations sociales et de l'impôt sur le revenu

Comme le remarque la Cour, un premier effort a été entrepris avec la signature d'une convention provisoire en 2010 entre l'entreprise et l'ACOSS. Il appartient à l'entreprise et aux organismes sociaux de poursuivre ce travail.

4. Concernant les facilités de circulation accordées aux agents du ministère de l'écologie, du développement durable et de l'énergie

Le nombre de personnes auxquelles s'applique le régime de l'assimilation est en décroissance régulière. Ainsi, le nombre d'agents de la direction générale des infrastructures, des transports et de la mer (DGITM) qui en bénéficiaient en 2008 était de 126 ; il est de 90 pour 2013, soit une baisse de 30 % en cinq ans.

Concernant les facilités accordées aux contrôleurs de transports terrestres, je souligne que cette catégorie d'agents est habilitée, suivant les termes de l'article L. 1252-3 du code des transports, au contrôle du transport des marchandises dangereuses par voie ferroviaire ou guidée, routière ou fluviale. Leurs missions ont donc bien un lien direct avec le contrôle des chemins de fer et l'attribution de facilités de circulation est justifiée.

Concernant la convention passée par la DGITM « relative aux cartes de circulation délivrées à certains personnels du ministère chargé des transports », qui arrive à terme fin 2013, il sera tenu compte des préconisations de la Cour lors de son renouvellement. Par ailleurs, l'extinction progressive du dispositif pour le personnel de la DGITM relevant de l'assimilation sera poursuivie.

5. Concernant les facilités de circulation accordées aux personnalités publiques

Je considère comme la Cour que les conditions d'octroi de ces facilités doivent respecter des critères objectifs arrêtés par le conseil d'administration de l'entreprise.

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DE LA SOCIÉTÉ NATIONALE DES CHEMINS DE FER FRANÇAIS (SNCF)

Comme le souligne à juste titre la Cour, les facilités de circulation constituent un sujet identitaire, étroitement lié à l'entreprise, et plus largement à l'histoire du monde ferroviaire. L'existence de telles facilités au sein de toutes les entreprises ferroviaires européennes en atteste. Les cheminots sont, en France comme ailleurs, extrêmement attachés à ces facilités, qui sont le signe tangible de leur appartenance à une communauté professionnelle. Il importe donc de prendre en compte cette dimension dans les perspectives d'évolution d'un dispositif symbolique de leur lien avec l'entreprise et de son histoire sociale.

A la suite d'un précédent rapport de la Cour, SNCF a engagé un important effort de modernisation de la gestion de ces facilités, de manière à permettre un meilleur contrôle de l'utilisation de celles-ci. Comme le relève la Cour, cet effort a commencé à porter ses fruits grâce à la mise en place du « Pass Carmillon » pour les collaborateurs de l'entreprise. Ces chantiers d'amélioration et de rationalisation se poursuivent. On peut mentionner en particulier la mise en service au printemps 2013 d'un nouvel outil informatique qui permet de gérer l'ensemble des bénéficiaires, actifs, retraités et ayants droits au sein d'une base de données unique.

Les règles applicables ne restent pas non plus figées. Ainsi, un nouveau référentiel concernant les agents retraités a été mis en vigueur début octobre 2013, mettant fin notamment aux disparités que souligne la Cour entre le régime applicable aux retraités contractuels et aux retraités qui relèvent du statut de cheminot. Divers autres ajustements ont été réalisés, par exemple sur les ex-conjoints lors du décès de l'ouvrant-droit ou, depuis 2009, l'indexation sur l'évolution annuelle des salaires des tarifs de réservation acquittés par les cheminots. L'indication selon laquelle « la sensibilité sociale du sujet freine toute tentative de simplification et a dissuadé jusqu'à présent toute réflexion sur la modernisation d'ensemble d'un dispositif vieux de 75 ans » ne semble donc pas reposer sur une juste appréciation des améliorations progressives apportées au système. La Cour souligne du reste les progrès réalisés sur les outils de gestion depuis 2009.

La Cour recommande d'amplifier cet effort de rationalisation en révisant les modalités d'attribution et de gestion des facilités de circulation. SNCF est attaché à la pérennité du dispositif prévu dans le décret-loi du 12 novembre 1938, qui constitue la base juridique des facilités accordées à ses salariés et à leurs ayant-droits. C'est dans le plein respect des principes essentiels de ce décret qu'une évolution de certaines dispositions mentionnées par la Cour pourra être envisagée, après concertation avec les partenaires sociaux.

S'agissant des relations avec les organismes tiers, je suis favorable à la pleine mise en œuvre de la recommandation visant à conventionner, moyennant contrepartie financière, la délivrance de facilités de circulation. Par ailleurs, la délivrance des facilités attribuées à l'initiative de l'entreprise

à un nombre réduit de bénéficiaires pour des motifs commerciaux ou de relations publiques sera aussi rendue plus transparente par la définition de critères génériques et de processus appropriés qui seront repris dans un document approuvé par le Conseil d'administration.

Au plan financier, la fourchette de « manque à gagner » résultant pour l'entreprise de l'existence des facilités de circulation, telle que la Cour la décrit, repose sur des hypothèses très incertaines et des approximations trop importantes pour aboutir à un résultat robuste. L'approche par l'effet d'éviction est la seule méthode qui permette de disposer d'un coût avéré.

Enfin, l'évolution du traitement social et fiscal des facilités de circulation recommandée par la Cour nécessite de tenir compte de l'extrême diversité d'utilisation de ces facilités, marquée par une forte imbrication entre usages professionnel et privé. La reconnaissance de principe des facilités comme accessoire en nature au contrat de travail n'épuise donc pas à elle-seule la problématique de leur traitement social et fiscal. Je vous confirme à cet égard que SNCF, avec les autres acteurs concernés, en particulier l'Agence centrale des organismes de sécurité sociale, est engagé dans la recherche de solutions appropriées à ce sujet.

RÉPONSE DU DIRECTEUR DE L'AGENCE CENTRALE DES ORGANISMES DE SÉCURITÉ SOCIALE (ACOSS)

L'ACOSS souhaite porter à la connaissance de la Cour que les travaux d'élaboration d'une nouvelle convention couvrant la période courant à compter du 1er janvier 2013 sont en cours, et prendra en compte autant que possible les observations et recommandations formulées par la Cour, en prévision d'un projet finalisé en 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

Chapitre III

La Cour alerte

1. SOVAFIM : un réexamen indispensable
2. La Chancellerie des universités de Paris : un établissement public à supprimer

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
SOVAFIM : un réexamen indispensable

PRÉSENTATION

La SOVAFIM (Société de valorisation foncière et immobilière) a été créée en 2006, sous le statut de société de droit privé avec l'État pour seul actionnaire.

Dans son rapport public annuel 2011, la Cour, constatant que l'utilité de la société n'était pas durablement avérée, en avait recommandé la dissolution. Cette recommandation n'avait pas alors été suivie par les pouvoirs publics, qui, considérant que cette société était à même de remplir plusieurs tâches spécifiques en rapport avec la politique immobilière de l'État, l'avaient jugé prématurée et avaient renvoyé au bilan du plan stratégique 2009-2011 puis à l'élaboration d'un plan de développement 2011-2015.

Trois ans plus tard, la Cour a procédé à une nouvelle analyse de la situation et du rôle de la SOVAFIM.

La mission initiale de la société, commercialiser les actifs immobiliers devenus inutiles à Réseau ferré de France (RFF) qui lui avaient été transférés, est aujourd'hui quasiment achevée. L'évolution de son activité traduit, en revanche, les difficultés persistantes de son positionnement, dans un contexte où la politique immobilière de l'État a été elle-même évolutive. Le cadre légal de son action a été modifié à trois reprises, notamment pour lui ouvrir la possibilité de valoriser des biens issus de l'ensemble de la sphère publique, puis pour en faire une structure de portage de biens en instance d'affectation qu'il serait estimé préférable de garder dans cette sphère plutôt que de les mettre sur le marché.

Or la SOVAFIM n'est pas parvenue à élargir son activité de cession d'actifs immobiliers d'origine publique : les tentatives de diversification de ses partenaires n'ont guère eu de résultats ; les relations avec les ministères sont malaisées et certains dossiers mal engagés.

Elle s'est progressivement transformée en « foncière ». D'une part, en conservant ou acquérant la propriété de biens mis en location, elle s'est dotée de revenus récurrents, désormais supérieurs à ceux issus de son activité de commercialisation. ; d'autre part, l'État en a fait un instrument de gestion de projets immobiliers, en se déchargeant sur elle du financement et de la maîtrise d'ouvrage. Après une première expérience d'échelle modeste (le siège de l'Organisation internationale de la francophonie, avenue Bosquet), l'État a choisi de confier à la SOVAFIM la rénovation de l'îlot Ségur-Fontenoy où doivent être regroupés les services du Premier ministre et d'autorités administratives indépendantes.

Les orientations à court terme concernant la SOVAFIM doivent tenir compte du lancement de cette opération et de la nécessité, quelles qu'en soient les fragilités, de la mener à bonne fin. Cependant, l'État, à partir de l'expérience des six années d'existence de la SOVAFIM, doit définir au plus tôt les caractéristiques exactes du ou des outils complémentaires dont il peut avoir besoin aujourd'hui pour mettre en œuvre sa politique immobilière et en tirer les conséquences sur le devenir de cette société dans sa forme actuelle.

I - Une activité initiale de cession déclinante

A - La fin de la cession des biens de RFF

La SOVAFIM s'est vu transférer 158 biens par Réseau ferré de France (RFF), pour 59,1 M€, prix déterminé sur la base de la valeur nette comptable, soit de la valeur résiduelle après amortissement, très inférieure à la valeur de marché. Fin 2012, 117 biens avaient été cédés, des processus de vente engagés pour 15 autres, 26 biens invendables rétrocédés à RFF. Reste une emprise au fort potentiel sise à La Défense, dont le caractère complexe a retardé la valorisation. Les recettes de cession cumulées ont atteint 508 M€ fin 2012, dégageant des plus-values brutes de 458 M€ et nettes de 387 M€, le montant de ces plus-values s'expliquant par l'écart entre le prix de transfert et le prix de marché.

RFF, qui a tiré peu de bénéfices de ces cessions, n'a pas effectué de nouveaux transferts à la SOVAFIM après 2007 ; les relations entre RFF et la SOVAFIM sont restées tendues, comme en témoigne le caractère laborieux de l'apurement de leurs relations financières.

B - La recherche peu fructueuse d'autres biens à céder

Les tentatives de la SOVAFIM de trouver de nouveaux biens à valoriser pour compenser le tarissement de ceux provenant de RFF ont été fort peu fructueuses.

La SOVAFIM est intervenue à l'initiative de l'État pour la cession des biens de la Caisse autonome nationale de la sécurité sociale dans les mines (CANSSM) entre 2007 et 2009. Elle a assuré la commercialisation d'un immeuble de l'Agence centrale des organismes de sécurité sociale (ACOSS) à Paris et d'un terrain de la société de défaisance de l'ex-Comptoir des entrepreneurs à Roquebrune-Cap-Martin (Alpes-Maritimes).

Du côté des ministères, la SOVAFIM a obtenu le transfert de plusieurs casernes de gendarmerie et centrales pénitentiaires désaffectées.

Ces transferts ont été opérés dans le cadre d'une « logique de portefeuille » consistant à regrouper en lot à la fois des biens de bonne qualité et des biens moins faciles à valoriser. Ce dispositif n'est pas *a priori* le plus favorable à la SOVAFIM car, du fait d'un mécanisme de complément de prix, elle partage avec le ministère concerné les gains des opérations profitables tandis qu'elle conserve à ses frais les biens qu'elle ne peut pas valoriser dans de bonnes conditions. Or si certaines opérations devraient être fort rentables (vente d'anciennes casernes de gendarmerie à Strasbourg notamment), d'autres devraient être coûteuses pour la SOVAFIM qui les a acceptées sans étude préalable suffisante (ancienne caserne de gendarmerie de Saint-Malo) ou doit faire face à une modification des règles locales d'urbanisme (ancienne centrale pénitentiaire de Nantes).

De manière générale, ce type d'opération pose de délicats problèmes d'équilibre entre la SOVAFIM et ceux qui lui apportent des biens : si la marge de la SOVAFIM est trop élevée, ses partenaires ont le sentiment d'être spoliés ; dans le cas inverse, elle n'a pas intérêt à intervenir. Que l'État soit à la fois le propriétaire des biens et l'actionnaire de la SOVAFIM ne suffit pas à régler cette difficulté.

C - Un bilan financier contrasté

Entre 2009 et 2012, la SOVAFIM a réalisé 23,46 M€ de plus-values brutes, concentrées sur un nombre limité d'opérations : 21,32 M€

soit 91 % proviennent de seulement cinq opérations : 2,2 M€ de la vente de l'immeuble de l'ACOSS, 19,12 M€ de la cession de quatre actifs transférés par RFF, dont 16,91 M€ pour la seule vente de l'immeuble occupé par La Poste dans le huitième arrondissement de Paris[130]. Certaines opérations en cours, dont celles de Saint-Malo et Nantes précitées, devraient se solder par des pertes et ont donné lieu à des provisions.

D - L'absence de perspectives

La SOVAFIM n'a plus de plan de charge suffisant : après l'abandon en 2009 du projet de valorisation de ses emprises parisiennes (projet « Vauban »), malgré quatre ans de tractations, le ministère de la défense n'a consenti aucun transfert à la SOVAFIM[131] ; le ministère de l'intérieur n'a pas l'intention de réaliser de nouveaux transferts ; seul le ministère de la justice est prêt à continuer à travailler avec elle. Les velléités d'intervention de la SOVAFIM sur des biens relevant du ministère des affaires étrangères, y compris à l'étranger, n'ont pas abouti. Paradoxalement, la SOVAFIM, qui se situe clairement dans l'orbite du ministère de l'économie et des finances, n'a bénéficié d'aucun transfert en provenance de ce ministère, notamment à l'occasion de la restructuration des réseaux de la direction générale des finances publiques (DGFiP) et de la Douane.

Un projet d'accord-cadre tripartite entre France Domaine, les ministères et la SOVAFIM est en cours de négociation depuis plus d'un an. À la seule exception du dossier de l'ACOSS évoqué ci-dessus, les efforts de prospection de la SOVAFIM auprès des établissements publics et opérateurs ont été vains. La loi du 18 janvier 2013 relative à la mobilisation du foncier public en faveur du logement, en instaurant des décotes sur les biens fonciers publics susceptibles d'être utilisés à la construction de logements pourrait rendre plus délicates les opérations de valorisation par la SOVAFIM.

[130] Le loyer payé par Postimmo rapportait plus à la SOVAFIM que le placement de la trésorerie issue de cette vente. La volonté de se constituer un patrimoine aurait pu conduire la SOVAFIM à conserver ce bien. Deux séries de considérations l'ont poussée à vendre. En premier lieu, sans ce résultat exceptionnel, elle aurait été en perte sur l'exercice 2011, pour la première fois de son existence. En second lieu, la réalisation de cet actif s'est inscrite dans la perspective de la constitution d'un « trésor de guerre » en vue de la réalisation de l'opération Ségur-Fontenoy.

[131] Hors le terrain de Sourdun (Seine-et-Marne), mentionné ci-dessous.

II - Une diversification peu convaincante

A - Une démarche opportuniste

Face au tarissement de la ressource en provenance de RFF et à la faiblesse de l'apport alternatif en biens à valoriser, la SOVAFIM a été amenée à sortir de son cœur de métier originel. L'activité de cession-valorisation, instituée dans un cadre légal, est devenue secondaire par rapport à une activité de « foncière » que l'État n'avait au départ ni prévue ni organisée. La SOVAFIM s'est éloignée davantage encore de son objet en investissant dans la production d'énergie solaire.

1 - L'évolution vers une activité de « foncière publique »

La SOVAFIM, dont la fonction était au départ celle d'un « marchand de biens », tirant ses revenus des bénéfices d'opérations de commercialisation et de valorisation, s'est muée en foncière, investisseur faisant l'acquisition de biens et droits immobiliers pour en tirer un revenu récurrent.

a) Le premier pas : l'opération Bosquet

L'État a vendu en 2008 les immeubles des 19 et 21 avenue Bosquet à la SOVAFIM (au prix de 59 M€). Elle devait les transformer puis les louer à l'État afin que celui-ci puisse les mettre à disposition de l'Organisation internationale de la francophonie (OIF) pour lui servir de siège. L'État a conclu en 2010 un bail de dix ans avec la SOVAFIM. Il lui verse un loyer annuel qui est aujourd'hui d'environ 5,6 M€, les réparations de toute nature étant à la charge du preneur pendant toute la durée du bail, y compris les grosses réparations. Par dérogation à l'article 1737 du code civil, la SOVAFIM s'est engagée à renouveler le bail par période de dix ans. L'État preneur bénéficie d'un droit de priorité et de premier refus pour l'acquisition de l'immeuble. Toutefois les conditions d'un éventuel rachat n'ont pas été fixées afin que la transaction ne puisse pas être qualifiée de vente à terme ou de crédit-bail.

L'Organisation internationale de la francophonie (OIF) est entrée dans les lieux au 1er janvier 2011. L'opération n'a pas fait l'objet de critiques sous l'angle de la conduite des travaux, de la qualité du produit,

du respect des délais. Son bon déroulement a été invoqué pour justifier la décision de confier à la SOVAFIM l'opération Ségur-Fontenoy.

b) Le parking du pont de l'Europe

Le parking du pont de l'Europe fait partie de l'ensemble immobilier sis près de la gare Saint-Lazare transféré par RFF. La SOVAFIM a décidé de le garder en propriété et d'en confier la réhabilitation et l'exploitation à un gestionnaire spécialisé dans le cadre d'un bail emphytéotique. À l'issue d'un appel à candidatures en 2012, elle a conclu ce bail avec le mieux-disant, la société EFFIA. Le montant sur trente ans de la redevance convenue est d'environ 28 M€.

2 - L'entrée dans la production d'énergie solaire

La SOVAFIM, par l'intermédiaire de sa filiale SOVAPAR1, a acquis (pour l'euro symbolique) un ancien terrain militaire à Sourdun (Seine-et-Marne)[132]. Dans le contexte de l'appel à projets de production d'énergie solaire lancé par le gouvernement le 15 mai 2009, elle a créé le 18 janvier 2010 une filiale commune, SOVASUN, avec un partenaire privé[133].

Dans la mesure où SOVASUN bénéficie du régime institué à titre exceptionnel par l'appel d'offres du 15 mai 2009 (obligation pour Électricité Réseau Distribution France de racheter l'électricité produite à un tarif garanti pendant une période de vingt ans, soit la durée de vie minimale estimée d'une centrale photovoltaïque), les résultats d'exploitation sont positifs, avec un taux de rentabilité interne (TRI) évalué à 15 % dans des conditions d'ensoleillement minimales. L'opération qui, comme toutes celles de même nature, mobilise les ressources de la contribution au service public de l'électricité (CSPE), est sans risques pour la SOVAFIM.

La SOVAFIM prévoit d'étendre son activité dans le secteur solaire. Son conseil d'administration a autorisé le 20 novembre 2012 la

[132] Une autre partie de ce terrain a été utilisée pour implanter un « internat d'excellence ».
[133] Ce partenaire détient 50,1 % du capital, de manière à ce que SOVASUN ne soit pas entité adjudicatrice.

création d'une nouvelle filiale, SOVASOLAIRE, holding destinée à loger toutes les activités menées avec son partenaire privé.

La SOVAFIM souligne que ces initiatives constituent un moyen de valoriser des terrains, notamment des emprises précédemment occupées par le ministère de la défense, souvent polluées et peu aptes à d'autres usages. Sa participation à l'exploitation industrielle est, selon elle, un moyen d'empêcher l'appropriation exclusive des revenus par un acteur privé.

Ces opérations appellent toutefois des critiques. Si la location de terrains à une entreprise produisant de l'énergie d'origine solaire est conforme à l'objet social de la SOVAFIM, en revanche la prise de participation, même minoritaire, au capital d'une société à finalité industrielle, ne peut pas s'y rattacher puisque ses statuts cantonnent son activité au secteur foncier et immobilier. Par le truchement de la SOVAFIM, l'État se trouve indirectement, sous couvert de politique immobilière, impliqué dans une activité industrielle, qu'il subventionne par ailleurs.

Le loyer de Bosquet, la redevance du parking et les recettes de SOVASUN constituent des sources de revenus récurrentes pour la SOVAFIM. La justification avancée pour légitimer *a posteriori* cette transformation en investisseur a été que ces revenus compensaient les aléas des revenus de commercialisation et les coûts de portage dans les opérations longues. En réalité, ces produits sont devenus indispensables à l'équilibre des comptes. Ses rentes pourraient désormais permettre à la SOVAFIM de se perpétuer sans avoir aucune activité de commercialisation, alors même que la raison d'être de sa création en 2006 par les pouvoirs publics résidait dans cette activité d'acquisition-cession de biens immobiliers publics.

B - Une gestion critiquable

1 - Un endettement sans nécessité

La politique financière de la SOVAFIM a été dominée par la volonté d'accumuler des disponibilités pour être en mesure de saisir des opportunités d'investissement, avant même que ces opérations soient devenues certaines. Un contrat de financement a ainsi été souscrit fin 2009 dans la perspective de l'opération « Vauban » ; celle-ci a été abandonnée mais l'emprunt de 70 M€ a été souscrit en 2010. La

renonciation ultérieure aux possibilités de remboursement anticipé (afin de garder, de manière alors très prématurée, des disponibilités en vue de l'opération Ségur-Fontenoy) en a encore renchéri le coût. La substitution d'un emprunt bancaire aux avances d'associés à SOVASUN, justifiée par la volonté de bénéficier d'un effet de levier, s'est faite à des conditions de taux peu favorables et avec un excès de garanties.

2 - Une tendance à la baisse de l'activité et de la rentabilité

Le chiffre d'affaires consolidé du groupe SOVAFIM a été divisé par près de trois de 2011 (36,2 M€) à 2012 (13 M€), tandis que le résultat net après impôt reculait de 8,3 à 5,9 M€. La rentabilité des fonds propres, inférieure à 2 % en 2009 et 2010, après une amélioration en 2011 à 5,27 %[134], est revenue à 3,61 % en 2011. Encore est-elle soutenue par la bonne rentabilité de l'opération Bosquet et la très forte rentabilité des fonds propres investis dans SOVASUN (90 %).

Les produits de cession, correspondant à l'activité originelle de la SOVAFIM, très faibles en 2009 (2,8 M€), gonflés en 2010 et 2011 par deux opérations exceptionnelles, sont retombés en 2012 à 5,2 M€. Ils n'ont représenté en 2012 que 40 % du chiffre d'affaires, derrière les produits de gestion locative (6,4 M€) et les redevances d'électricité (0,9 M€), lesquels suffisent à couvrir les charges d'exploitation.

III - Une supervision de l'État peu exigeante

L'État a laissé une grande liberté de manœuvre à la SOVAFIM et n'a exercé sur elle qu'un contrôle assez lâche, en dépit de la médiocrité de ses résultats et du caractère critiquable de plusieurs aspects de sa gestion.

A - Un actionnaire passif

La supervision de la SOVAFIM relève de trois services du ministère de l'économie et des finances dont chacun a une approche spécifique :

[134] Grâce à la vente de l'immeuble de La Poste.

– l'Agence des participations de l'État (APE) considère que la SOVAFIM est essentiellement un « outil de politique immobilière », reconnaît qu'en raison de sa petite taille, elle ne peut lui consacrer que peu d'attention et estime que les responsabilités incombent surtout à la direction du budget et à France Domaine ;

– la direction du budget est perçue par tous les acteurs comme le principal « tuteur » de la SOVAFIM. Elle voit la société comme un instrument utile, qui a permis à l'État de bénéficier d'une partie du produit de l'aliénation des biens de RFF, de recevoir le produit de la vente des immeubles de l'avenue Bosquet et de s'épargner le coût de la rénovation desdits immeubles, en substituant à une dépense immédiate d'investissement une dépense de fonctionnement étalée sur des décennies ;

– France Domaine est dans une position ambiguë vis-à-vis de la SOVAFIM. La frontière entre sa propre activité de cession et celle de la SOVAFIM n'est pas évidente : elles peuvent être dites complémentaires, mais les ministères les considèrent plutôt comme alternatives. France Domaine est responsable de la politique immobilière de l'État qui conditionne largement l'activité de la SOVAFIM. Il représente les intérêts des « clients » publics de la société (les administrations souhaitant céder leurs biens) et est amené, le cas échéant, à fixer les prix de transfert à la SOVAFIM. La présence de France Domaine au conseil d'administration de la SOVAFIM n'est donc pas exempte de conflits d'intérêts.

La pluralité des « tutelles » et la diversité de leurs points de vue ne favorisent pas la cohérence des positions de l'État. Le conseil d'administration n'est pas véritablement une instance où l'État actionnaire ferait appliquer ses orientations, mais plutôt le lieu où la direction de la SOVAFIM tend à faire avaliser ses initiatives. L'instauration du contrôle économique et financier, sur recommandation de la Cour, a constitué une avancée, partielle, dans la supervision de la société par l'État. Toutefois le contrôleur dispose seulement des pouvoirs généraux définis dans le décret de 1955. Un arrêté précisant les modalités de contrôle reste à prendre.

Dans ce contexte, les réorientations successives de la SOVAFIM se sont faites au fil de l'eau, l'État consentant aux projets de la société, sans toujours veiller à adapter le cadre législatif et réglementaire qui les régit.

B - L'absence de versement de dividende à l'État

Le groupe SOVAFIM est en situation de surliquidité du fait de la vente de l'immeuble de La Poste en 2011 et des emprunts contractés sans nécessité. À la fin de l'exercice 2012, ses fonds propres atteignaient 164,5 M€, sa trésorerie 125,1 M€ et sa trésorerie nette de l'endettement 64,8 M€.

La constitution d'un tel « trésor de guerre » a été objectivement encouragée par l'État qui s'est passé de tout dividende depuis l'exercice 2008, alors que le bénéfice distribuable est d'un montant significatif (48,2 M€ fin 2012). Malgré cette surabondance des capitaux propres, la loi de finances rectificative pour 2010 du 29 décembre 2010 a ouvert 60 M€ de crédits sur le programme 309 - *Entretien des bâtiments de l'État*, destinés à être reversés sur le programme 731 – *Opérations en capital intéressant les participations financières de l'État* en vue d'une recapitalisation de la SOVAFIM qui n'a pas été effectuée[135].

***

Au vu des seuls éléments qui précèdent, la Cour n'aurait pu que renouveler sa recommandation de dissolution immédiate de la SOVAFIM qui aurait permis à l'État de récupérer la trésorerie nette de la société, ses actifs immobiliers (notamment les immeubles de l'avenue Bosquet, pour lesquels il n'aurait plus eu à payer de loyer de marché), et ses actifs mobiliers (participation cessible dans SOVASUN).

IV - Un projet nouveau : l'îlot Ségur-Fontenoy

La donne a été modifiée par la décision de confier à la SOVAFIM la transformation de l'îlot Ségur-Fontenoy[136]. Il a d'abord été envisagé de vendre ces locaux. Le produit attendu de leur cession ayant été jugé trop faible pour justifier leur mise sur le marché, la décision a été prise en 2009 de les réaménager pour y installer des services du Premier ministre

[135] Elle visait à favoriser le financement par la SOVAFIM de l'opération Ségur-Fontenoy.

[136] Bâtiments sis dans le 7ème arrondissement de Paris, construits entre les deux guerres, initialement affectés au ministère de la marine marchande (place Fontenoy) et au ministère des postes et télécommunications (avenue de Ségur) et en dernier lieu au ministère de l'écologie.

et d'autorités administratives indépendantes, aujourd'hui dispersés entre de multiples implantations.

La Cour ne se prononce pas ici sur le bien-fondé de cette opération sous l'angle de la politique immobilière de l'État mais examine uniquement les conditions du recours à la SOVAFIM pour sa mise en œuvre.

Le schéma retenu repose sur le transfert des droits de superficie[137], pour 34 ans à la SOVAFIM moyennant paiement d'une soulte. La SOVAFIM est réputée exercer la maîtrise d'ouvrage du programme de travaux, qu'elle financera et pilotera. À ce titre, elle passera avec une société privée un contrat de promotion immobilière et d'exploitation-gestion, puis louera les bâtiments rénovés à l'État pour une période de 12 ans, renouvelable au choix de l'État. L'arrêté de transfert des droits de superficie et un protocole d'accord relatif aux conditions de location ont été signés le 24 mai 2013. Un bail en l'état futur d'achèvement doit être conclu ultérieurement entre l'État et la SOVAFIM.

La SOVAFIM, agissant dans le cadre de l'ordonnance du 6 juin 2005 relative aux marchés passés par certaines personnes publiques ou privées non soumises au code des marchés publics, a lancé le 8 février 2013 un appel à la concurrence, selon la procédure du dialogue compétitif, en vue de sélectionner le titulaire du contrat de promotion immobilière et d'exploitation-maintenance qui sera chargé de restructurer l'ensemble Ségur-Fontenoy, de le livrer « clés en mains » et prêt à l'usage, puis d'en assurer la gestion. Il est prévu que ces contrats soient signés fin février 2014. Le contrat de financement sera signé après le contrat de promotion immobilière.

Le choix du promoteur devrait être aussitôt suivi du dépôt du permis de construire. Les travaux ne pourront être engagés qu'une fois le permis purgé de tout recours. Leur durée prévisionnelle est estimée à trente mois. La livraison est espérée au 31 août 2017 pour le bâtiment Ségur (services du Premier ministre) avec une livraison anticipée à septembre 2016 pour le bâtiment Fontenoy (« maison des libertés »). Cette livraison anticipée complique l'organisation du chantier et entraîne donc un surcoût, qui n'a pas fait l'objet d'une évaluation a priori.

[137] Le droit de superficie est la propriété des seules constructions, distinguée de la propriété du sol, laquelle reste détenue par le tréfoncier, en l'occurrence l'État.

A - Le choix peu étayé d'une solution atypique

La volonté de réaliser l'opération sans engager de crédits budgétaires d'investissement a constitué l'élément déterminant du processus de décision. Corrélativement, la possibilité de réaliser cette opération selon les modalités classiques de la maîtrise d'ouvrage publique[138] n'a été que brièvement examinée.

Faute notamment de capacités propres au secrétariat général du gouvernement et de capacités mobilisables ailleurs dans l'État, elle a été très vite abandonnée.

La méthode la plus rationnelle aurait alors consisté à examiner toutes les formules possibles en comparant leurs avantages et leurs inconvénients : délégation de maîtrise d'ouvrage, mandat de maîtrise d'ouvrage, conclusion d'un bail emphytéotique administratif, contrat de partenariat, appel à des filiales immobilières de la Caisse des dépôts et consignations. Or le recours à la SOVAFIM, proposé dès 2009 par son président au ministre du budget, a été d'emblée considérée comme la seule option en lice, alors que cette solution, qualifiée d'« innovante » et d'« atypique » par les administrations, jamais expérimentée, soulevait de nombreux problèmes, nonobstant le précédent de l'opération Bosquet, de moindre ampleur et reposant sur un montage différent.

La concrétisation de cette orientation s'est étendue sur quatre années. La validation définitive n'a été actée qu'en novembre 2012 et les premiers accords signés entre l'État et la SOVAFIM en mai 2013. Pour autant, les discussions interministérielles n'ont porté que sur les modalités de l'opération, jamais sur le principe du recours à la SOVAFIM.

Les consultations externes ont été limitées : le conseil de l'immobilier de l'État, consulté sur le schéma pluriannuel de stratégie immobilière des services du Premier ministre, a rendu un avis réservé sur le recours à la SOVAFIM le 28 févier 2012. Il avait souhaité une contre-expertise, mais le décret instituant cette procédure n'a pas été pris. Le gouvernement aurait dû consulter la commission pour la transparence et

[138] Formule utilisée dans le même quartier pour le réaménagement des locaux des ministères sociaux. À l'occasion de son rapport public annuel 2008, la Cour avait critiqué plusieurs des aspects de la rénovation de ce site en particulier, le caractère tardif de l'élaboration du projet d'ensemble ainsi que le dérapage des délais et des coûts. Prévue initialement en 2005, la date d'achèvement des travaux a été reportée à 2013. Estimé à 123 M€ en valeur 2005, dans le schéma initial, le coût final a dépassé 195 M€.

la qualité des opérations immobilières de l'État mais s'est abstenu de le faire.

B - Des fragilités juridiques

Le montage retenu diffère de celui mis en œuvre pour l'opération Bosquet, où les immeubles ont été vendus en pleine propriété à la SOVAFIM, dont l'État n'est que le locataire. L'administration soutient que le schéma de l'opération Ségur-Fontenoy est dûment fondé sur l'article 141 modifié de la loi du 30 décembre 2006[139] et plus précisément sur sa clause[140] autorisant l'État, « dans les conditions prévues par voie de convention » à effectuer des transferts « afin que les actifs immobiliers soient cédés par ladite société à l'État ou à ses établissements publics ». La « convention » passée avec la SOVAFIM consiste en l'occurrence, selon elle, en la combinaison de l'arrêté de transfert des droits de superficie et du bail. Cependant, la disposition invoquée ne s'applique pas parfaitement au cas considéré car elle avait été introduite dans la loi pour répondre à une préoccupation d'un ordre différent[141].

Ce montage comporte plusieurs fragilités. Tout d'abord, il n'est pas démontré que le transfert opéré en l'occurrence au profit de la SOVAFIM constitue bien un transfert en pleine propriété comme l'exige la loi, compte tenu des conditions (de durée et d'utilisation notamment) auxquelles il est subordonné. En second lieu, l'État a reporté sur la SOVAFIM la responsabilité de la maîtrise d'ouvrage, tout en affirmant que la société était à son égard un tiers autonome, n'agissant pas en quasi-régie ou *in house*. Il a néanmoins contracté avec elle de gré à gré. Or selon les principes du droit communautaire (directive 2004/18/CE), le recours à un tiers aurait dû faire l'objet d'un marché public avec appel à la concurrence.

Ces questions complexes ont été partiellement éludées alors que, dans la mesure même où le montage est sans précédent, elles auraient dû être complétement éclaircies.

---

[139] Loi de finances rectificative pour 2006 du 30 décembre 2006.

[140] Cette disposition résulte d'un amendement parlementaire adopté en 2007 (article 51 de la loi de finances pour 2008 du 24 décembre 2007). Elle n'a donc pu faire l'objet d'une consultation préalable du Conseil d'État ni d'une étude d'impact.

[141] L'objectif était, afin d'éviter la répétition de scénarios analogues à celui des ex-locaux de l'Imprimerie nationale, vendus puis rachetés beaucoup plus cher, de permettre à la SOVAFIM d'héberger temporairement des biens en instance de réaffectation dans la sphère publique.

C - Un équilibre économique incertain

1 - Une forme de débudgétisation génératrice de surcoûts

L'État a eu pour objectif d'éviter des dépenses d'investissement (de l'ordre de 200 M€) concentrées sur deux ou trois exercices en y substituant des dépenses de fonctionnement, sous forme de loyers chargés[142], étalées sur une très longue période.

L'opération aurait pourtant pu être en grande partie autofinancée. Le produit de la vente des emprises libérées par les services relogés dans l'îlot Ségur-Fontenoy, beaucoup plus liquides que celui-ci car de plus petite taille, a été estimé aux alentours de 155-160 M€. Certes, la cession de ces emprises s'étendra sur plusieurs années, mais il aurait été possible de mobiliser ce gage en utilisant la trésorerie et les possibilités de mutualisation du compte d'affectation spéciale *Gestion du patrimoine immobilier de l'État*. Une dissolution de la SOVAFIM aurait permis de trouver des ressources complémentaires.

L'État, pendant toute la période où la SOVAFIM détiendra la propriété des droits de superficie, devra lui verser des loyers sur crédits budgétaires. Le montant actualisé de ces loyers pendant 34 ans est supérieur au coût de l'investissement. Le montant budgété pour la première période de douze années est de 370 M€, le montant prévisionnel sur 34 ans est supérieur à 1 Md€. Ces loyers incluent toutefois des dépenses de fonctionnement et des coûts d'entretien et de maintenance qui auraient été à la charge du budget si l'État était resté propriétaire.

En outre, le schéma retenu comportera des coûts supplémentaires par rapport à une maîtrise d'ouvrage publique sur financement budgétaire. Les prestations propres de la SOVAFIM et surtout celles des conseils et experts extérieurs auxquels elle doit faire appel devront être payées, comme les honoraires du titulaire du contrat de promotion-gestion.

Enfin, la SOVAFIM empruntera à un taux significativement plus élevé que ne le fait l'État, car en l'absence de garantie explicite de l'État, les établissements financiers lui prêteront en fonction de l'état de son bilan et demanderont des sûretés.

[142] Prenant en compte les dépenses de fonctionnement et les coûts d'entretien et de maintenance.

Ces surcoûts certains ne seront compensés que si la stabilité du programme fonctionnel et le strict respect du calendrier que l'État attend de l'intervention de la SOVAFIM évitent les dérapages qui s'attachent trop fréquemment aux opérations menées en maîtrise d'ouvrage publique classique.

2 - Un dispositif présenté comme potentiellement moins coûteux pour l'État qu'un partenariat public-privé

L'administration fait valoir que le recours à une société 100 % publique comme la SOVAFIM présente des avantages par rapport à un partenariat public-privé. Le contrôle de l'État est en principe mieux assuré sur une société publique : il a accès à toutes les données et peut déterminer la marge de son partenaire.

Le prix de vente des droits de superficie et le montant du loyer ont ainsi été calculés de manière à garantir l'équilibre économique de l'opération pour la SOVAFIM au niveau le moins onéreux pour l'État. Le taux de rendement interne (TRI) prévisionnel pour la SOVAFIM a été fixé au stade actuel à 5,86 %, à un niveau minimal. Cependant, ce taux est très sensible à la durée des travaux et davantage encore à leur coût final, comme aux conditions de financement.

La SOVAFIM peut se contenter d'un taux de rendement interne faible dans la mesure où l'opération est sûre et lui assure un *cash-flow* récurrent : l'État est engagé pour douze ans ; il est peu probable qu'il abandonne le site au terme de cette période. Ce taux est très inférieur à celui qu'exigerait un partenaire privé pour une opération de ce type, qui serait au moins du double.

En outre, un partenaire privé chercherait à engager le moins possible de fonds propres, ce qui renchérirait le coût du financement, alors que la SOVAFIM compte couvrir près de la moitié de l'opération avec ses fonds propres, accumulés depuis plusieurs années. Elle prévoit d'emprunter environ 120 M€ sur 15 ans.

Enfin les loyers seront versés à une société publique. L'État peut espérer en recouvrer une partie à travers les dividendes susceptibles de lui être versés par la SOVAFIM.

3 - Des risques pour l'État

Certes, dans le schéma retenu, la SOVAFIM assume les risques économiques en première ligne. Le coût total estimé est pour elle de 267 M€ TTC (32 M€ pour l'achat des droits de superficie, 195 M€ de travaux HT - incluant les honoraires de contrat de promotion immobilière à hauteur de 25 % du montant brut des travaux - soit 235 M€ TTC). Ce coût n'inclut ni les coûts de structure propres de la SOVAFIM, ni les frais déjà engagés pendant les études préliminaires.

L'argument du transfert de risques opérationnels et financiers de l'État vers son partenaire est cependant fallacieux, puisque les risques encourus par la SOVAFIM pèsent en dernier ressort sur l'État, unique actionnaire.

Un autre aléa de ce montage pour l'État a trait à la capacité de la SOVAFIM, en termes de moyens, d'expérience, de savoir-faire, à mener le projet, sans adossement à une structure de plus grande dimension. Le coût du projet Ségur-Fontenoy dépasse le total de bilan de la SOVAFIM à la fin de l'exercice 2012, soit 242 M€ en consolidé. Elle n'a jamais géré un projet de cette envergure.

Alors qu'elle a exercé jusqu'à maintenant une supervision assez lointaine sur la SOVAFIM, l'administration prévoit de l'encadrer étroitement dans la conduite de cette opération, à travers un comité de pilotage, notamment en veillant à ce qu'elle s'entoure d'experts et de conseils ayant le niveau de compétence nécessaire pour dialoguer sur un pied d'égalité avec les partenaires privés. Cette vigilance est avisée, mais cette conduite à rênes courtes relativise l'autonomie proclamée de la SOVAFIM dans ce projet.

Il importe en tout état de cause de faire inclure par la SOVAFIM dans les contrats qu'elle s'apprête à signer des clauses permettant à l'État de procéder sans inconvénients pour lui aux changements qu'il estimerait nécessaires à l'avenir dans le statut et le rôle de la société : introduction dans le contrat de promotion-gestion d'une clause permettant de lui substituer, le cas échéant, une autre entité désignée par l'État, et dans les contrats d'emprunt d'une clause de transfert de la dette ou de remboursement anticipé sans pénalités.

Le bilan de cette opération ne pourra être dressé qu'*a posteriori*, avec trois étapes : la remise des locaux rénovés à l'État (2017), la fin de la première période de bail (2029), le retour des constructions à l'État (2047). Le terme éloigné des deux dernières échéances est en soi un

facteur de complexité des évaluations, rendues très tributaires du choix d'un taux d'actualisation.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

La SOVAFIM a jusqu'à présent rempli pour le compte de l'État des fonctions immobilières qu'il estimait ne pas pouvoir exercer directement.

Or l'État n'a jamais défini clairement la nature et la portée de ses missions. Elles ont été étendues au coup par coup, sans vision d'ensemble. La SOVAFIM a été un palliatif partiel à des difficultés structurelles : limites de la capacité de France Domaine à effectuer la cession de certains biens spécifiques, dispersion et insuffisance de la capacité de maîtrise d'ouvrage publique, contraintes budgétaires et d'endettement public incitant à repousser et étaler la dépense au risque d'alourdir la charge finale.

De son côté, la SOVAFIM a peiné à faire reconnaître sa légitimité. Le rôle qu'elle a été amenée à jouer dans la cession des actifs de RFF et ses liens privilégiés avec le ministère du budget ont pu rendre plus difficiles l'acquisition d'une véritable dimension interministérielle et l'élargissement de son champ d'intervention à la cession-valorisation d'actifs immobiliers de l'ensemble de la sphère publique. Son action pour faire valoir son offre de services n'a pas eu l'ampleur ni l'efficacité requises.

Les tâtonnements de l'État et ces difficultés ont conduit la SOVAFIM à chercher à assurer elle-même sa survie par une diversification opportuniste. Elle s'est ainsi dotée d'un patrimoine générant des revenus récurrents et s'est lancée dans des activités périphériques (électricité solaire).

L'évolution la plus notable a été la transformation de la SOVAFIM en une « foncière publique » valorisant et exploitant des biens immobiliers d'origine publique.

Cette mutation, nullement prévue lors de sa création, a été opérée dans un cadre juridique dépourvu de stabilité et de clarté : le texte de loi qui en est la base, l'article 141 de la loi n° 2006-1771, visait la seule fonction initiale de cession ; modifié trois fois depuis 2006, il manque de cohérence et son articulation avec les textes relatifs à la maîtrise d'ouvrage publique, à la commande publique, au régime des biens domaniaux suscite des problèmes d'interprétation.

La SOVAFIM a saisi l'opportunité offerte par le projet Ségur-Fontenoy pour se donner une nouvelle activité.

L'administration a pris la responsabilité du montage reposant sur la SOVAFIM et considère qu'il est désormais impossible de le remettre en cause, en raison des délais et des coûts qui en résulteraient. Dans ces conditions, la Cour estime que la priorité de la SOVAFIM doit être de mener rapidement cette opération à bonne fin, à l'exclusion de toute activité nouvelle et de tout développement significatif de ses activités actuelles, en passant en régime de gestion conservatoire.

Cette circonstance ne saurait dispenser l'État, en tirant les leçons de l'expérience, peu probante, de la SOVAFIM, de déterminer la finalité et la nature des instruments à vocation interministérielle dont il a besoin pour conduire les différents volets opérationnels de sa politique immobilière (cession-valorisation, « portage » et maîtrise d'ouvrage publique). Il lui incombe de fixer leur mission, leur format, leur statut et leur gouvernance.

Dès lors que la SOVAFIM est impliquée dans le projet Ségur-Fontenoy, la Cour, qui procédera à un nouvel examen de la situation en 2017, formule les recommandations suivantes :

1. *cantonner l'activité de la SOVAFIM à la gestion des dossiers en cours et de l'opération Ségur-Fontenoy ;*
2. *introduire dans les contrats signés par la SOVAFIM avec des partenaires privés, pour cette opération, des clauses assurant la continuité d'exploitation en cas de modification du cadre juridique affectant la SOVAFIM ;*
3. *à l'issue de la livraison de l'îlot Ségur-Fontenoy rénové prévue pour 2017, statuer définitivement sur l'avenir de la SOVAFIM, en fonction des décisions prises sur les instruments à mettre en place pour mener la politique immobilière de l'État.*

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
Président-directeur général de la société de valorisation foncière et immobilière de l'État (SOVAFIM)	372

Destinataire n'ayant pas répondu

Premier ministre

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

Trois ans après sa première insertion à ce sujet, la Cour estime désormais que « les orientations à court terme concernant la SOVAFIM doivent tenir compte du lancement de l'opération dite Ségur-Fontenoy et de la nécessité [...] de la mener à bonne fin ». Elle encourage cependant l'État à mieux définir les missions de la société.

Si nous partageons certaines recommandations de la Cour sur le fonctionnement opérationnel de la société, nous tenons à réaffirmer que la SOVAFIM demeure aujourd'hui un acteur indispensable à la modernisation de la politique immobilière de l'État. En particulier, l'opération innovante de valorisation domaniale engagée avec cette société en vue du relogement des services du Premier ministre et de certaines autorités administratives indépendantes (AAI) dans l'immeuble « Ségur-Fontenoy » nous semble démontrer l'utilité de cet outil de politique immobilière.

*

Malgré des résultats quantitatifs qui peuvent apparaître décevants, nous estimons que la SOVAFIM a fait la preuve de son utilité pour valoriser des biens de « niche », et qu'elle doit à ce titre continuer de jouer un rôle indispensable dans la conduite de la politique immobilière de l'État.

Premièrement, l'État a besoin d'un acteur capable de maximiser la valeur de biens complexes et peu liquides, rôle qui ne peut être tenu par France Domaine. Ce service d'administration centrale est en charge de fonctions distinctes : représenter l'État dans ses fonctions de propriétaire immobilier, définir la stratégie immobilière de l'État, mettre en œuvre la politique immobilière de l'État, contrôler les règles de performance immobilière qu'il a définies, définir les conditions de valorisation du patrimoine immobilier, élaborer enfin la réglementation et la législation du domaine. Il n'est en revanche ni compétent, ni outillé pour conduire des projets à forte composante opérationnelle, tels que ceux portés par la SOVAFIM.

Deuxièmement, à l'image du recours aux contrats de partenariat mais pour un coût modéré pour les deniers publics, permis notamment par de bonnes conditions de financement de la SOVAFIM et un retour potentiel de la valeur ajoutée à l'État sous forme de dividendes, l'intervention de la SOVAFIM permet de sécuriser la gestion des risques opérationnels et financiers liés à des projets d'investissement de grande ampleur, d'étaler le financement budgétaire et de s'assurer d'une meilleure maîtrise des délais (comparativement à la maîtrise d'ouvrage publique).

Nous estimons donc que la SOVAFIM est un outil utile à la défense des intérêts patrimoniaux de l'État. Dans ce sens, conscients que l'activité de la SOVAFIM pâtit aujourd'hui d'un déficit de notoriété, nous souhaitons que

puisse être conclu rapidement un accord-cadre entre l'État et la SOVAFIM, qui permettra de conforter le rôle que l'État souhaite lui voir jouer et d'encadrer ses relations avec ses clients publics potentiels, dans l'intérêt de toutes les parties.

*

L'opération « Ségur-Fontenoy » constitue une opération mûrement réfléchie par l'État, sécurisée juridiquement et pertinente pour les finances publiques.

Premièrement, la Cour critique la procédure de décision conduite au sein de l'État. Elle estime que le choix de recourir à la SOVAFIM n'a pas fait l'objet d'une expertise suffisante. Elle affirme ainsi que « le recours à la SOVAFIM a été d'emblée considéré comme la seule option en lice ».

Nous souhaitons rappeler que le processus de maturation de ce dossier a été long (entre 2008 et 2013). La question du devenir du site a fait l'objet de nombreux travaux, et le transfert du bien à la SOVAFIM n'a d'ailleurs pas été la seule, ni la première piste explorée. Initialement, la cession du bien était envisagée, mais elle a été écartée au regard des évaluations conduites car l'actif risquait d'être sous-évalué par le marché, et dans la mesure où elle aurait rendu plus difficile le regroupement et l'optimisation des implantations des services du Premier ministre. De plus, l'intervention de la SOVAFIM a permis de sécuriser la gestion des risques opérationnels et financiers et des délais sur une opération complexe, dans des conditions nettement plus avantageuses pour l'État que si elle avait été réalisée sous la forme d'un partenariat public-privé (PPP).

Deuxièmement, la Cour regrette que la commission pour la transparence et la qualité des opérations immobilières de l'État (CTQ) n'ait pas été consultée. Or, les transferts à la SOVAFIM sont en dehors du champ du contrôle a priori de la Commission. En effet, les transferts de biens prévus par l'article 141 de la loi de finances rectificative pour 2006 ne peuvent être considérés comme des opérations de cessions ordinaires, qui, elles, font l'objet d'un tel contrôle. Lorsque le législateur recourt au terme « transfert » en lieu et place du mot « cession », il entend donner à cette expression un sens et une portée juridiques spécifiques qui les soustraient à la compétence de la CTQ. En revanche, France Domaine communiquera à la Commission l'acte notarié qui met en œuvre l'arrêté de transfert signé le 24 mai 2013 et le bail en l'état futur d'achèvement qui sera signé au plus tard le 24 mai 2014, dans le cadre du contrôle a posteriori prévu par le décret instituant la CTQ.

Troisièmement, la Cour affirme que l'opération est porteuse de « surcoûts budgétaires ».

D'une part, elle écrit que la « livraison anticipée du bâtiment Fontenoy « complique l'organisation du chantier et entraîne donc un surcoût, qui n'a pas fait l'objet d'une évaluation a priori ». Or le montant du loyer que l'État versera à la SOVAFIM a été arrêté en amont de la demande, acceptée par la SOVAFIM, de livrer Fontenoy dans un calendrier anticipé, demande qui n'engendre donc pas de surcoût pour l'État. Cette livraison anticipée est au contraire avantageuse pour l'État, puisqu'elle offre une plus

grande souplesse en termes de calendrier pour l'installation des administrations et autorités ayant vocation à rejoindre le site, et permet de libérer plus rapidement des emprises locatives coûteuses actuellement occupées par ces organismes. D'autre part, la Cour estime que l'investissement aurait pu être en grande partie autofinancé par le produit de la vente des emprises libérées par les services relogés à « Ségur Fontenoy ». Cette appréciation mérite d'être corrigée. En effet, les services concernés doivent naturellement déménager dans l'ensemble restructuré avant que leurs anciennes implantations puissent être cédées. Les spécificités des emprises en jeu interdisent le recours à une simple opération de portage ou de cession en site occupé. L'opération a donc été construite sur la base d'un équilibre budgétaire, les loyers qui seront versés à la SOVAFIM étant compensés par la dépense locative économisée par les services et autorités rejoignant le site. L'opération permet de surcroît la libération d'un nombre significatif d'emprises domaniales.

Enfin, le recours à la SOVAFIM comportera effectivement « des coûts supplémentaires par rapport à une maîtrise d'ouvrage publique », qui correspondent à la rémunération de la SOVAFIM. Cette rémunération constitue la contrepartie légitime de la sécurisation du coût et du calendrier de livraison de l'ouvrage : affirmer que le transfert de risque est un « argument fallacieux » au motif qu'il s'agit d'une société publique revient à méconnaître son statut de société anonyme, disposant d'une personnalité juridique, d'une responsabilité propre et d'une équipe nettement distinctes de l'État.

Quatrièmement, la Cour considère que l'opération comporterait des fragilités juridiques.

En premier lieu, la Cour indique qu'il n'est pas démontré que le transfert des droits de superficie de l'emprise à la SOVAFIM constitue bien un transfert en pleine propriété, permettant la pleine application des dispositions de l'article 141 de la loi n° 2006-1771[143]. Pourtant, cette question a fait l'objet d'une expertise de la direction des affaires juridiques du ministère de l'Economie et des finances, dont la Cour a eu connaissance, et qui permet de conclure que le transfert d'un droit de superficie est un transfert en pleine propriété et non un démembrement de propriété et ce, même s'il est réalisé à titre temporaire.

La Cour considère par ailleurs que l'opération aurait dû faire l'objet d'un marché public avec mise en concurrence préalable. Nous tenons à rappeler que le montage juridique a été minutieusement instruit par nos services pour répondre aux exigences du droit interne, et l'effet utile des directives européennes en la matière sera pleinement respecté.

[143] « Des actifs immobiliers appartenant à l'État ou à ses établissements publics peuvent être transférés en pleine propriété à une société détenue par l'État ».

En conclusion de son projet d'insertion, la Cour indique que « les orientations à court terme concernant la SOVAFIM doivent tenir compte du lancement de cette opération et de la nécessité de la mener à bonne fin ».

Outre l'importance de mener à bien l'opération « Ségur-Fontenoy », nous réaffirmons notre souhait que la SOVAFIM occupe une place à part entière dans la conduite de la politique immobilière de l'État. La pédagogie sur les atouts spécifiques de cet instrument, destinée à renforcer la confiance de ses clients potentiels, sera au centre de nos préoccupations dans les prochains mois.

RÉPONSE DU PRÉSIDENT-DIRECTEUR GÉNÉRAL DE LA SOCIÉTÉ DE VALORISATION FONCIÈRE ET IMMOBILIÈRE DE L'ÉTAT (SOVAFIM)

Le projet de rapport relatif à la SOVAFIM appelle de ma part les observations suivantes.

Une activité de valorisation qui ne se limite pas à des opérations de cession

Depuis 2007, la SOVAFIM a développé une activité de valorisation de biens immobiliers publics qui ne se limite pas à la réalisation d'opérations de cession.

Aucune disposition juridique n'a prévu une telle restriction ; au contraire, il ressort aussi bien des dispositions législatives relatives aux transferts d'actifs immobiliers publics « à une société détenue par l'Etat chargée d'en assurer la valorisation dans des conditions adaptées à leurs caractéristiques particulières » que des statuts de la société qui déterminent son objet social, que celle-ci a bien pour objet et objectif de « valoriser des biens immobiliers qui représentent un enjeu pour les finances publiques ».

En outre, la cession d'actifs immobiliers n'est qu'une modalité parmi d'autres de leur valorisation. Le contenu de l'activité de la SOVAFIM et les modalités de ses opérations dépendent naturellement de l'évolution du contexte, celui des marchés immobiliers mais aussi du cadre de la politique immobilière de l'Etat : la société doit en permanence s'adapter à la fois à l'évolution des objectifs et à l'organisation de cette politique immobilière. C'est ainsi qu'il faut considérer la réalisation d'installations photovoltaïques sur des emprises publiques ainsi que la restructuration d'actifs immobiliers publics, par la SOVAFIM.

Enfin, en tant qu'entreprise, il serait imprudent que la SOVAFIM limite son activité à des opérations de cession, qui sont par nature trop volatiles pour assurer une gestion équilibrée de son bilan et de son compte de résultat. Le plan de développement 2011-2015 de la SOVAFIM, approuvé par le conseil d'administration stipule que « la société doit corrélativement rechercher l'équilibre entre les opérations génératrices de plus-values et les actifs à revenu récurrent, à la fois pour couvrir, au minimum, ses charges récurrentes et pour atténuer la volatilité du compte de résultat générée par la nature de l'activité de « valorisation-cession » ».

Au total, l'objectif de la SOVAFIM est de « créer de la valeur » à partir des biens acquis, qui sont conservés plus ou moins longtemps et sont transformés de manière plus ou moins importante par la société suivant la nature des biens et l'état des marchés immobiliers. La préoccupation constante de son conseil d'administration est de s'assurer que les opérations qui lui sont soumises dégagent une rentabilité raisonnable des fonds investis, compte tenu des risques qu'elles comportent.

Des opérations de valorisation sur la période 2009-2012 qui se sont déroulées dans de bonnes conditions

Les principales opérations réalisées sur la période 2009-2012 ont été conclues dans de bonnes conditions, souvent meilleures que prévu initialement.

Les deux opérations d'investissements suivantes ont été finalisées et mises en service sur les exercices 2009-2012 conformément aux objectifs initiaux.

- *après avoir procédé à sa restructuration, la SOVAFIM a mis en location l'ensemble immobilier BOSQUET : les conditions économiques de l'opération sont en tous points conformes à ce qui avait été pris en compte lors de la décision du conseil d'administration du 12 septembre 2008;*
- *la valorisation de l'emprise de SOURDUN a progressé de manière très satisfaisante, en particulier grâce à la réalisation de la centrale solaire au sol qui a été réalisée dans les délais et budgets annoncés au conseil d'administration, permettant à la SOVAFIM de dégager un taux de rentabilité interne supérieur à 15 %.*

Les deux cessions les plus importantes, représentant 80 % des 51,5 M€ de cessions réalisées sur les exercices 2009-2012, se sont conclues à des prix supérieurs aux prévisions :

- *L'opération de valorisation de l'ancien siège de l'ACOSS a été menée à bien dans des conditions meilleures que prévues lors de la décision d'acquisition du conseil d'administration du 26 mars 2009, puisqu'il a été cédé pour 22 M€, alors que l'estimation de la fourchette de prix de cession de 15 à 20 M€ présentée par la direction avait été jugée trop optimiste par le conseil et avait donc été revue à la baisse.*
- *Enfin les processus de cession des biens ferroviaires ont également progressé : l'opération de loin la plus importante est la cession du bâtiment EUROPE, au prix de 18.5 M€, prix de 18 % supérieur au « prix de réserve » de 15,7 M€ fixé par le conseil d'administration du 13 octobre 2011.*

Les opérations de valorisation des biens actuellement en portefeuille progressent à des rythmes différents suivants les dossiers : il ressort de l'expérience des années précédentes qu'il est prématuré d'en apprécier les résultats tant que ces opérations ne sont pas conclues.

Des résultats financiers tendanciellement en hausse

Sur les exercices 2009-2012, objet de l'examen de la Cour des Comptes, le compte de résultat cumulé de la SOVAFIM peut être résumé comme suit :

- *Le chiffre d'affaires cumulé s'établit à 76 M€.*
- *L'excédent brut d'exploitation cumulé s'établit à 30 M€.*
- *Les coûts de structure cumulés de la SOVAFIM (frais de personnel et coûts de fonctionnement) s'établissent à 10,5 M€.*
- *Le résultat net avant impôt s'établit à 27 M€.*

Conformément aux stipulations du plan de développement 2011-2015, la société s'est préoccupée d'atteindre un équilibre entre les opérations génératrices de plus-values et les actifs à revenu récurrent ; sur la période 2009-2012, le total des plus-values brutes de cessions de biens immobiliers s'élève à 23,5 M€, dont 21,2 M€ de biens « ferroviaires » et 2,3 M€ d'autres biens immobiliers, et le total des autres produits de gestion à 24,2 M€. Les revenus de la SOVAFIM proviennent donc pour moitié des plus-values de cession et pour moitié des autres produits de gestion.

Il n'en demeure pas moins que la séquence des résultats reste dépendante de la date effective de réalisation des cessions : à titre d'illustration, le décalage au printemps 2013 d'une cession prévue pour le mois de décembre 2012 a eu un effet sur le résultat net supérieur à 3 M€, qui correspond à la baisse du résultat net de 2012 par rapport à 2011 et qui va se traduire par un niveau élevé du résultat net 2013.

C'est pourquoi, ce sont les résultats tendanciels qu'il convient de prendre en compte pour apprécier et juger l'activité de la société : ces résultats sont en hausse depuis le point bas de l'exercice 2009, avec des fluctuations par rapport à cette tendance haussière, dépendant de la chronologie des cessions.

2
La Chancellerie des universités de Paris : un établissement public à supprimer

PRÉSENTATION

Les chancelleries ont été créées en 1971 pour gérer les biens et charges indivis entre les nouvelles universités mises en place à la suite de la loi Edgar Faure du 12 novembre 1968. Les trente chancelleries existantes sont des établissements publics nationaux à caractère administratif, placés sous la tutelle du ministre chargé de l'enseignement supérieur et dirigés par les recteurs d'académie, chanceliers des universités. La plupart d'entre elles ont un budget annuel inférieur à 50 000 €.

Comprenant 60 agents et disposant d'un budget de fonctionnement de 14 M€, la Chancellerie des universités de Paris en est de loin la plus importante. Elle gère le patrimoine provenant de l'ancienne université de Paris et appartenant à l'indivision des treize universités franciliennes qui en sont issues. Elle administre également le palais académique de la Sorbonne.

La Cour a demandé à plusieurs reprises, par la voie du rapport public et de référés adressés au ministre, la suppression de la majorité des chancelleries, considérant que leur activité se réduisait au fonctionnement de la résidence et à la gestion des frais de représentation du recteur. Cependant, elle avait souligné que cette appréciation ne concernait pas les plus importantes, parmi lesquelles la Chancellerie des universités de Paris.

Malgré les observations de la Cour, l'État a maintenu l'existence de l'ensemble de ces établissements publics et étendu, en 2002, leurs compétences. À l'issue du contrôle de six chancelleries (Amiens, Besançon, Caen, Créteil, Versailles, Corse), la Cour a une nouvelle fois demandé leur suppression par un référé du 19 mai 2008. Un nouvel examen des comptes et de la gestion de ces établissements publics est prévu en 2014.

Le dernier contrôle de la Chancellerie des universités de Paris, effectué par la Cour en 2012-2013, montre que, depuis 2000, la gestion du patrimoine indivis des treize universités comme les missions remplies pour le compte de l'État ont continué de souffrir de nombreuses carences.

La Cour est aujourd'hui amenée à remettre en cause l'existence de la Chancellerie des universités de Paris.

I - Un gestionnaire de patrimoine inefficace

Malgré des améliorations récentes, l'ensemble des carences constatées précédemment par la Cour dans la gestion du patrimoine indivis appartenant aux treize universités[144] issues de l'ancienne université de Paris n'a pas disparu.

A - Les défaillances de la gestion immobilière

1 - Une faible rentabilité des immeubles de rapport

L'indivision des treize universités est propriétaire de 15 544 m^2 de locaux à Paris, bien situés, dont les deux tiers sont destinés à l'habitation, le reste étant affecté à des usages professionnels ou commerciaux.

Ces immeubles sont entrés dans le patrimoine de l'université de Paris par acquisition (îlot Sorbonne-Champollion ; appartement 6, boulevard Jourdan) ou expropriation (îlot Jacob-Saint-Benoît), quelquefois pour permettre des extensions universitaires. Les autres immeubles (49bis, rue Saint-Anne ; 51, avenue Raymond-Poincaré ; 17, rue de l'Annonciation ; 65, rue de Prony) ont été légués à l'université de Paris afin que leurs revenus bénéficient à ses activités, sous la forme de prix ou de bourses pour les étudiants et de subventions pour des laboratoires ou des bibliothèques. Seul le legs de l'immeuble sis 49bis, rue Saint-Anne est assorti d'une clause d'inaliénabilité.

[144] Université Panthéon-Sorbonne, Université Panthéon-Assas, Université de la Sorbonne Nouvelle, Université Paris-Sorbonne, Université Paris Descartes, Université Pierre et Marie Curie, Université Paris Diderot, Université Vincennes-Saint-Denis, Université Paris Dauphine, Université Paris-Ouest Nanterre La Défense, Université Paris-Sud, Université Paris-Est Créteil Val-de-Marne et Université Paris-Nord.

La valeur vénale de l'ensemble de ces biens immobiliers a été estimée par France Domaine à 123 M€ en 2011.

L'exploitation de ce parc locatif est assurée par un mandataire privé, mais les loyers sont directement encaissés par l'agence comptable de l'établissement public. Sur les 170 baux d'habitation gérés en décembre 2012 par la Chancellerie, 17 relèvent encore de la loi du 1er septembre 1948.

De 2007 à 2012, le produit brut de l'ensemble des loyers du parc locatif est passé de 2,58 M€ à 3,22 M€. Ces chiffres traduisent sur la période une augmentation de 24,7 % et une augmentation annuelle moyenne de 4,1 %. De 2007 à 2012, les chiffres respectifs d'augmentation de l'indice de référence des loyers se sont élevés à 9,9 % et 1,7 %.

Cependant, une comparaison du niveau de ces loyers par rapport à celui observé à Paris en 2012 apporte un éclairage moins favorable. Cette analyse a été effectuée (tableau n° 1) en prenant uniquement en compte les logements loués selon la loi du 6 juillet 1989 tendant à améliorer les rapports locatifs et en comparant les loyers perçus par la Chancellerie aux relevés, par quartier et par type de logement, de l'observatoire des loyers de l'agglomération parisienne (OLAP).

Tableau n° 1 : comparaison des revenus réels et potentiels par type de logement du parc locatif géré par la Chancellerie (en euros)

Type de logement	Loyers chancellerie (*)	Loyers potentiels d'après l'OLAP		
	Loyers mensuels	Loyers valeur basse	Loyers valeur moyenne	Loyers valeur haute
F1	9 099	10 527	12 377	14 579
F2	16 525	17 818	20 986	24 671
F3	25 382	24 804	29 170	34 335
F4 et plus	105 633	98 542	115 817	136 323
	156 639	**151 691**	**178 350**	**209 907**

(*) Total des loyers perçus par la chancellerie par type de logement en décembre 2012

Source : Cour des comptes à partir des données du schéma pluriannuel de stratégie immobilière de la Chancellerie et des relevés de l'observatoire des loyers de l'agglomération parisienne en 2012. Calcul effectué sur les seuls logements loués selon la loi de 1989, hors logements sous le régime de la loi de 1948 et hors baux commerciaux et professionnels.

Les loyers pratiqués par la Chancellerie sont, en moyenne, à un niveau inférieur à la valeur basse du marché pour les appartements de type F1 ou F2 et légèrement au-dessus de ce niveau pour les appartements de type F3 ou F4 et plus. S'ils se situaient dans la valeur moyenne, ils procureraient à la Chancellerie des revenus supérieurs de près de 14 % et, dans la valeur haute, de 34 % à la situation actuelle. Les relevés de l'observatoire traduisent les valeurs actuelles du marché et doivent être comparés avec prudence à des chiffres correspondant à des baux conclus antérieurement, mais montrent que les revenus du parc locatif de la Chancellerie ont des potentialités d'augmentation réelles.

La valeur vénale du parc locatif ayant été estimée par France Domaine à 123 M€ en 2011 et son solde d'exploitation étant la même année de 1,95 M€, le rendement de ce patrimoine immobilier serait de 1,58 %. Ce solde d'exploitation ne prend en compte ni le coût des personnels de l'État assurant la gestion du parc locatif et affectés à titre gratuit à la Chancellerie, ni celui des travaux de réhabilitation lourde que ces immeubles nécessitent. Le rendement net du parc locatif est donc en réalité nettement inférieur à 1,5 %.

Cette rentabilité est, en outre, affectée par la situation particulière de l'immeuble du 37-41, rue Jacob dans le sixième arrondissement de Paris : depuis 1997, ni le centre national de documentation pédagogique (CNDP) ni le centre régional de documentation pédagogique (CRDP), qui l'ont occupé successivement, ne versent de loyer à la Chancellerie.

Un dysfonctionnement administratif non réglé : l'occupation par le centre régional de documentation pédagogique (CRDP), sans titre et sans loyer, de l'immeuble situé 37-41, rue Jacob

L'immeuble situé 37-41, rue Jacob a été acquis par voie d'expropriation de 1942 à 1946, au nom du département de la Seine et au profit de l'université de Paris. C'est à ce titre qu'il est géré par la Chancellerie comme les autres immeubles de l'îlot Jacob-Saint-Benoît. Depuis 1993, le ministère de l'éducation nationale en a revendiqué l'affectation au profit du centre national de documentation pédagogique (CNDP), puis du centre régional de documentation pédagogique (CRDP). En 1997, le ministère avait demandé au CNDP de suspendre le versement de son loyer en 2002, la Cour avait, demandé au ministère un règlement rapide du litige et recommandé à la Chancellerie de procéder à l'émission d'un titre de recettes correspondant aux loyers non perçus. La Chancellerie a bien mis en recouvrement la somme de 813 523 € correspondant aux loyers pour les années 1997 à 2001, mais a annulé en 2007 ce titre de recettes.

Depuis seize ans aucun loyer n'est versé à la Chancellerie, ce qui représente une perte supérieure à 2,6 M€ pour son budget, et depuis onze ans le CRDP est occupant sans titre de l'immeuble.

La procédure d'affectation des logements apparaît peu transparente. Ainsi la Chancellerie a indiqué à la Cour qu'elle n'était pas en mesure de fournir une liste des personnalités hébergées dans ces immeubles, le choix des locataires revenant, d'après elle, exclusivement à son mandataire. L'examen de la liste des baux montre cependant qu'une dizaine de locataires de ces appartements ont un lien avec les ministères chargés de l'éducation nationale ou de l'enseignement supérieur et ont pu accéder au parc locatif de la Chancellerie grâce à leurs fonctions. Certains d'entre eux ont, par ailleurs, facilité l'accès de ces logements à leurs enfants. Aucun des immeubles gérés actuellement par la Chancellerie n'était, à son entrée dans le patrimoine de l'université de Paris, particulièrement destiné à l'hébergement de hauts fonctionnaires du ministère ni même de professeurs des universités.

Plus de la moitié des loyers versés par ces personnalités se situe à un niveau proche de celui de la valeur basse des loyers de référence de l'OLAP, voire inférieur dans quelques cas, étant mis à part les loyers relevant de la loi de 1948 qui se situent à un niveau encore plus faible.

Les personnalités locataires de la Chancellerie et leurs conditions locatives en décembre 2012 : quelques exemples

Un ancien secrétaire d'État à l'enseignement supérieur : F6 de 93,6 m² rue Jacob ; loyer mensuel de 1 912,07 €, soit 20,43 € au m² (OLAP : valeur basse 20 €, valeur haute 27,70 €).

Un ancien vice-chancelier des universités de Paris : F4 de 114,9 m² rue de l'Annonciation ; loyer mensuel de 1 570,28 €, soit 13,67 € au m² (OLAP : valeur basse 19,70 €, valeur haute 27,20 €).

Une inspectrice générale de l'administration de l'éducation nationale et de la recherche : F3 de 72,9 m² rue Jacob ; loyer mensuel de 1 406,96 €, soit 19,30 € au m² (OLAP : valeur basse 23,30 €, valeur haute 32,20 €).

Une ancienne directrice du cabinet du recteur de l'académie de Paris : duplex F3 de 57,7 m² rue Jacob ; loyer mensuel de 1 313,17 €, soit 22,76 € au m² (OLAP : valeur basse 23,30 €, valeur haute 32,20 €).

La fille d'un ancien directeur des affaires financières du ministère, lui-même locataire de la Chancellerie rue de la Sorbonne : studio de 38 m² rue Jacob ; loyer mensuel de 863,20 €, soit 22,72 € au m² (OLAP : valeur basse 29,60 €, valeur haute 41 €).

Le fils d'un recteur aujourd'hui décédé : appartement de 61,10 m² rue Champollion sous le régime de la loi de 1948 ; loyer mensuel de 76,28 €, soit 1,25 € au m².

Source : Chancellerie (schéma pluriannuel de stratégie immobilière) et observatoire des loyers de l'agglomération parisienne (OLAP)

La Chancellerie a engagé une politique de revalorisation des baux et exprimé son intention de régler progressivement les situations les plus criantes, dans la limite des dispositifs d'encadrement des loyers. Cependant, étant donné le défaut de transparence dans l'affectation des logements, l'organisation actuelle ne peut empêcher la répétition de situations critiquables.

2 - Un patrimoine historique en mal d'utilisation

La Chancellerie administre plusieurs immeubles historiques issus de libéralités dont la plus emblématique est la donation effectuée en 1930 par le duc de Richelieu.

Pour renouer les attaches de la famille de Richelieu avec la Sorbonne, celui-ci fit donation du domaine de Richelieu (Indre-et-Loire)

à l'université de Paris. Son intention était de permettre l'accueil dans ce cadre historique des professeurs à la Sorbonne et de leurs collègues étrangers.

Étant donné l'isolement du domaine et la vétusté de la plupart de ses édifices, celui-ci ne trouva jamais d'usage universitaire réel. En revanche, depuis 1939, les recteurs de l'académie de Paris ont régulièrement utilisé comme résidence le « petit château », vaste demeure d'une superficie de 937 m^2, construite dans le parc au milieu du XIX^{ème} siècle, sans qu'aucune concession de logement n'en fixât le régime d'utilisation. Compte tenu des difficultés d'entretien du domaine, la Chancellerie obtint en 1999 du juge civil la levée de la plupart des charges de la donation, ce qui lui permit de vendre quelques maisons et de concéder aux collectivités territoriales l'ouverture au public des parties historiques du parc. Ce partenariat avec des collectivités territoriales assure l'équilibre du budget de fonctionnement du site mais laisse entier celui de l'entretien et de la restauration des immeubles qui sont dans un état de dégradation inquiétant.

À Vézelay (Yonne), la veuve de Romain Rolland avait donné en 1953 à l'université de Paris la maison où est mort son mari ainsi que le centre Jean-Christophe. En 1994, la maison a été concédée au conseil général de l'Yonne et à la commune de Vézelay afin d'y accueillir un musée, qui, depuis 2006, présente au public la collection d'œuvres réunie par le critique et éditeur d'art Christian Zervos. La Chancellerie envisage de vendre les bâtiments du centre Jean-Christophe, qui sont en mauvais état et dont le solde d'exploitation est régulièrement négatif depuis 2007.

La villa Finaly, située à quelques kilomètres du centre historique de Florence (Italie), a été léguée en 1953 à l'université de Paris par la famille Landau-Finaly sous condition qu'elle y installe un centre d'études et d'accueil ouvert aux étudiants et aux professeurs. Les travaux de restauration de la villa effectués à la fin des années 1990 ont fait l'objet en 2002 d'un référé de la Cour qui relevait la dérive dans le coût des travaux ainsi que l'absence de projet scientifique clair. En 2012, le taux d'occupation de la villa ne dépasse pas 24 %. Bien que les treize universités franciliennes propriétaires de la villa apportent chacune une cotisation annuelle de 7 500 € et disposent en contrepartie de tarifs préférentiels, le budget de fonctionnement de la villa reste structurellement déficitaire. De 2007 à 2011, le déficit cumulé s'est élevé à 1,84 M€, soit une moyenne annuelle de 367 070 €.

Le domaine de Ferrières (Seine-et-Marne) a fait l'objet en 1975 d'une donation de M. Guy de Rothschild à la Chancellerie des universités de Paris, sous réserve de la création dans le château d'un centre d'études

et de colloques universitaires. Le centre n'a jamais fonctionné de manière satisfaisante et la Chancellerie a peu utilisé le château, sinon pour des réunions festives. La gestion du domaine de Ferrières est toujours restée déficitaire : de 2007 à 2011, le déficit cumulé s'est élevé à 569 813 €, soit une moyenne annuelle de 113 963 €.

Hormis la villa Finaly, ces biens n'apportent aucun bénéfice aux treize universités qui en sont propriétaires. L'établissement public ne s'est jamais doté des compétences nécessaires pour valoriser efficacement ce patrimoine ni des moyens financiers pour l'entretenir convenablement. Sa gestion oblige le recteur de l'académie de Paris à traiter de problèmes très éloignés de ses compétences : surpopulation de sangliers à Richelieu, gestion de terres agricoles, conservation de monuments historiques, etc.

Faute d'un usage sérieux et compte tenu de son déficit d'exploitation, le château de Ferrières, qui était le monument présentant le plus grand intérêt architectural, a dû être restitué en 2012 à la famille Rothschild. La Chancellerie a déjà vendu certains immeubles : plusieurs maisons à Richelieu, le domaine du Haut-Buisson à Cherré (Sarthe) qui avait également été légué à l'université de Paris par le duc de Richelieu en 1952 et la forêt de Souprosse (Landes). Ces précédents montrent que la cession ou la restitution de biens issus de libéralités, comme la concession de certains d'entre eux à des collectivités territoriales, ne présentent pas de difficultés insurmontables.

B - Les carences de la gestion des biens mobiliers

La Chancellerie des universités de Paris est responsable de la conservation de plusieurs dizaines de milliers d'objets mobiliers, dont la majeure partie provient de l'ancienne université de Paris et appartient à l'indivision des treize universités franciliennes.

Le fonds littéraire donné en 1929 à l'université de Paris par le mécène Jacques Doucet est administré par la bibliothèque littéraire Jacques-Doucet. Cette bibliothèque, qui conserve plus de 30 000 imprimés et 36 000 manuscrits, est gérée par la Chancellerie. Le fonds est régulièrement enrichi par des dons manuels, mais ces biens ne sont pas pris en compte dans les actifs de l'établissement public.

En 2012, le budget de fonctionnement de la bibliothèque s'est élevé à 312 929 €, dont 182 099 € pour le personnel propre de l'établissement public. Si l'on y ajoute le coût des fonctionnaires pris en charge par l'État, soit 206 140 € cette même année, le coût total du fonctionnement de la bibliothèque, hors bâtiment, s'est élevé à 519 069 €.

Le nombre de lecteurs inscrits ne s'élevant en 2012 qu'à 329, son intégration dans une bibliothèque plus importante procurerait des économies de fonctionnement significatives.

Parmi les autres biens mobiliers placés sous la responsabilité de la Chancellerie, seuls les objets de la donation du duc de Richelieu classés monuments historiques ont fait jusqu'à présent l'objet d'un récolement : l'inventaire effectué en 2003 par l'administration des affaires culturelles a pris acte de la disparition de sept objets dont cinq tableaux du XIX^{ème} siècle et d'une chaise signée Lelarge, mais aucune recherche particulière ni dépôt de plainte n'ont été effectués après ce constat.

À la demande du ministère, la Chancellerie procède depuis 2011 à l'inventaire des biens mobiliers provenant de l'ancienne université de Paris, dont beaucoup ont disparu depuis son éclatement. D'après la Chancellerie, à la date du 3 juin 2013, 50 % des biens avaient été identifiés et localisés. Jusqu'à une date récente, les registres d'inventaire n'étaient pas tenus avec la rigueur nécessaire. Il est donc urgent, 42 ans après la création de la Chancellerie des universités de Paris, de moderniser l'inventaire de ces biens, d'accélérer leur récolement et d'informatiser les bases de données correspondantes.

C - Un budget de bourses, prix et subventions modeste et déclinant

Une des rares activités de la Chancellerie susceptible de bénéficier à l'ensemble des universités est l'attribution chaque année de plusieurs dizaines de bourses, prix et subventions à des étudiants et à des laboratoires de recherche. Ces distinctions sont financées en grande partie par plus de 60 legs et donations affectés par le passé à l'université de Paris et, plus récemment, à la Chancellerie, sous la forme d'immeubles de rapport ou de valeurs mobilières.

En 2011 et en 2012, 42 prix solennels de la Chancellerie et cinq prix de thèse ont été décernés à des étudiants méritants pour un montant total de 430 000 €. D'autres prix sont attribués, dans les domaines littéraires, artistiques (prix Fénéon) et des droits de l'homme (prix Seligmann). Certains legs importants, comme le legs Poix, qui a dégagé en 2011 un revenu de 729 000 €, permettent d'apporter à des laboratoires universitaires franciliens des contributions financières significatives, notamment dans le domaine médical ; d'autres financent des bourses d'échanges de professeurs ou d'étudiants.

Le budget total attribué par la Chancellerie aux prix, bourses et subventions se contracte depuis trois ans, notamment en raison de la baisse de rendement des valeurs mobilières : il s'est élevé à 1,72 M€ en 2010, à 1,57 M€ en 2011 et à 1,43 M€ en 2012.

II - Un opérateur de l'État inutile

Parmi les missions remplies par la Chancellerie pour le compte de l'État, la gestion des bâtiments de la Sorbonne occupe une place centrale. Cependant, l'État a été amené à confier également à l'établissement public des tâches non conformes à ses compétences statutaires.

A - Un « syndic d'immeuble » peu performant

Les bâtiments de la Sorbonne appartiennent à la ville de Paris. Si la répartition, entre celle-ci et l'État, des charges de grosses réparations des immeubles est fixée par une convention du 1er octobre 1929, la Chancellerie est chargée de leur gestion administrative, technique et financière.

1 - Des tâches limitées

Le régime de propriété de la Sorbonne a été fixé par un décret du 8 février 1852 du Président de la République Louis Napoléon Bonaparte qui transfère à la ville de Paris la propriété de la Sorbonne. La condition posée est que la ville y conserve à perpétuité le siège de l'académie de Paris ainsi que les facultés de théologie, des sciences et des lettres et qu'elle pourvoie à l'entretien annuel des bâtiments.

Pour la Chancellerie, le fait que le décret de 1852 oblige la ville de Paris à conserver à perpétuité le siège de l'académie de Paris à la Sorbonne et la responsabilité confiée au recteur de fixer par arrêté la répartition des locaux entre les différents affectataires suffisent à fonder juridiquement son rôle comme administrateur des bâtiments. Cette affirmation n'en mériterait pas moins une analyse juridique approfondie.

La Chancellerie paie les charges communes aux différents occupants de la Sorbonne (fluides, chauffage, etc.) et, au prorata des

surfaces figurant dans les arrêtés rectoraux d'affectation, les refacture à chacun d'entre eux, y compris au rectorat lui-même. Le remboursement de ces charges de fonctionnement à la Chancellerie par le rectorat a fait l'objet d'une convention signée le 13 décembre 2001, conformément aux recommandations formulées en 2002 par la Cour.

Le fiasco de l'installation à la Sorbonne de bornes interactives destinées aux personnes handicapées

Dans le cadre de ses fonctions d'administrateur de la Sorbonne, la Chancellerie a élaboré, en 2007, un projet d'installation d'un système d'accessibilité numérique afin d'y améliorer l'accueil et le déplacement des personnes handicapées.

Ce projet, conçu en 2007 par la société Nexiad, prévoyait, pour un coût de 350 000 €, la mise en place de dix-sept bornes interactives permettant la diffusion d'informations aux personnes handicapées. Élaboré sans analyse des besoins des usagers et en dehors de tout programme cohérent d'amélioration de l'accessibilité physique des bâtiments aux personnes à mobilité réduite, il n'a fait l'objet d'aucune validation par le conseil d'administration.

Ce programme devait faire l'objet d'un mécénat de la Caisse d'épargne et de prévoyance d'Île-de-France-Paris à hauteur de 300 000 €. Cependant, la convention qui en fixait le cadre ne fut signée que par le recteur, et le financement de 300 000 € ne fut jamais mis en place par la Caisse d'épargne.

Une convention de prestation de service pour l'installation des bornes, d'un montant de 350 000 €, avait pourtant été signée par la Chancellerie avec la société Nexiad le 14 septembre 2007, en dehors de toute procédure d'appel d'offres et sans accord préalable du conseil d'administration de la Chancellerie. Elle prévoyait le versement, à la signature de la convention, d'un acompte de 300 000 €, soit 86 % du montant total, le solde devant être versé à la date de mise en service du système d'accessibilité numérique, soit le 15 février 2008. Conclue pour une durée de 12 ans, cette convention prévoyait la diffusion d'informations facilitant l'accès des personnes handicapées au site de la Sorbonne mais aussi d'annonces commerciales : le reversement à la Chancellerie d'une commission de 20 % sur le chiffre d'affaires d'exploitation des bornes était prévu à partir de la septième année. La Chancellerie versa à la société Nexiad l'acompte de 300 000 €, mais les bornes ne furent jamais installées. La société Nexiad a été liquidée en 2009.

Cette opération ne fit jamais l'objet d'une information explicite et complète du conseil d'administration et s'est traduite par une perte sèche de 300 000 € pour le budget de la Chancellerie, qui explique la quasi-totalité du déficit de l'exercice 2007, d'un montant de 338 000 €.

2 - Une gestion complaisante du logement de fonction du recteur

La Chancellerie administre le logement du recteur de l'académie de Paris, situé dans les bâtiments de la Sorbonne, parmi les 21 logements de fonction qu'elle gère dans les immeubles placés sous sa responsabilité.

De 2000 à 2012, parmi les trois recteurs successivement en fonction, un seul a disposé d'une concession de logement par nécessité absolue de service, les deux autres l'occupant sans titre. Aucun état des lieux n'a été réalisé au moment du changement d'occupant.

La concession de logement accordée au recteur en 2005 a fait l'objet d'une décision très favorable à son bénéficiaire : à la demande du ministère, la concession n'a porté que sur une surface de 93,90 m^2, alors que l'appartement de fonction du recteur de l'académie de Paris, situé au troisième étage de la Sorbonne, s'étend sur une superficie de 249,20 m^2 entièrement privative. Les services fiscaux ont été empêchés, jusqu'à une date très récente, d'accéder au logement pour en vérifier la consistance. Leur examen, consécutif au contrôle de la Cour, les conduit à se rapprocher d'une mesure plus réaliste en vue de la conclusion d'une nouvelle concession.

Par ailleurs, les avantages en nature dont ont bénéficié les recteurs depuis 2000 n'ont pas fait l'objet des déclarations sociales et fiscales réglementaires. Au cours du contrôle de la Cour, dès la mise au jour de ce dysfonctionnement, la Chancellerie a engagé la régularisation des déclarations sociales et fiscales concernant le seul recteur échappant à la prescription.

B - Des activités hors des missions statutaires

De manière récurrente, la Chancellerie des universités de Paris a été amenée, à la demande du ministère, à réaliser des opérations qui ne relèvent pas de ses missions statutaires. En 2002, la Cour avait critiqué la gestion par la Chancellerie des opérations effectuées par le service inter-académique des examens d'Arcueil (SIEC) et demandé la clarification des statuts de ce service. Cette recommandation a été mise en œuvre puisque le budget annexe de ce service a été dissous en 2009.

Cette remise en ordre n'a pas empêché que la Chancellerie soit chargée en 2001 d'une nouvelle mission ne relevant pas de ses compétences statutaires : elle s'est vu confier, en Île-de-France, la procédure de recensement automatisé des vœux d'orientation des élèves

(RAVEL) en premier cycle de l'enseignement supérieur, rendue obligatoire par décret avant toute inscription. Pour gérer l'opération, la Chancellerie a recueilli sur son budget principal, de 2000 à 2004, les recettes provenant des redevances du minitel et, en 2007 et 2008, des subventions versées par le ministère et par la région Île-de-France. D'après la Chancellerie, les recettes perçues au titre de RAVEL-info ont permis de financer, de 2001 à 2008, le dispositif d'information et d'orientation destiné aux lycéens de classe terminale. Cette activité a été abandonnée à partir de 2009, le portail national « admission post-bac » (APB), géré par le ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche, ayant pris la place de cette procédure.

III - Une réforme inéluctable

Lors de sa création, la finalité assignée à la Chancellerie était de gérer au mieux les biens qui lui étaient confiés, notamment pour dégager des moyens financiers au bénéfice des universités et des étudiants, dans le respect des intentions des auteurs de libéralités.

Or depuis quarante ans, la Chancellerie n'a pas démontré sa capacité à remplir efficacement cette mission, qu'il s'agisse de la politique immobilière ou de la gestion budgétaire et financière. Son statut et son organisation apparaissent aujourd'hui dépassés, et de nouveaux principes de gestion répondant aux besoins des universités dans le cadre institutionnel issu des lois du 10 août 2007 et du 22 juillet 2013 sont nécessaires.

A - L'absence de politique immobilière

La Chancellerie n'a pas su développer des compétences suffisantes dans la gestion du patrimoine locatif ou historique, et celle-ci a été constamment marquée par un conservatisme exempt de toute vision prospective. L'obligation d'établir un schéma pluriannuel de stratégie immobilière aurait pu être l'occasion de définir une politique immobilière dont la Cour avait déploré l'absence dans son rapport public annuel de 1978 puis dans ses référés successifs. Cependant, le schéma élaboré par la Chancellerie de 2009 à 2011, que France Domaine n'a pas formellement approuvé, souffre de trop nombreuses lacunes pour constituer un véritable cadre stratégique.

1 - Des incohérences dans l'inventaire et l'estimation de la valeur vénale des immeubles

Un des objectifs du schéma étant de fiabiliser l'actif de l'établissement public, c'est la notion de « bien contrôlé » qui a été retenue pour l'inventaire physique des immeubles conformément au référentiel comptable applicable à l'État. La liste des soixante-douze immeubles retenus par France Domaine présente des incertitudes : certains d'entre eux, situés dans le domaine de Richelieu, figurent dans l'inventaire alors qu'ils ont disparu ou ont été vendus par la Chancellerie ; dans une partie du document, l'immeuble du 10, rue de la Sorbonne est considéré comme une propriété de l'État, dans une autre, comme une propriété de la ville de Paris.

La valeur vénale de l'ensemble de ces biens, y compris la villa Finaly, a été estimée en 2011 par France Domaine, avec le concours d'un prestataire privé, à 321,96 M€, dont 95,69 M€ pour les bâtiments et 226, 27 M€ pour les terrains. Des variations importantes peuvent être constatées par rapport aux évaluations réalisées antérieurement (2001-2010) par les services déconcentrés de France Domaine : une baisse de 25 % en un an de la valeur de l'immeuble du centre Albert-Châtelet ou un doublement de celle de l'immeuble du 15, rue Champollion, pourtant vétuste. France Domaine, qui avait estimé en 2010 les biens immobiliers du domaine de Richelieu à 3,52 M€, a porté en 2011 ce chiffre à 28,4 M€, soit un accroissement de plus de 700 % qui paraît éloigné de toute réalité. À titre d'exemple, une ferme désaffectée avec ses dépendances est estimée, en 2011, à 3,26 M€, alors qu'elle était inscrite pour 39 900 € en 2010, soit une augmentation aberrante de 8 065 %. L'exemple de Richelieu entache d'un sérieux doute la qualité de l'évaluation réalisée par France Domaine sur l'ensemble du patrimoine contrôlé par la Chancellerie.

Cette incertitude est d'autant plus regrettable que, dès réception des chiffres transmis par la Chancellerie, l'agent comptable a procédé aux corrections d'écritures de bilan, l'ensemble de l'opération de fiabilisation du patrimoine étant approuvée à l'unanimité par le conseil d'administration le 26 octobre 2012.

2 - Une stratégie immobilière embryonnaire

Le schéma pluriannuel évoque quelques perspectives concernant l'accroissement de la rentabilité du parc locatif ou la rénovation de l'îlot

Champollion, mais ne présente ni axes stratégiques réels ni objectifs financiers. L'expérience du château de Ferrières, rendu à ses propriétaires après 37 années de gestion déficitaire, aurait dû inciter la Chancellerie à arrêter des choix clairs pour les immeubles placés dans la même situation, comme la villa Finaly.

L'existence de charges liées aux libéralités ne saurait constituer un prétexte pour empêcher l'élaboration d'une politique immobilière susceptible d'induire des cessions : dans le parc locatif, par exemple, un seul immeuble est grevé d'une clause d'inaliénabilité. Le rendement global des immeubles de rapport, inférieur à 1,5 %, peut être utilement comparé à celui des valeurs mobilières qui, depuis 2007, s'élève en moyenne à près de 4 % pour les obligations assimilables du Trésor (OAT) souscrites au titre de l'indivision et à 3,6 % pour celles souscrites pour le compte de la Chancellerie.

B - Une gestion budgétaire et financière peu efficiente

De 2005 à 2011, le résultat net de l'établissement public connaît des variations importantes. Les bénéfices constatés en 2008 (+ 2,5 M€) et 2011 (+ 2,9 M€) ont une origine circonstancielle : respectivement, la vente du domaine du Haut-Buisson pour un montant de 2,3 M€, comptabilisé dans les produits exceptionnels, et le versement d'un legs de 1,9 M€ destiné au fonds Jacques-Doucet, comptabilisé dans les produits d'exploitation.

Le résultat d'exploitation de la Chancellerie apparaît structurellement déficitaire depuis 2005 : le résultat positif de 717 000 € de l'exercice 2011 n'est qu'apparent car il est dû à l'imputation de ce legs dans les produits d'exploitation.

Sur la même période, le résultat d'exploitation est compensé par le résultat financier, qui subit un repli à partir de 2008.

Tableau n° 2 : évolution des résultats de 2005 à 2011 (en milliers d'euros)

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Produits	**10 467**	**11 374**	**11 880**	**15 302**	**11 421**	**13 032**	**17 006**
Charges	**10 122**	**9 779**	**12 218**	**12 764**	**12 089**	**12 310**	**14 015**
Résultat net	**345**	**1 595**	**- 338**	**2 538**	**- 668**	**722**	**2 991**
Dont résultat d'exploitation	*- 1 835*	*- 740*	*- 2 173*	*- 1 679*	*- 2 415*	*- 1 617*	*717*
Dont résultat financier	*2 048*	*2 120*	*2 545*	*2 232*	*1 466*	*1 696*	*1 469*
Dont résultat exceptionnel	*157*	*243*	*- 673*	*1 985*	*281*	*642*	*805*
Dont impôts sur les bénéfices	*- 25*	*- 29*	*- 37*	-	-	-	-

Source : comptes de la Chancellerie

Hormis l'accès à la villa Finaly, le bénéfice que retirent les universités représentées au conseil d'administration de l'établissement est pratiquement réduit au budget affecté aux prix, bourses et subventions, dont le montant s'est élevé en 2012 à 1,43 M€.

Cependant, la même année, la Chancellerie a reçu un concours total de l'État qui peut être évalué à 1,52 M€, si on ajoute à une subvention pour charges de service public de 0,24 M€ la mise à disposition de personnel pour un montant estimé à 1,28 M€, qui n'est pas inscrit dans ses comptes. Si l'établissement public ne disposait pas du soutien de l'État, il serait structurellement déficitaire, même en prenant en compte les revenus de ses placements financiers, et ne pourrait allouer aucune subvention. Le budget de la Chancellerie est, en effet, lourdement grevé par des déficits récurrents d'établissements comme la villa Finaly et la bibliothèque littéraire Jacques-Doucet.

C - Un statut et une organisation dépassés

La Chancellerie apparaît comme un établissement public fortement imbriqué dans les services du rectorat alors qu'une partie importante de son activité concerne des biens qui ne sont ni sa propriété ni celle de l'État**.** L'organisation mise en place il y a quarante ans paraît de plus en plus inadaptée au nouveau contexte universitaire francilien.

1 - Une confusion du rectorat et de la Chancellerie

L'organisation statutaire de la Chancellerie est marquée par un dédoublement fonctionnel du recteur, que la Cour avait déjà critiqué dans son référé de 1991 : celui-ci dirige l'établissement public et en préside le conseil d'administration, mais est également le seul représentant, au sein de ce conseil, du ministère chargé de l'enseignement supérieur, censé en assurer la tutelle. Le recteur ne dispose pas de lettre de mission au titre de l'établissement public, et aucun contrat de performance n'a été établi entre l'État et cet opérateur. Le secrétaire général de la Chancellerie exerce concomitamment les fonctions de secrétaire général de l'enseignement supérieur du rectorat.

En 2012, le personnel concourant au fonctionnement de la Chancellerie comprend soixante agents, dont vingt-huit fonctionnaires rémunérés par l'État. La situation de ces fonctionnaires n'est pas conforme aux règles de la fonction publique : ils sont affectés au rectorat de l'académie de Paris alors qu'ils exercent leurs fonctions au sein de l'établissement public et en gèrent le budget.

Enfin, la Chancellerie assure la gestion des frais de représentation du recteur. En principe, seuls les frais liés aux activités du recteur dans ses fonctions de chancelier des universités devraient être pris en charge par le budget de l'établissement public. Dans les faits, cette règle n'est pas respectée, et c'est l'ensemble des frais de représentation du recteur qui est financé par la Chancellerie, soit un budget annuel d'environ 100 000 €, comprenant la rémunération d'un maître d'hôtel. Il s'agit d'une situation dérogatoire, puisque les frais de représentation d'un fonctionnaire ne sont pas détachables du budget de fonctionnement du service auquel il est affecté.

2 - Un établissement public sans justification

La loi du 10 août 2007 relative aux libertés et responsabilités des universités a posé le principe de la libre administration de leur patrimoine. L'État n'a donc plus vocation à intervenir dans la gestion des immeubles dont l'indivision des treize universités est propriétaire.

Par ailleurs, le périmètre d'intervention de la Chancellerie ne correspond à aucun regroupement universitaire d'Île-de-France : l'établissement public réunit les treize universités issues de l'ancienne université de Paris, mais cet ensemble ne correspond à aucun des regroupements universitaires (pôle de recherche et d'enseignement

supérieur, initiative d'excellence) d'Île-de-France et ne traduit donc aucune communauté d'intérêts. En outre, les besoins d'investissement de ces treize universités sont à mettre en regard des actifs immobiliers gérés par la Chancellerie. Ceux-ci pourraient offrir des plus-values de cession importantes, au premier chef pour tous les immeubles de rapport, utiles au bouclage des financements des restructurations immobilières auxquelles ces établissements doivent faire face.

Malgré cette situation et sans qu'il tire les conséquences des carences constatées dans la gestion immobilière de la Chancellerie, l'État a décidé de confier à cet établissement public la dotation de 700 M€ affectée aux opérations du plan campus prévues à Paris[145] et de l'autoriser à déroger à l'interdiction d'emprunter qui s'impose aux opérateurs de l'État depuis l'arrêté du 28 septembre 2011[146]. Cette décision, fondée sur des considérations de commodité et de précaution budgétaire, risque de renouveler l'erreur de 2002 de charger la Chancellerie d'une fonction qu'elle n'a pas la capacité d'exercer.

D - De nouveaux principes à définir

Une réforme de fond ne peut plus être différée, et un simple ajustement statutaire serait insuffisant : la suppression de l'établissement public doit désormais être envisagée.

Cette réforme pourrait s'organiser autour de deux principes : les services du rectorat doivent remplir les missions effectuées actuellement par l'établissement public pour le compte de l'État ; une nouvelle organisation doit être mise en place pour mieux valoriser le patrimoine appartenant aux treize universités issues de l'ancienne université de Paris.

[145] Avenant n° 2 du 20 décembre 2013 à la convention entre l'État et l'ANR investissement d'avenir « opération Campus » du 29 juillet 2010.

[146] Dans l'arrêté du 28 septembre 2011, les chancelleries des universités figurent dans la liste des organismes divers d'administration centrale ayant interdiction de contracter auprès d'un établissement de crédit un emprunt dont le terme est supérieur à douze mois ou d'émettre un titre de créance dont le terme excède cette durée. Cet arrêté ne s'applique pas aux emprunts contractés auprès de la Banque européenne d'investissement.

1 - Le transfert aux services du rectorat des missions effectuées pour le compte de l'État

La loi de 1971 qui a créé l'établissement public ne prévoyait pas qu'il puisse être chargé de remplir des missions pour le compte de l'État : c'est le décret d'application de 1971, et surtout sa modification intervenue en 2002, qui ont permis cette dérive.

La confusion entre les fonctions de recteur, responsable d'un service de l'État placé sous l'autorité hiérarchique du ministre, et de dirigeant d'un établissement en principe autonome, n'a servi ni les intérêts de l'établissement ni ceux des universités propriétaires indivis des biens placés sous sa responsabilité. De manière récurrente, l'État n'a pas résisté à la tentation de considérer la Chancellerie comme un simple prolongement et de lui confier des tâches éloignées de ses compétences statutaires. Dans la gestion particulièrement critiquable de l'immeuble situé 37-41, rue Jacob, occupé par un organisme du ministère qui ne paie pas son loyer depuis seize ans, le recteur chancelier n'a pas été à même de surmonter des intérêts antagonistes.

Les activités de « syndic d'immeuble » et d'administrateur des logements de fonction de la Sorbonne ne peuvent justifier à elles seules l'existence d'un établissement public et pourraient sans dommage être assurées par les services du rectorat, comme la gestion des frais de représentation du recteur dont le financement par la Chancellerie constitue une anomalie administrative.

Rien n'impose que la Chancellerie soit dotée de la personnalité morale. La question de son maintien dans sa forme juridique actuelle est distincte de celle du rôle du recteur vis-à-vis de la communauté universitaire. Libéré de la responsabilité de diriger un établissement public, le recteur, dans sa fonction de chancelier des universités, pourrait au contraire s'investir plus fortement dans la recomposition du paysage universitaire d'Île-de-France pour laquelle la Cour a rappelé à plusieurs reprises l'importance d'un pilotage plus affirmé de l'État.

2 - Une nouvelle organisation pour mieux valoriser le patrimoine au bénéfice des universités

L'organisation mise en place à la suite de la loi Edgar Faure présentait deux caractéristiques : les biens appartenant à l'ancienne université de Paris qui n'avaient pas été répartis entre les nouveaux établissements d'enseignement supérieur étaient placés sous le régime de

l'indivision ; leur gestion était assurée par un établissement public placé sous l'autorité du recteur d'académie.

Alors que les besoins financiers des universités sont importants, cette organisation a été dans l'incapacité d'assurer une exploitation efficace de ce patrimoine et d'en faire bénéficier les treize universités qui en sont propriétaires. Il est donc nécessaire de tirer les conséquences de cet échec et de mettre fin au système institué il y a plus de quarante ans.

En l'absence d'une stratégie adéquate et faute de compétences de gestion financière et immobilière suffisantes, la Chancellerie n'a pas été en mesure de remplir utilement la mission qui lui incombait vis-à-vis de l'indivision. Depuis 2007, l'État n'a par ailleurs plus vocation à intervenir dans la gestion du patrimoine des universités.

La question de l'indivision est plus complexe : c'est aux universités de déterminer collectivement l'usage des biens dont elles sont propriétaires à la suite de libéralités et d'organiser leur gestion dans le respect de la volonté des donateurs. Plusieurs options, non exclusives les unes des autres, sont envisageables :

- la valorisation de ce patrimoine pourrait être confiée à un gestionnaire professionnel comme la Caisse des dépôts et consignations ;
- les biens susceptibles d'être cédés pourraient l'être ;
- il pourrait être mis fin à l'indivision.

La suppression de l'établissement public et la mise en place de cette nouvelle organisation passeraient par des mesures législatives et réglementaires.

CONCLUSION ET RECOMMANDATION

À l'issue de ses contrôles successifs, la Cour avait recommandé la suppression des chancelleries des universités, à l'exception des plus importantes d'entre elles, notamment celle de Paris. Le contrôle effectué en 2012-2013 conduit à remettre en cause l'existence même de la Chancellerie des universités de Paris.

Cet établissement public n'a pas démontré sa capacité à administrer efficacement les biens immobiliers qui lui étaient confiés, et sa gestion, malgré des améliorations ponctuelles, a continué de souffrir de nombreuses carences. Le positionnement de la Chancellerie est devenu anachronique tant par rapport à l'État que vis-à-vis des universités dont l'autonomie est aujourd'hui renforcée.

Le système actuel doit donc laisser la place à une nouvelle organisation qui pourrait être fondée sur deux principes :

- *assurer en priorité une valorisation efficace du patrimoine indivis au bénéfice des universités qui en sont propriétaires, sans craindre de céder la plupart des actifs immobiliers et de mettre fin à l'indivision ;*
- *confier aux services du rectorat les missions effectuées actuellement par l'établissement public pour le compte de l'État.*

En conséquence, la Cour recommande de supprimer l'établissement public de la Chancellerie des universités de Paris.

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

Ministre de l'éducation nationale	398
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	399
Ministre de l'enseignement supérieur et de la recherche	404
Recteur de l'académie de Paris et président de l'établissement public de la Chancellerie de Paris	406
Locataire du F6 de la rue Jacob	423
Locataire du F3 de la rue Jacob	424
Locataire du duplex F3 de la rue Jacob	425
Locataire du studio de la rue Jacob	426
Locataire du F4 de la rue de l'Annonciation	427
Locataire de la rue Champollion	428

RÉPONSE DU MINISTRE DE L'ÉDUCATION NATIONALE

S'agissant de mon département ministériel, je partage les recommandations de la Cour sur la clarification des relations entre la gestion du rectorat et celles de la Chancellerie.

Je note avec satisfaction que l'action administrative du recteur de Paris depuis son entrée en fonction s'inscrit dans un certain nombre de ces recommandations. Je souhaite notamment souligner l'importante professionnalisation de la gestion qui est actuellement opérée. Les processus déjà engagés seront poursuivis et mes services d'administration centrale continueront leur travail d'appui et de soutien au recteur pour l'accompagner dans la mise en œuvre des recommandations de la Cour.

Par ailleurs, la situation d'occupation sans titre de locaux de la Chancellerie de Paris par le centre régional de documentation pédagogique, qui quittera ces locaux pour rejoindre en 2016 le futur siège des services de l'enseignement scolaire du rectorat de Paris, va faire l'objet d'une régularisation conformément à la demande de la Cour.

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

Votre rapport dresse un constat particulièrement sévère sur la gestion de l'établissement public, qui a fait l'objet d'un contrôle effectué par la Cour des comptes en 2012-2013, dans le cadre du présent projet d'insertion. Ceci vous conduit à vous interroger sur l'utilité de maintenir la Chancellerie des universités de Paris, ainsi que les chancelleries de région. Au regard des nombreuses critiques émises par la Cour des comptes, la problématique de la suppression des chancelleries, à Paris et en région, nous apparaît devoir être posée sans attendre.

1. Les missions de la Chancellerie des universités de Paris doivent être revues en profondeur, ce qui conduit à s'interroger sur la pérennité de cet établissement public, à la lumière des constats de la Cour des comptes et des travaux, en cours, de la modernisation de l'action publique.

La Chancellerie des universités de Paris, ainsi que les chancelleries en région, ont été créées par la loi du 12 juillet 1971, aménageant certaines dispositions de la loi Faure du 12 novembre 1968, dans un contexte désormais très éloigné du paysage institutionnel actuel de l'enseignement supérieur, caractérisé par une plus grande autonomie des établissements et la mise en œuvre des politiques de sites initiées par la loi du 22 juillet 2013. De surcroît, en région parisienne, certaines compétences de la Chancellerie peuvent désormais apparaître redondantes au regard de la diversification croissante des missions de l'établissement public d'aménagement universitaire de la région Île-de-France mais également de la professionnalisation progressive des universités parisiennes en termes de gestion immobilière.

Compte tenu de ces éléments, les interrogations de la Cour des comptes quant à l'opportunité du maintien de cet établissement nous apparaissent tout à fait légitimes. Plus généralement, il apparaît nécessaire que la suppression des chancelleries, à Paris comme en province, soit examinée dans le cadre des travaux, en cours, de la modernisation de l'action publique.

Le cas spécifique de la Chancellerie des universités de Paris pourrait toutefois faire l'objet d'un traitement particulier au regard de la responsabilité que l'État entend confier à la Chancellerie dans le cadre de l'opération « campus Paris », au titre de la gestion mutualisée de la dotation. Si une telle évolution devait se confirmer, elle devrait toutefois être conditionnée à une refonte de la gouvernance et de l'organisation de l'établissement, ainsi qu'à un recentrage de ses missions. En tout état de

cause, le transfert de compétences des autres missions effectuées pour le compte de l'État vers le rectorat, que vous appelez de vos vœux, nous apparaît opportun.

2. Si le maintien de la Chancellerie des universités de Paris devait être acté, sa stratégie immobilière devrait être la résultante d'une réflexion ambitieuse quant à son positionnement et ses nouvelles missions.

A titre liminaire, les caractéristiques patrimoniales et immobilières particulières de la Chancellerie des universités de Paris doivent être soulignées. Cet établissement public est principalement propriétaire de biens propres, qui ne sont pas propriété de l'État, et qui relèvent de l'indivision des treize universités parisiennes résultant de dons et legs. La Chancellerie dispose par ailleurs d'un patrimoine d'immeubles de rapport qui représentent, pour l'établissement public, un parc locatif.

Comme tous les opérateurs de l'État, la Chancellerie des universités de Paris a réalisé un schéma pluriannuel de stratégie immobilière (SPSI) qui a été transmis au service France Domaine, en application de la circulaire du 16 septembre 2009. Ce schéma n'a pas encore été approuvé dans l'attente des recommandations du contrôle de la Cour des comptes, en cours au moment de l'examen du projet de SPSI. Comme vous le soulignez, la stratégie immobilière de la Chancellerie est imparfaite, et doit s'inscrire dans une volonté forte de dynamisation et d'optimisation. Cette stratégie doit clairement distinguer les actifs qui sont utiles à l'évolution des missions de la Chancellerie, et les actifs qui doivent être cédés dans une perspective de valorisation.

Sans attendre que soit définitivement arrêtée la stratégie du Gouvernement quant au devenir de la Chancellerie des universités de Paris, le comité interministériel de modernisation de l'action publique (CIMAP) du 18 décembre 2013 a décidé de décliner la modernisation de la politique immobilière aux opérateurs de l'État. D'une part, la circulaire n° 2MPAP-13-3104 du 7 août 2013 relative au cadre budgétaire et comptable des opérateurs de l'État et des établissements publics nationaux pour 2014 prévoit dorénavant un dispositif de mise en œuvre des SPSI et de suivi des économies immobilières, une « annexe immobilière » devant être désormais présentée lors de l'approbation du budget initial ou du compte financier. D'autre part, un dispositif d'accompagnement renforcé est mis en œuvre pour un panel d'une trentaine d'opérateurs. Au regard des insuffisances relevées dans votre rapport, cet opérateur a été intégré à ce panel.

L'élaboration d'un SPSI actualisé et révisé en profondeur, s'appuyant sur les acquis du premier document stratégique et sur les recommandations de la Cour des comptes, aura pour objectif d'engager la Chancellerie des universités dans la voie d'une gestion immobilière plus professionnelle et optimisée, en parallèle de la réflexion stratégique sur la gouvernance et les missions de la Chancellerie des universités de Paris. La stratégie

immobilière de la Chancellerie doit prioritairement se traduire par un resserrement drastique de ses actifs immobiliers, dans le sens d'un programme ambitieux de cession de son parc immobilier, progressif et ordonné.

S'agissant de l'immobilier locatif, il a vocation à être cédé dès lors que sa rentabilité apparaît médiocre et qu'une activité de gestion locative est étrangère aux missions de la Chancellerie. Un dispositif de transfert de plein droit de la propriété et de la gestion de ce patrimoine de rapport pourrait être engagé, à l'instar de l'immobilier de rapport des régimes de sécurité sociale qui a été transféré de plein droit à la CADES en application de l'article 9 de l'ordonnance n° 96-50 du 24 janvier 1996 relatif au remboursement de la dette sociale. La possibilité d'un transfert à une structure de portage doit être expertisée. Ce dispositif permettra de garantir qu'il soit mis fin à la procédure actuelle d'affectation des logements critiquée par la Cour des comptes, qui ne correspond pas aux exigences d'une gestion professionnelle, efficace et transparente. Nous ne sommes en revanche pas favorables à une mesure de transfert au profit de la Caisse des Dépôts et Consignations : nous estimons en effet que la cession de ce patrimoine relève des procédures de gestion et de valorisation de l'État propriétaire.

En ce qui concerne les domaines gérés par la Chancellerie des universités résultant de dons et legs, une analyse systématique doit être effectuée. Une typologie des biens doit ainsi pouvoir être arrêtée, en distinguant les actifs pour lesquels la révision des charges peut être obtenue (en vue de leur valorisation), ceux qui sont indispensables aux missions de la Chancellerie ou qui présentent un caractère inaliénable (il doit s'agir d'un cas minoritaire), et ceux qui doivent faire retour vers les donateurs ou légateurs, à l'instar du retour du château de Ferrières à ses propriétaires d'origine. S'agissant des immeubles dont les conditions ne permettent pas d'envisager leur cession ou leur restitution, il est nécessaire de rechercher leur valorisation en partenariat avec les collectivités territoriales intéressées, le cas échéant, par des transferts de gestion autorisés par le code général de la propriété des personnes publiques.

3. Nous ne partageons pas la rigueur des critiques de la Cour des comptes portant sur les évaluations domaniales, qui ont été réalisées conformément aux règles et aux méthodes habituellement admises.

La Cour des comptes critique les évaluations domaniales relatives au recensement et à la valorisation du parc immobilier de la Chancellerie des universités de Paris. Nous souhaitons rappeler, à titre liminaire, l'importance du chantier de recensement et de valorisation du parc immobilier des opérateurs de l'État, qui s'inscrit dans la démarche de qualité comptable des opérateurs. Il s'agit d'un exercice lourd, qui a porté sur plus de 560 opérateurs de l'État et qui a fortement mobilisé les ressources de la direction générale des finances publiques, et ceux des services locaux du domaine en particulier. Cet exercice a été réalisé dans un calendrier

contraint et resserré, sur un peu moins de deux ans, et a constitué un défi majeur pour les évaluateurs des services locaux du domaine et pour les agents comptables des établissements publics.

La. Cour des comptes a souligné, dans son rapport sur la certification des comptes de l'État (exercice 2012), les progrès réalisés dans ce cadre : ainsi, « au 31décembre 2012, les avancées réalisées dans la fiabilisation du patrimoine immobilier des entités contrôlées qualifiées d'opérateurs sont importantes puisque 427 établissements (contre 360 fin 2011) – représentant en valeur absolue 60 Mds €, soit 94 % de la valeur d'équivalence absolue des entités concernées à cette date (contre 84 % fin 2011) – ont déclaré avoir achevé les travaux entrepris à ce titre. Les régularisations opérées à la suite de ce chantier ont eu en 2012 une incidence globale positive de 3,6Mds € sur la valeur des participations financières de l'État ». Bien entendu, ces résultats sont perfectibles, et exigent que l'action des services locaux du domaine s'inscrive dans une trajectoire continue et permanente d'amélioration de la qualité des évaluations.

Au cas d'espèce portant sur la Chancellerie des universités de Paris, la Cour des comptes émet des réserves quant aux travaux d'évaluation du parc immobilier de cet opérateur réalisés avec le concours d'un prestataire privé. Les chiffres cités par le rapport, faisant apparaître des variations qui apparaissent au premier abord peu cohérentes, s'expliquent par des méthodes d'évaluation ayant des finalités différentes.

Une évaluation réalisée dans une perspective de cession sur le marché va s'attacher aux termes de comparaison, ou appliquer une méthode d'estimation par capitalisation du revenu attendu. L'évaluation prend en compte les projets de réaménagement du site. En revanche, dans le cadre d'une évaluation ayant une finalité patrimoniale, l'évaluation fait application des normes comptables applicables aux opérateurs de l'État, notamment l'instruction n° 06-007-M9 de la DGFiP du 23 janvier 2006 relative aux actifs, qui se fonde sur le coût historique ou, en l'absence d'éléments de référence pertinents, sur le coût de remplacement à neuf déprécié. Elle repose sur l'hypothèse de la poursuite de l'usage actuel du bien. Il est par conséquent logique que les évaluations réalisées pour les immeubles cités dans le rapport aboutissent, en application de la méthode du coût de remplacement, à un montant différent de celui obtenu dans le cadre de l'évaluation réalisée en vue d'une cession. Des finalités distinctes ont conduit à retenir des méthodes d'évaluation différentes dont les résultats ne sont donc pas comparables. La circonstance que l'expression « valeur de marché » soit employée pour désigner ces évaluations, réalisées à des fins comptables, ne doit pas induire en erreur et laisser penser qu'il s'agit d'évaluations à des fins de cession.

Enfin, la qualité des évaluations est tributaire de la qualité inégale des inventaires établis par les opérateurs : les évaluateurs ne peuvent pallier l'absence d'exhaustivité ou de fiabilité des informations transmises. Toute

évaluation demeure perfectible sur la base de données objectives : c'est pourquoi il est systématiquement proposé la réalisation d'une deuxième évaluation aux opérateurs qui en feraient la demande. Au cas particulier de la Chancellerie, une telle demande n'a pas été formulée, même si cette possibilité a été indiquée à l'établissement. Dans ce contexte, les services locaux du domaine ont réalisé une performance d'ensemble qui doit être soulignée.

S'agissant du logement de fonction du recteur de l'académie de Paris, chancelier des universités de Paris, le constat de la Cour des comptes correspond à des errements antérieurs auxquels le décret n° 2012 752 du 9 mai 2012 met un terme par la nouvelle réglementation des logements de fonction. L'utilité du 22 janvier 2013 relatif aux concessions de logement pris pour l'application des articles R. 2124-72 et R. 4121-3-1 du code général de la propriété des personnes publiques fixe ainsi le nombre de pièces concédées en fonction de la situation familiale du demandeur, tout en précisant qu'une concession de logement peut être accordée en retenant un nombre de pièces supérieur à celui auquel correspond la situation de l'agent, lorsque les caractéristiques du logement ne permettent pas de respecter cette limite. Les déclarations sociales et fiscales correspondantes doivent être systématiquement souscrites et déclarées auprès des services de la DGFiP par le ministère gestionnaire, en application de la circulaire interministérielle du 1er juin 2007.

•

En conclusion de son rapport, la Cour des comptes estime que le contrôle effectué en 2012-2013 conduit à remettre en cause l'existence même de la Chancellerie des universités de Paris. La problématique de la suppression des chancelleries, à Paris et en région, nous paraît devoir être posée. De même, une révision profonde du périmètre des actifs immobiliers gérés par la Chancellerie pourrait être mise en œuvre dans le cadre d'une nouvelle stratégie immobilière de l'opérateur.

RÉPONSE DE LA MINISTRE DE L'ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR ET DE LA RECHERCHE

Je conviens que l'utilité d'une chancellerie des universités peut être questionnée lorsque le volume de son activité financière et administrative est modeste et que le rôle du recteur en matière de gestion opérationnelle de projets d'intérêt commun à plusieurs universités est faible.

La Chancellerie des universités de Paris, comme par exemple celle de Toulouse, ne relève clairement pas de cette catégorie et a démontré sa réelle utilité, non seulement pour ce qui concerne ses attributions en propres avec la gestion du patrimoine indivis des universités héritières de l'ancienne Université de Paris, mais aussi et de plus en plus dans son rôle d'interlocuteur politique des établissements de son ressort.

Je n'entends donc pas donner suite à la recommandation de la Cour sur la suppression de la Chancellerie de Paris, mais souhaite en revanche appliquer les autres recommandations formulées par la juridiction consistant à poursuivre la réorientation stratégique de l'activité de la Chancellerie et à la soumettre à des objectifs et des indicateurs de performance précis.

Indépendamment de son rôle de « syndic » de la Sorbonne, trois missions relèvent aujourd'hui de la Chancellerie : la gestion d'un patrimoine indivis historique dont le domaine de Richelieu et la Villa Finaly sont les éléments majeurs ; la gestion d'immeubles dits « de rapport » dont les revenus financent des activités d'intérêt commun aux universités parisiennes ; et la programmation concertée des projets de l'Opération Campus à Paris.

S'agissant des deux premières missions, je rappelle que la Chancellerie a élaboré en 2011 un schéma pluriannuel de stratégie immobilière (SPSI) dans le cadre de la procédure mise en place par France Domaine. L'élaboration de ce document a constitué pour l'établissement un exercice inédit de réflexion stratégique à cinq ans qui l'amène nécessairement à envisager la gestion de son patrimoine de façon plus professionnelle et dans une perspective d'optimisation.

Le ministère soutient cet effort de professionnalisation. Il est désormais demandé à la Chancellerie, d'une part de rendre compte annuellement de la mise en œuvre de son SPSI, d'autre part, d'en actualiser périodiquement le contenu.

Pour ce qui concerne la gestion du patrimoine historique, le ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche estime que la chancellerie dispose encore de marges de progrès en vue d'une valorisation plus volontariste.

Conformément aux recommandations de la Cour, il demandera notamment à la Chancellerie de présenter un véritable projet pour la Villa

Finaly afin de parvenir à un nécessaire équilibre de gestion. Si celui-ci reste inaccessible, il demandera à son opérateur d'engager les démarches en vue d'une cession.

La gestion des immeubles dits « de rapport », pour sa part, doit achever sa professionnalisation, déjà bien engagée.

Le ministère soutient pleinement la démarche du recteur consistant à mandater deux professionnels de l'immobilier, l'un à titre de conseil stratégique pour piloter l'évolution à moyen terme du patrimoine, y compris par des cessions, l'autre pour l'ensemble des opérations de gestion des baux, et notamment pour la sélection des locataires, que la Chancellerie aura simplement à valider à travers une commission ad hoc issue de son conseil d'administration.

La responsabilité que l'État entend confier à la Chancellerie au titre de l'Opération Campus Paris se situe dans la continuité de son histoire et marque dans le même temps une réorientation stratégique de la Chancellerie au cœur des chantiers structurants pour l'enseignement supérieur parisien.

A la suite du rapport d'évaluation remis par M. Roland Peylet fin 2012, le Gouvernement, dans le cadre de la relance de l'Opération Campus, a décidé de réunifier les dotations allouées aux sites parisiens, dont le fractionnement était un obstacle à une programmation fondée sur l'ordre des priorités et la maturité des projets. La dotation globale ainsi constituée sera confiée en gestion à la Chancellerie. Cette mission financière n'emporte aucune responsabilité de maîtrise d'ouvrage et est, sous certains aspects, plus simple que la mission de gestion du portefeuille de valeurs mobilières, la dotation devant être déposée intégralement au Trésor qui la rémunérera à un taux défini par arrêté interministériel.

La mission de la Chancellerie consistera dans la programmation de l'utilisation des revenus et la souscription d'emprunts auprès de la Banque européenne d'investissement (BEI) et éventuellement de la Caisse de dépôts et consignations en fonction des calendriers des opérations retenues par l'État. Cette souscription sera encadrée par la mise au point préalable par l'État de contrats types avec ces deux institutions financières et par la réglementation en vigueur.

La dimension la plus importante de cette responsabilité tient à la programmation des opérations, qui exige une concertation étroite et permanente avec les universités et établissements constituant la communauté académique parisienne. C'est à ce titre que la Chancellerie, dirigée par le recteur de Paris, est particulièrement désignée.

Ces orientations, qui mettent en œuvre la politique de site promue par la loi d'orientation sur l'enseignement supérieur et la recherche du 22 juillet dernier, seront traduites dans un contrat d'objectifs et de performance entre mon département ministériel et la Chancellerie dès 2014.

RÉPONSE DU RECTEUR DE L'ACADÉMIE DE PARIS ET DU PRÉSIDENT DE L'ÉTABLISSEMENT PUBLIC DE LA CHANCELLERIE DE PARIS

Le contrôle des comptes et de la gestion de la Chancellerie des universités de Paris que la Cour a effectué pour les exercices 2000-2011 se compose d'un ensemble d'observations, critiques et préconisations portant sur le fonctionnement de la Chancellerie, ainsi que de la recommandation finale de supprimer cet établissement public.

La Chancellerie prend acte de l'évolution positive soulignée par la Cour par rapport au précédent contrôle (2002), et notamment de la mise en œuvre de toutes les recommandations formulées alors (à l'exception d'une seule, sur laquelle on reviendra), ainsi que de l'amélioration de la gestion de son patrimoine. De ce point de vue, elle relève l'écart important entre le contenu du rapport lui-même, et les titres et intertitres qui l'accompagnent.

Elle regrette que la Cour ait choisi de remettre en cause l'existence même de la Chancellerie alors que celle-ci a fait la preuve au cours des dernières années de sa capacité à faire progresser sa gestion et son fonctionnement au service des treize universités franciliennes héritières de l'ancienne Université de Paris et au service de l'État. Elle a pu compter pour cela sur l'expertise et les compétences rassemblées au sein de son conseil d'administration composé de 16 membres de droit (le recteur chancelier, le vice-chancelier, les présidents des treize universités, le délégué régional des services fiscaux) et de 8 personnalités qualifiées (parmi lesquelles deux magistrats de la Cour des comptes, un membre du Conseil d'État et un administrateur général des finances publiques) ainsi que de trois membres siégeant avec voix consultative (dont le directeur régional des finances publiques).

La recommandation de suppression formulée par la Cour apparaît ainsi en décalage avec l'évolution du rôle de la Chancellerie qui s'affirme comme le lieu de concertation et de programmation des opérations d'intérêt commun aux universités parisiennes, indispensable dans le contexte de la politique de site promue par la loi du 22 juillet 2013 et la relance de l'opération Campus.

- La gestion du patrimoine de la Chancellerie

Conformément aux dispositions du décret n° 71-1105 du 30 décembre 1971 modifié par le décret 2002-520 du 10 avril 2002, la Chancellerie a mission de gérer le patrimoine de l'indivision de l'ancienne Université de Paris pour le compte des treize universités héritières (Universités Panthéon-Sorbonne, Panthéon-Assas, Sorbonne Nouvelle, Paris-Sorbonne, Paris Descartes, Pierre-et-Marie-Curie, Paris Diderot, Vincennes-Saint-Denis, Paris Dauphine, Paris-Ouest Nanterre La Défense, Paris Sud, Paris-Est

Créteil Val-de-Marne, Paris-Nord). Ce patrimoine, constitué historiquement par donation et acquisition, est le bien commun de ces treize universités. La Chancellerie se félicite que la Cour reconnaisse « des améliorations récentes » dans la gestion de ce patrimoine tout en émettant plusieurs ensembles d'observations auxquelles la Chancellerie souhaite répondre ici.

- Le parc locatif : des produits qui progressent de près de 25 % en cinq ans

Une première observation porte sur la rentabilité de la gestion du parc locatif de la Chancellerie. Comme le relève pourtant la Cour, le produit brut de l'ensemble des loyers du parc locatif est passé de 2,5 M€ en 2007 à 3,2 M€ en 2012, soit une augmentation de 24,7 % à mettre en regard de l'augmentation de 9,9 % de l'indice de référence des loyers pour la même période.

La critique de la Cour se fonde sur une comparaison du montant des loyers perçus par la Chancellerie en 2012 avec un montant potentiel théorique issu des données 2012 de l'Observatoire des loyers de l'agglomération parisienne (OLAP). Elle en tire la conclusion que les revenus du parc immobilier de la Chancellerie ont « des potentialités d'augmentation réelle. » La Chancellerie considère que la méthodologie utilisée par la Cour est sujette à caution dans la mesure où l'indicateur OLAP retenu par la Cour reflète le loyer de marché, c'est-à-dire « le loyer des occupants ayant moins d'un an de présence dans leur logement » (source : http://www.observatoire-des-loyers.fr/loyers/niveaux). Il paraît discutable d'utiliser un indicateur qui concerne les baux conclus pendant l'année pour analyser la rentabilité globale d'un parc locatif ancien dont l'évolution des loyers est encadrée par la loi.

Si les indicateurs 2012 donnent une vision trompeuse des potentialités d'augmentation du parc de la Chancellerie, ils sont en revanche pertinents pour les baux récents. La comparaison des dix derniers baux signés avec les données OLAP utilisées par la Cour indique que ces baux se situent tous dans la fourchette moyenne à haute des loyers référencés par l'OLAP, quels que soient les titulaires de ces baux ou la situation et l'état des immeubles et appartements concernés.

En d'autres termes, la Chancellerie prête une attention particulière à ce que les baux qu'elle signe correspondent aux prix du marché. Conformément aux recommandations émises par la Cour en 2002, la Chancellerie a mis en place des procédures à cet effet, qui sont détaillées plus loin dans cette réponse. C'est précisément parce que ces procédures existent et parce que la Chancellerie a en matière locative une politique de loyers élevés que le revenu du parc locatif a connu l'augmentation relevée par la Cour.

La Chancellerie considère volontiers qu'elle dispose encore de marges de progression. Sur les 157 baux d'habitation qu'elle gère (et non 170 comme indiqués par la Cour), 27 peuvent être considérés comme manifestement sous-évalués au sens de l'article 17c de la loi n° 89-462 du 6 juillet 1989, c'est-à-dire inférieurs de 30 % au prix du marché. Sur ces 27 loyers, 17 relèvent encore du régime de la loi de 1948. L'éligibilité des occupants a été vérifiée en 2007. Elle le sera à nouveau en 2014. Neuf autres loyers sont des loyers « sortie de loi de 1948 » et/ou fixés par le tribunal d'instance ; un seul (sur 157) est un loyer anormalement bas dont la remise à niveau est prévue à l'occasion du renouvellement du bail.

La Cour évalue à moins de 1,5 % le rendement de ce parc locatif. Cette appréciation est discutable. Premièrement, elle se fonde sur une estimation de la valeur vénale du parc locatif (123 M€ en 2011) que la Cour elle-même considère comme « entachée d'un sérieux doute » et dont elle recommande le réexamen par France Domaine. Deuxièmement, elle prend en compte un immeuble provisoirement inutilisé, situé 15 rue Champollion, qui comportait une dizaine de logements locatifs et a été vidé de ses occupants pour permettre la réalisation, en cours, de l'opération Champollion destinée à un usage exclusivement universitaire (logements de chercheurs mis à disposition de toutes les universités héritières). Elle inclut également l'immeuble abritant le Centre régional de documentation pédagogique, 37-41 rue Jacob, qui, en raison d'un contentieux ancien entre le ministère de l'Education nationale et la Chancellerie, ne produit pas de revenus (on revient plus loin sur la situation de cet immeuble, qui fait l'objet d'une mention particulière de la Cour). Enfin, le solde d'exploitation du parc locatif prend en compte les dotations aux amortissements des travaux lourds de réhabilitation qui sont amortis sur 20 ans.

Ces correctifs permettent de relativiser l'estimation avancée de la rentabilité du parc et de la situer dans une fourchette allant de 2 % (taux de rendement net) à 3,4 % (taux de rendement brut). Ce taux de rentabilité est comparable à ce qui peut être constaté à Paris, ville où les taux de rendement sont parmi les plus bas, dans la mesure où la valeur du capital reste élevée. Ces biens immobiliers constituent un placement des plus sûrs en termes de valorisation du capital. La Chancellerie s'efforcera de faire progresser encore leur rentabilité, par extinction progressive des loyers loi de 1948, en poursuivant la politique de location au prix du marché, et en maintenant un bon niveau d'entretien du patrimoine, ce qui est possible grâce à la politique d'amortissement des travaux qui est celle de la Chancellerie, sans exclure la cession de ceux des immeubles de l'indivision dont l'état ou la situation exclurait une valorisation comparable à celle du parc privé.

Par ailleurs, la Chancellerie rappelle qu'une solution a été trouvée au contentieux l'opposant au ministère de l'Education nationale depuis 1993 au sujet de l'immeuble occupé par le Centre régional de documentation

pédagogique (CRDP) – et qui constituait la matière de la seule recommandation de la Cour en 2002 qui n'avait pas encore été suivie d'effets. Les recteurs chanceliers successifs au cours des dix dernières années n'ont cessé d'alerter le ministère et la tutelle du CRDP sur le sujet. En 2010, afin de régler ce dossier, le ministère de l'Education nationale et le recteur chancelier ont décidé que le CRDP serait relogé avec les services académiques de l'enseignement scolaire pour lesquels des locaux étaient recherchés. L'immeuble retenu, situé dans le 19e arrondissement, est en cours de construction et sera livré en février 2016. Le CRDP quittera alors définitivement l'immeuble de la rue Jacob. Pour la période 2014-2016, une convention d'occupation est en préparation pour régulariser l'occupation des lieux. L'avenir de l'immeuble de la rue Jacob fera l'objet d'une étude par la Chancellerie, d'ici au départ du CRDP, des deux scénarios qui s'offrent à elle (cession ou réhabilitation à des fins locatives) afin d'apprécier si la cession de ce bien, recommandée par la Cour, est la solution la plus pertinente.

- Une procédure d'attribution des logements plus transparente

La Chancellerie a mis en œuvre les recommandations que la Cour avait émises lors de précédents contrôles, dans un souci de transparence. Elle fait ainsi appel à un professionnel de l'immobilier, recruté comme le demandait la Cour dans le cadre d'une procédure de marché public, et chargé de louer les logements aux meilleures conditions. Ce mandataire gère pour le compte de la Chancellerie l'ensemble du processus : la sélection du locataire au regard de sa solvabilité ; la fixation du prix du loyer par référence aux prix du marché ; l'établissement du bail ; les facturations. La signature de baux et les encaissements des loyers demeurent des actes de l'ordonnateur et de l'agent comptable. Les demandes de location dont la Chancellerie est saisie directement sont adressées à ce mandataire et sont traitées selon le même processus. Cette procédure est rigoureuse et transparente. Elle n'a souffert aucune exception durant la période sous revue. Son respect attentif explique la progression de la rentabilité du parc immobilier notée par la Cour.

Contrairement à ce qu'indique le rapport de la Cour, la Chancellerie lui a fourni la liste nominative de l'ensemble de ses locataires le 21 mai 2013. Quant à la critique « qu'une dizaine de locataires de ces appartements ont un lien avec les ministères chargés de l'éducation nationale et de l'enseignement supérieur et ont pu accéder au parc locatif de la Chancellerie grâce à leurs fonctions », le chiffre doit d'abord être rapporté au nombre total de baux locatifs (157 en décembre 2013) : il démontre que le parc locatif de la Chancellerie est en réalité ouvert à tous, sous réserve que les critères de prix et de solvabilité soient remplis. La proportion de baux critiqués par la Cour (10/157) s'élève à 6,4 % du total des baux – en d'autres termes, 93,6 % des baux ne sont pas en cause. La Chancellerie prend acte de la critique de la Cour concernant six situations

individuelles qui correspondent à des baux originels signés entre 1974 et 2007. Elle indique à la Cour qu'elle entend à l'avenir s'en remettre totalement pour le choix de ses locataires et le montant des loyers à la procédure décrite ci-dessous. Tout en réitérant la remarque méthodologique sur les inconvénients de l'utilisation d'un indice 2012 pour évaluer la pertinence de l'évolution de baux signés parfois bien antérieurement (l'utilisation de l'indicateur OLAP de l'année de signature montre que le prix au m2 de telle situation citée par la Cour est conforme à cet indicateur), la Chancellerie observe que les loyers critiqués par la Cour s'expliquent soit par des situations anciennes (dont un bail signé en 1974 sous le régime de la loi de 1948, dont la validité a été contrôlée en 2007 et le sera à nouveau en 2014), soit par l'état particulièrement dégradé des parties communes des immeubles concernés au moment de la signature des baux. Il est prévu que tous les loyers concernés fassent l'objet d'une augmentation, dans les limites prévues par la législation, lors du prochain renouvellement du bail.

Pour l'avenir, la Chancellerie renforcera encore la sécurité et la transparence de ses processus de sélection de ses locataires et de fixation du montant des loyers, afin que les modalités de gestion de son parc locatif répondent pleinement aux exigences de performance économique et de transparence de l'action publique. Elle proposera donc à son conseil d'administration de mettre en place dès le début de l'année 2014 la procédure suivante :

a. Sélection du locataire, comme ces dernières années, par le mandataire immobilier ;

b. Transmission par le mandataire d'une proposition écrite du montant du loyer à une commission du conseil d'administration composée de deux de ses membres, un président d'université et une personnalité nommée. La proposition devra être accompagnée d'éléments comparatifs (OLAP) et justificatifs du loyer proposé. Le bail sera signé par l'ordonnateur au vu de l'accord de cette commission. Les renouvellements de bail seront également examinés par cette commission ;

c. Présentation une fois par an au conseil d'administration par cette commission d'un état des baux signés et renouvelés, ainsi que des mouvements au sein du parc locatif.

Par ailleurs, la Chancellerie aura recours en tant que de besoin à des professionnels extérieurs spécialisés en gestion de patrimoine, afin de trouver le meilleur mode opératoire adapté aux nécessités de la gestion efficiente d'un patrimoine caractérisé notamment par sa grande diversité.

- Une gestion du patrimoine historique qui privilégié l'intérêt des universités et l'équilibre économique

Comme le relève la Cour, la Chancellerie dispose d'un patrimoine historique important, dont la situation fait l'objet depuis plusieurs années d'une réflexion conduite par la direction et les administrateurs de l'établissement public. Cette réflexion porte sur la définition d'un ensemble patrimonial jugé stratégique pour la Chancellerie et, a contrario, par le désengagement de la partie du patrimoine qui ne relève pas de ce périmètre stratégique.

Au cours des dernières années, la Chancellerie a ainsi procédé à la vente du domaine du Haut-Buisson à Cherré (Sarthe), de maisons situées à Richelieu (Indre-et-Loire) en dehors du parc lui-même, et de la forêt de Souprosse (Landes). Dans la même logique, le domaine de Ferrières (Seine-et-Marne), qui avait été donné à la Chancellerie en 1975, a été restitué aux ayants droit du donateur en 2012. Le conseil d'administration de la Chancellerie a considéré en effet que l'intérêt architectural du site, souligné par la Cour, n'était pas un critère suffisant pour justifier son maintien au sein de son patrimoine alors que son utilité pour les universités n'était pas démontrée et qu'il n'existait pas de lien historique entre la donation et l'ancienne Université de Paris. Le même raisonnement a présidé à une délibération du conseil d'administration de la Chancellerie en date du 16 octobre 2013, qui autorise le recteur chancelier à engager des démarches en vue de la vente du centre Jean-Christophe à Vézelay.

Tous ces exemples attestent la capacité de la Chancellerie à élaborer et mettre en œuvre, au service des universités héritières, une stratégie patrimoniale pouvant aboutir à des cessions de biens lorsque cela est jugé souhaitable.

De la même manière, la Chancellerie s'est efforcée depuis le dernier contrôle de la Cour d'améliorer la gestion et l'impact sur son budget de son patrimoine historique stratégique, qui comprend aujourd'hui trois ensembles : le domaine de Richelieu ; la Villa Finaly à Florence (Toscane) ; la Maison Romain Rolland à Vézelay (Yonne).

La Maison Romain Rolland a été concédée par convention du 18 décembre 2001 au conseil général de l'Yonne et à la commune de Vézelay.

La situation de la Villa Finaly a fait l'objet d'une réflexion suivie de la part de la Chancellerie et de son conseil d'administration, lequel a encouragé les recteurs chanceliers à s'efforcer d'équilibrer le fonctionnement d'une ressource qu'il considère comme un atout potentiel des universités franciliennes. C'est à ce titre que les universités acceptent de contribuer financièrement aux côtés de l'établissement public au

fonctionnement de la Villa, seule présence de l'université française à Florence, ville qui accueille dix-sept universités américaines. Le recrutement d'une nouvelle directrice de la Villa et les liens tissés avec des partenaires français ou italiens ont commencé à produire des résultats en dépit des difficultés du contexte économique général. Contrairement à la Cour, la Chancellerie estime que la situation financière n'est pas structurellement déficitaire, dans la mesure où le passage du taux d'occupation à 50 % permettrait d'assurer un équilibre de gestion. Pour autant, la Chancellerie est consciente de la nécessité d'examiner tous les scénarios afin de permettre à son conseil d'administration de délibérer en toute connaissance de cause. C'est pourquoi elle a engagé deux démarches simultanées. D'une part, elle fait procéder à des études juridiques sur la possibilité et les conséquences d'une éventuelle cession, notamment au regard des ayants droit. D'autre part, elle s'attache à rapprocher encore davantage la Villa Finaly du monde de l'enseignement supérieur et de la recherche. Le taux d'occupation est ainsi passé de 24 % en 2011 à 36 % en 2012. Le projet d'une convention avec la Conférence des présidents d'université et de partenariats institutionnels avec les grands organismes de recherche, devrait permettre d'accroître la fréquentation et de conforter la situation financière de la Villa Finaly. Si tel ne devait pas être le cas, le recteur chancelier proposerait au conseil d'administration de mettre en œuvre un scénario de cession.

Le domaine de Richelieu constitue une autre illustration de la stratégie raisonnée établie et suivie par la Chancellerie. Ce domaine constitue l'un des éléments du legs consenti à l'Université de Paris en 1930, 1939 et 1952 par Marie, Odet, Jean, Armand Chapelle de Jumilhac, huitième et dernier duc de Richelieu, en mémoire du cardinal de Richelieu, reconstructeur et proviseur de la Sorbonne. Outre le domaine lui-même, le legs Richelieu comprend des œuvres d'art, du mobilier ainsi qu'un fonds d'ouvrages conservé au sein de la Bibliothèque interuniversitaire de la Sorbonne et qui constitue l'un des trois fonds patrimoniaux les plus importants de cette bibliothèque. La donation Richelieu, dans son ensemble comme dans chacune de ses composantes, appartient au patrimoine commun des universités héritières de l'ancienne Université de Paris. Il est naturel que ces universités, qui s'inscrivent dans une histoire longue remontant au douzième siècle, disposent comme toutes les grandes universités du monde d'un patrimoine historique qui contribue à leur rayonnement et à leurs activités.

Si ce patrimoine a un coût, il produit aussi des bénéfices, matériels et immatériels. L'objectif de la Chancellerie a été de rechercher un modèle économique qui lui permette d'assurer la soutenabilité financière de la donation Richelieu. Grâce aux accords intervenus en 2005 et 2012 respectivement avec le conseil général d'Indre-et-Loire et avec la commune de Richelieu et la communauté de communes du pays de Richelieu, grâce à l'affectation des produits de la vente du domaine du Haut-Buisson et des pavillons situés à Richelieu en dehors du domaine lui-même, et grâce au

produit des baux de valorisation des autres installations qu'elle a signés, l'équilibre économique est atteint. La gestion du domaine est autofinancée dans le budget de la Chancellerie, et le domaine ne coûte donc rien à l'Etat ni au contribuable. Le conseil d'administration du 16 octobre 2013 a par ailleurs délibéré sur un plan de développement durable du domaine qui en assure l'équilibre écologique pour l'avenir. S'agissant de l'usage du domaine, les décrets du Président de la République de 1930 et 1939 autorisent l'Université de Paris à accepter la donation Richelieu « aux clauses et conditions énoncées dans l'acte », et donc à en mettre en œuvre tous les aspects. C'est à ce titre que l'usage, d'ailleurs peu fréquent, du lieu par les recteurs successifs depuis 1930 respecte pleinement l'affectation voulue expressément par le testateur. Les développements envisagés du site pourront faire évoluer cette situation dans le respect des intentions du donateur.

Au total, le cas du domaine de Richelieu témoigne de la stratégie suivie par la Chancellerie à l'égard de son patrimoine historique stratégique : elle est parvenue à mobiliser les ressources qui lui permettent de disposer aujourd'hui de réserves financières pour faire face à l'entretien de la propriété et aux travaux nécessaires. La Chancellerie considère avoir ainsi construit un équilibre entre le respect de la volonté du donateur et l'intérêt des universités héritières. Elle entend désormais développer une politique de rénovation, de mise en valeur et d'utilisation universitaire du domaine de Richelieu, en liaison avec les collectivités territoriales et en s'efforçant de lever des fonds pour y parvenir.

- Une gestion attentive des biens mobiliers

La situation de la Bibliothèque littéraire Jacques Doucet (BLJD), qui administre le fonds littéraire donné en 1929 à l'Université de Paris par le mécène Jacques Doucet, sera examinée dans le cadre de la réflexion sur le statut et le positionnement des bibliothèques interuniversitaires menée actuellement par le ministère de l'Enseignement supérieur et de la Recherche. Comme le souligne la Cour, la BLJD bénéficie d'un mécénat important. Non seulement elle enrichit régulièrement ses fonds par acceptation de nombreux dons manuels, mais elle a bénéficié également en 2011 d'un legs d'un montant de 3,8M€. La Chancellerie considère que la solution qui sera retenue par le ministère pour l'évolution des statuts des bibliothèques devra tenir compte de cette particularité et garder toute sa lisibilité à la BLJD, afin qu'elle puisse continuer à bénéficier d'actions de mécénat. La Chancellerie précise que la BLJD dispose d'un inventaire précis de ses fonds et que les acquisitions qui sont réalisées pour les enrichir figurent bien à l'actif du bilan. Pour la comptabilisation des dons manuels dont la valeur vénale n'est pas connue, la Chancellerie appliquera l'instruction de la direction générale des finances publiques du 7 février 2013.

S'agissant du récolement des œuvres d'art déposées par l'État en Sorbonne depuis la construction de la Nouvelle Sorbonne à la fin du dix-neuvième siècle, la Chancellerie rappelle qu'au cours des opérations de dévolution des biens qui ont suivi la création des universités issues de l'Université de Paris et de l'établissement public, l'Etat a procédé à l'affectation des biens immobiliers et valeurs mobilières aux établissements nouvellement créés sans prendre aucune disposition concernant les œuvres d'art et le mobilier. En 2011, à la demande de la mission des archives et du patrimoine des ministères de l'Education nationale et de l'Enseignement supérieur, la Chancellerie a entrepris leur récolement, qui n'avait pas été conduit de manière satisfaisante depuis la fin du dix-neuvième siècle. En 2013, constatant que pour être exhaustif ce récolement ne devait pas se limiter au site Sorbonne, le recteur chancelier a saisi par courrier toutes les universités ainsi que plusieurs grands établissements et bibliothèques pour les associer à ces investigations. Ce récolement est actuellement en cours.

Pour les biens relevant du Mobilier National, le récolement a été réalisé en 2012. S'agissant du legs Richelieu, le fonds documentaire patrimonial a été déposé à la bibliothèque interuniversitaire de la Sorbonne qui en assure la conservation et la mise à disposition des chercheurs. Pour les objets mobiliers et œuvres d'art, ils sont conservés principalement en Sorbonne, dans des locaux sécurisés. La Chancellerie examine actuellement les suites administratives et judiciaires qui peuvent être données concernant les œuvres dont la disparition a été constatée en 2003, lors du récolement effectué avec le concours de la direction régionale des affaires culturelles.

Enfin, chaque année, la Chancellerie fait procéder à la restauration d'œuvres en lien avec la direction régionale des affaires culturelles et éventuellement des musées. A titre d'exemple, en 2011, à l'occasion du prêt de cinq tapisseries au musée des Beaux-Arts de Tours dans le cadre de l'exposition « Richelieu à Richelieu », la Chancellerie a pu faire restaurer complètement l'une de ces tapisseries et fait procéder au lessivage de quatre d'entre elles. Un partenariat avec l'Institut national du patrimoine, mis en place en 2011, a permis la restauration des murs marouflés du péristyle et de la cour d'honneur de la Sorbonne. Dans le cadre de ce partenariat, la constitution d'une base de données numérique des œuvres placées sous la responsabilité de la Chancellerie est en cours.

- L'apport de la Chancellerie à la communauté universitaire

La Chancellerie consacre chaque année un budget de l'ordre de 2,8 M€, soit 41,2 % des produits générés par l'indivision, à des prix et bourses en faveur des étudiants, à des subventions aux laboratoires de recherche, ou au fonctionnement d'activités universitaires. Il s'agit donc d'une contribution nullement négligeable à la communauté universitaire d'Ile-de-France. Le budget affecté aux prix de la Chancellerie est ajusté chaque année par le conseil d'administration au niveau des recettes qui les financent. Il était d'1 M€ en 2003. Il a atteint une moyenne de 2M€ pour les

deux années 2004 et 2005, la Chancellerie ayant décidé de mobiliser les réserves de certains legs. Il se stabilise autour d'1,5 M€ depuis lors. Les prix et bourses sont remis lors d'une cérémonie solennelle en Sorbonne qui rassemble un public nombreux autour des lauréats et des présidents des universités héritières ; cette cérémonie constitue un temps fort de l'année universitaire en même temps que la seule occasion de rassemblement des universités franciliennes autour de leurs meilleurs docteurs.

La Chancellerie contribue par ailleurs au financement des locaux communs aux universités en Sorbonne (0,6 M€/an), au financement du fonctionnement de la Villa Finaly (0,3 M€/an en moyenne), et au fonctionnement de la BLJD (0,4 M€/an). Par ailleurs, elle finance des opérations ponctuelles au bénéfice des universités ou de la vie étudiante. Depuis 2001, elle a ainsi apporté son concours financier à des projets concernant le restaurant universitaire Mazet, l'Université Panthéon Assas, ou la résidence Rollin, ainsi que des financements importants pour la bibliothèque interuniversitaire de la Sorbonne (1 M€ en 2012) ou pour l'opération Champollion (8 M€). Cette opération illustre également la dynamique dans laquelle la Chancellerie est engagée. En 2011, le conseil d'administration a décidé à l'unanimité de dédier un immeuble locatif vétuste, mais situé en face de la Sorbonne, à des activités universitaires et de vie étudiante. Ce projet en cours de réalisation rue Champollion permettra la création, en plein Quartier latin, de 17 logements pour enseignants-chercheurs étrangers en mobilité, ainsi que d'une cafétéria étudiante ouverte à tous les étudiants et dont la Sorbonne est totalement dépourvue. De plus, l'Université Paris-Sorbonne, propriétaire d'une partie du foncier, y implantera des services d'accueil de ses étudiants.

La Chancellerie a également joué un rôle déterminant dans le règlement de la situation foncière de la Cité internationale universitaire de Paris. Rappelons que les universités parisiennes héritières de l'Université de Paris sont propriétaires des maisons édifiées à la Cité par les Etats tiers ainsi que d'une partie du foncier. La situation foncière était depuis des décennies si complexe et confuse qu'elle rendait impossible tout projet de développement de la Cité. La propriété foncière partagée entre l'Etat, la Ville de Paris et la Chancellerie (représentant les universités de Paris) avait fait l'objet au fil des décennies de multiples échanges non compensés qu'il convenait de régulariser avant d'envisager tout projet de construction nouvelle. Sous l'impulsion du recteur chancelier, deux années de négociations entre la Ville de Paris, France Domaine, la Chancellerie et la Cité ont permis d'aboutir en 2011 à un accord et ont rendu possible l'élaboration d'un plan de développement qui permettra la construction de 1300 nouveaux logements sur le site. La Chancellerie vient de faire valider par le ministère chargé des Affaires étrangères et européennes le protocole juridique, administratif et financier de construction ou d'extension de maisons de pays tiers sur le territoire de la Cité. Ce protocole, tout à fait original, qui prévoit le financement et la construction de la maison par le

pays tiers et sa remise en pleine propriété à la Chancellerie pour le compte des universités héritières, est le garant de la pérennité de l'œuvre de la Cité et ne pourrait se concevoir sans l'intervention, notamment auprès des autorités des Etats étrangers, du recteur chancelier, à la fois représentant de l'Etat et des universités parisiennes.

- La Chancellerie, opérateur de l'Etat

Conformément au décret de 1971, la Chancellerie administre plusieurs sites interuniversitaires (la Sorbonne, l'immeuble Sainte-Barbe, l'immeuble Le France, le centre Albert Châtelet). La question de l'immobilier universitaire à Paris et en Ile-de-France est particulièrement sensible et constitue, comme le sait la Cour, un enjeu très fort pour l'Etat et pour les universités. L'administration par la Chancellerie de ces sites partagés entre plusieurs établissements permet au recteur chancelier de procéder à des arbitrages entre les établissements en cohérence avec la stratégie immobilière de l'Etat et des établissements, d'optimiser l'utilisation des surfaces et d'organiser des relogements provisoires pendant des travaux lourds qui nécessitent de libérer des sites (par exemple, location de l'immeuble Le France pendant les travaux de désamiantage de l'immeuble du 54 boulevard Raspail et les travaux de mise en sécurité de la Bibliothèque interuniversitaire de la Sorbonne).

1. La gestion de la Sorbonne

La Chancellerie demandera au ministère de clarifier la situation juridique du site de la Sorbonne et la capacité juridique de la Chancellerie à en assurer l'administration. Au-delà de l'aspect juridique, la complexité du site qui abrite le siège de l'académie et de la Chancellerie, six universités et grands établissements (Universités Panthéon-Sorbonne, Sorbonne-Nouvelle, Paris-Sorbonne, Paris-Descartes, Ecole pratique des hautes études, Ecole nationale des chartes) et une bibliothèque interuniversitaire, son caractère emblématique, et l'acuité des questions de l'immobilier universitaire parisien, expliquent le dispositif actuel d'administration du site par le recteur chancelier et militent en faveur du maintien de l'autorité de l'Etat en Sorbonne.

La Sorbonne, et notamment le secteur nord administré directement par la Chancellerie, est le cadre privilégié de manifestations universitaires de prestige (réception de hautes autorités de l'Etat et de personnalités étrangères), et toutes les universités franciliennes souhaitent pouvoir utiliser le lieu. Chaque année, c'est plus d'une centaine de manifestations qui s'y déroulent. Les attributions du recteur chancelier relatives à la sécurité et à la sûreté du bâtiment permettent d'éviter, à l'occasion des mouvements sociaux, des occupations intempestives et coûteuses du site, et d'assurer la continuité du service public de l'enseignement supérieur.

Enfin, le recteur chancelier, en sa qualité d'administrateur de la Sorbonne, joue le rôle d'arbitre et de régulateur, et contribue à la préservation et à la modernisation du site. Ainsi l'important chantier de mise en sécurité de la bibliothèque, financé par la Ville de Paris, n'aurait pu avoir lieu si la Chancellerie n'avait pas été en mesure de reloger à l'extérieur et d'assurer un fonctionnement normal des activités de bibliothèque, d'enseignement et de recherche qui se déroulaient sur les 15 000 m2 de locaux neutralisés pendant les trois années du chantier. C'est ainsi que la Chancellerie a procédé à des locations d'amphithéâtres, de salles de cinéma, de salles de cours et de locaux administratifs et a accompagné les établissements concernés dans leur transfert d'activités.

Dans une perspective à moyen terme, et afin de renforcer la responsabilisation des acteurs universitaires dans la gestion de leur patrimoine immobilier, la Chancellerie a élaboré, en lien avec les établissements présents en Sorbonne, un plan-cible de rationalisation de l'affectation et de l'utilisation des locaux, visant à mettre fin à la complexité historique des affectations actuelles, et cohérent avec la politique immobilière universitaire de l'Etat et des établissements. Le retour des établissements affectataires en Sorbonne en 2013 a permis de mettre en œuvre la première phase de ce plan de rationalisation. La poursuite de la mise en sécurité du site, qui fait toujours l'objet d'un avis défavorable de la Préfecture de Police, nécessitera de mettre en place de nouvelles opérations de délocalisation d'activités qui se tiennent en Sorbonne, et notamment dans le secteur sud. L'expérience a montré la nécessité d'un arbitrage à la fois universitaire et de l'État.

S'agissant de l'échec du projet d'installation de bornes interactives destinées aux personnes handicapées en 2007, la Chancellerie a transmis à la Cour l'intégralité du dossier en sa possession, conformément à sa demande. Elle tient à préciser que le conseil d'administration a fait l'objet d'une information régulière sur le sujet. Les documents budgétaires et contentieux établis par les services de la Chancellerie et adressés aux administrateurs en vue des réunions du conseil ont fait apparaître les problèmes liés aux conventions avec la société Nexiad et la Caisse d'épargne. Le dossier a été évoqué devant le conseil d'administration en 2008, 2009, 2011 et 2012.

2. Le logement de fonction du recteur chancelier : une situation désormais normalisée

La Chancellerie considère que jusqu'à la parution du décret n° 2012-252 du 9 mai 2012 portant réforme du régime des concessions de logement, le logement de fonction des recteurs chanceliers était régi par la circulaire du Premier ministre en date du 15 avril 1981, relative au logement des recteurs d'académie, chanceliers des universités, qui stipulait que les recteurs, « tenus par leurs fonctions à une disponibilité permanente et à une liaison constante avec les autorités gouvernementales et les établissements

universitaires et scolaires », bénéficiaient d'une concession de logement par nécessité absolue de service.

Les services de la Chancellerie ont régulièrement communiqué aux services fiscaux la liste des personnels logés en Sorbonne. Les recteurs chanceliers ont acquitté la taxe d'habitation et la taxe sur les ordures ménagères correspondant au logement qu'ils occupaient par nécessité absolue de service. A chaque nomination d'un nouveau recteur et comme c'est l'usage, la Chancellerie demande à France Domaine que la concession de logement prenne en compte une surface privative correspondant à la réalité de son occupation personnelle. Les recteurs chanceliers en fonction durant la période sous revue ont acquitté chaque année le montant de la taxe que leur ont notifié les services fiscaux pour la superficie occupée.

Comme l'a relevé la Cour lors de son contrôle, les services du rectorat avaient dans le passé omis d'indiquer aux recteurs successifs le montant de l'avantage en nature correspondant à la gratuité de leur loyer. Tenant compte immédiatement des observations formulées à ce sujet, les services de la Chancellerie ont transmis cette information au recteur chancelier en fonction de 2008 à 2012 : celui-ci a alors déclaré cet avantage aux services fiscaux pour chaque année et acquitté l'impôt sur le revenu correspondant.

Désormais, la Chancellerie applique strictement les dispositions du décret n° 2012-252 du 9 mai 2012 portant réforme du régime des concessions de logement, et de l'arrêté du 23 mai 2013 fixant les listes de fonctions des services du ministère de l'Education nationale pouvant ouvrir droit à l'attribution d'une concession de logement par nécessité absolue de service ou d'une convention d'occupation précaire avec astreinte.

- L'avenir de l'établissement public

Depuis le dernier contrôle de la Cour (2002), la Chancellerie a mis en œuvre les recommandations qui avaient été alors formulées et en conséquence a entrepris de clarifier et d'améliorer sa stratégie immobilière, sa gestion budgétaire et financière, et son action au service de l'État et des universités franciliennes héritières de l'ancienne Université de Paris.

1. Une stratégie immobilière qui se renforce

La Chancellerie conteste l'appréciation de la Cour, qui lui reproche en matière de politique immobilière « un conservatisme exempt de toute vision prospective. » Les éléments de réponse fournis ci-dessus attestent par exemple le souci de la Chancellerie de définir une stratégie immobilière pour son patrimoine historique : cession, concession ou restitution de certains biens, réflexion prospective sur l'avenir et les possibilités d'utilisation d'autres éléments de son patrimoine. De la même manière, la politique rigoureuse suivie par la Chancellerie en matière locative, et dont la Cour a noté les effets positifs sur les revenus produits, témoigne d'une stratégie

concertée de la direction de la Chancellerie et de son conseil d'administration.

Pour autant, la Chancellerie est consciente des possibilités d'améliorer sa capacité stratégique. La réactualisation de son schéma pluriannuel de stratégie immobilière (SPSI), établi entre 2009 et 2011 et critiqué par la Cour, lui fournira un instrument utile pour ce faire. La Chancellerie sollicitera l'appui de France Domaine pour examiner comment la notion de « bien contrôlé », qui détermine le périmètre du SPSI, s'applique à certains biens immobiliers de la Chancellerie, et elle demandera une nouvelle évaluation de son patrimoine. Elle est prête à réfléchir sur les différents scénarios qui se présentent à elle s'agissant de l'avenir de son patrimoine, y compris des scénarios qui se traduiraient par des cessions. Son conseil d'administration, enfin, débattra annuellement de la stratégie immobilière de l'établissement public.

2. Une gestion budgétaire et financière excédentaire

La Chancellerie observe que le « résultat d'exploitation » n'est pas le reflet de l'équilibre réel d'exploitation de l'établissement. En effet, les revenus des placements financiers perçus par la Chancellerie constituent une ressource stable et récurrente de l'établissement, qui procède au placement en obligations assimilables du Trésor, des legs et donations en capital qu'il a reçus. Conformément aux vœux des donateurs, une partie de ces revenus financiers financent des prix aux étudiants. Or, l'agrégat « résultat d'exploitation » ne comptabilise que la dépense générée par les prix, mais non la recette qui est comptabilisée dans l'agrégat « résultat financier ». C'est pourquoi le résultat d'exploitation apparaît toujours déficitaire, et le résultat financier toujours excédentaire. La compensation du résultat d'exploitation par le résultat financier est donc le reflet de la réalité de fonctionnement de l'établissement. Dans ce cas, le résultat d'exploitation ainsi corrigé est toujours excédentaire, à l'exception de l'année 2009 (qui fut marquée par un amortissement accéléré lié à la clôture du budget annexe du service inter-académique des examens et concours demandée précédemment par la Cour, et le prélèvement sur réserve d'une subvention affectée au fonctionnement de la bibliothèque Sainte Barbe). La Chancellerie juge d'ailleurs improbable que le contrôle budgétaire régional ait validé pendant toutes ces années un budget « structurellement déficitaire ». Elle reconnaît que sa gestion est perfectible, mais l'établissement public a démontré sa capacité à pérenniser et à faire fructifier ses placements financiers, dont il n'utilise que les revenus et qui peuvent lui permettre de contribuer, aux côtés de l'État et des universités, au financement d'activités ou de services qui ne génèrent pas de revenus, comme la Bibliothèque littéraire Jacques Doucet.

Par ailleurs, la Chancellerie observe que le repli du résultat financier constaté depuis 2008, que relève la Cour et qui illustre la baisse des taux d'intérêt, se confirme. Les derniers placements, réalisés en 2012 et 2013 en concertation avec la direction régionale des finances publiques, offrent un

taux de l'ordre de 2,25 % qui se rapproche du taux de rendement du parc immobilier, lequel évolue positivement pour sa part. Ces éléments sont de nature à inciter la Chancellerie à la prudence avant de transformer son parc immobilier en valeurs mobilières.

3. Une structure qui a toute sa raison d'être

La Chancellerie conteste l'appréciation de la Cour sur le caractère anachronique de son organisation. Elle considère que celle-ci, telle que définie par le décret de 1971 modifié en 2002, répond aux particularités de la situation universitaire parisienne et francilienne, aux missions spécifiques que l'Etat confie à la Chancellerie, et aux besoins liés à la gestion de l'indivision de l'ancienne Université de Paris, qui associe aux universités parisiennes des universités franciliennes situées hors du ressort académique. Des améliorations sont toutefois possibles, et la Chancellerie serait favorable à l'établissement d'un contrat d'objectifs et de performance entre l'État et l'établissement public, ainsi qu'à l'existence d'une lettre de mission adressée au recteur chancelier sur la gestion de l'établissement public.

Plus largement, la Chancellerie conteste la conclusion portée par la Cour sur son existence même. Elle rappelle qu'elle a un double rôle, dont les universités membres de son conseil d'administration n'ont jamais souhaité depuis 1971 qu'elle fût déchargée : gérer le patrimoine indivis de l'ancienne Université de Paris et constituer un espace utile de partage et de discussion entre les universités héritières de l'ancienne Université de Paris, qui sont attentives à ne pas brader leur patrimoine intellectuel et immobilier commun – leur histoire. De ce point de vue, les transformations en cours, mais encore inachevées, du paysage francilien de l'enseignement supérieur et de la recherche, ne vont pas dans le sens de la disparition de la Chancellerie. Les présidents des universités héritières, au contraire, insistent sur la fonction que joue la Chancellerie pour les aider à penser un destin commun, au-delà des recompositions à l'œuvre au sein des pôles de recherche et d'enseignement supérieur hier, des communautés d'universités et d'établissement aujourd'hui.

La gestion des revenus de la dotation Campus par la Chancellerie, envisagée par le ministère et critiquée par la Cour, témoigne précisément de l'utilité de l'existence d'un opérateur comme l'établissement public qui bénéficie de la confiance des universités et a la capacité à mutualiser, dans un souci d'efficacité, la dotation Campus au bénéfice de quatre PRES, de la Cité internationale universitaire de Paris et du Crous. Rappelons qu'en 2009, les projets déposés par les PRES parisiens furent retenus par le comité de sélection de l'appel à projets Campus en raison de leur potentiel scientifique et des difficultés de la situation immobilière universitaire parisienne. Une enveloppe de 700 M€ fut alors allouée au bénéfice des futures opérations Campus à Paris. Cette démarche a conduit à la répartition de l'enveloppe entre les PRES (200 M€ pour Sorbonne Paris Cité ; 130 M€ pour Sorbonne Université ; 100 M€ pour HéSam ; 70 M€ pour PSL ; 200 M€

pour la vie étudiante). En 2012, constatant qu'aucune opération parisienne n'était entrée en phase opérationnelle, la ministre de l'Enseignement supérieur et de la Recherche confia une mission d'évaluation à M. Roland Peylet. La mission dressa un bilan critique de la situation et proposa de recentrer l'opération Campus sur un certain nombre d'opérations prioritaires ; de mutualiser la dotation pour utiliser au mieux les flux de revenus au bénéfice de projets prêts et prioritaires ; et de lever la contrainte de l'outil du contrat de partenariat. Le ministère de l'Enseignement supérieur et de la Recherche reprit les recommandations de la mission Peylet. Après concertation entre les ministères concernés, le Premier ministre approuva ces propositions et décida le 1er mars 2013 le principe de la mise en place d'une nouvelle gestion fondée sur une dotation Campus réunifiée et confiée à la Chancellerie ; la réalisation des opérations en maîtrise d'ouvrage publique; la possibilité pour la Chancellerie d'emprunter auprès de la BEI ou de la CDC.

Comme l'indique la Cour, le décret du 10 avril 2002 a élargi les missions des chancelleries en les autorisant à effectuer pour le compte de l'État des prestations de service à titre onéreux. C'est dans ce cadre que l'État a décidé de confier à la Chancellerie la gestion de la dotation Campus de Paris. Dans ce dispositif, le recteur chancelier est le garant de la cohérence de la politique immobilière universitaire de l'État, notamment en s'appuyant sur le conseil d'administration de l'établissement public et sur un comité de programmation auquel participera la direction générale pour l'Enseignement supérieur et l'Insertion professionnelle, et en assurant le lien avec le préfet de région et les collectivités locales. La Chancellerie, dont les compétences seront renforcées pour ce faire, assurera le portage financier de l'opération Campus de Paris en ajustant notamment les recettes (intérêts de la dotation et emprunt) au rythme des besoins de financement. L'organisation du dispositif distingue la gestion de la dotation Campus et la programmation de son utilisation, de la gestion opérationnelle des projets immobiliers. Cette dernière sera confiée en priorité à l'Etablissement public d'aménagement universitaire de la région Ile-de-France, dont les compétences techniques pourront être mobilisées en tant que de besoin par le recteur chancelier.

Les observations de la Cour vont conduire la Chancellerie à expliciter encore davantage la stratégie qui est la sienne et à renforcer le nombre et l'importance des actions qu'elle conduit au service des universités héritières de l'Université de Paris. La Chancellerie est particulièrement attentive aux transformations en cours du paysage universitaire parisien et francilien, et entend y prendre toute sa part. Elle est prête à réfléchir sur les différents scénarios qui se présentent à elle s'agissant de l'avenir de son patrimoine, y compris des scénarios qui se traduiraient par des cessions. Elle considère toutefois que toute décision de cession – qu'il s'agisse de son patrimoine immobilier parisien ou des biens à vocation culturelle et scientifique qui lui ont été légués – doit s'apprécier au regard de la responsabilité qui est la

sienne de ne pas décourager de futurs donateurs ou mécènes des universités ou de la Chancellerie, en ne respectant pas les intentions des donateurs du passé.

Il appartiendra à l'État de se prononcer sur la question de la suppression de l'établissement public que recommande la Cour. Pour sa part, la Chancellerie observe que ses raisons d'être tiennent au poids et aux caractéristiques du dispositif d'enseignement supérieur parisien et francilien, ainsi qu'au fait que la Chancellerie et son patrimoine incarnent l'image et l'histoire de l'université de Paris et des universités héritières de l'ancienne Université de Paris.

La Chancellerie constitue une structure administrative économe des fonds publics et des biens indivis des universités héritières : ses responsables ne perçoivent aucune indemnité au titre de l'établissement public en dépit du poids de leurs responsabilités, et les activités courantes de l'établissement sont financées sur les seuls revenus de son patrimoine mobilier et immobilier ; la quasi-totalité des décisions de son conseil d'administration ont été prises à l'unanimité, et donc avec l'accord des treize présidents d'université concernés. Pour l'avenir, la Chancellerie est attachée à poursuivre et à accentuer la dynamique engagée depuis le précédent contrôle de la Cour afin de continuer à améliorer sa gestion et l'exécution de ses missions. Elle doit cependant regretter que la conclusion du présent contrôle de la Cour aille à l'encontre de cette dynamique.

RÉPONSE DU LOCATAIRE DU F6 DE LA RUE JACOB

Je n'émets aucune objection à la rédaction du texte qui m'a été soumis.

RÉPONSE DU LOCATAIRE DU F3 DE LA RUE JACOB

Je vous signale que le montant actuel du loyer que j'acquitte est au 31 décembre 2013 de 1 460,56 € hors charges (1 640,56 € charges comprises), ce qui porte le prix au m² à 20,02 €. Je vous précise, par ailleurs que l'immeuble ne comporte pas d'ascenseur ni de cave utilisable.

RÉPONSE DU LOCATAIRE DU DUPLEX F3 DE LA RUE JACOB

En qualité de Directrice de cabinet du recteur de Paris, il m'a été demandé en septembre 2003 de loger au titre de l'utilité de service dans un logement géré par la Chancellerie des Universités. J'ai donc accepté de quitter le logement privé que j'occupais alors. Il m'a d'abord été proposé un appartement sis au 46 rue Saint Jacques, mais cet appartement devait être remis aux normes et réhabilité, les travaux prenaient du retard, il m'a alors été demandé d'occuper un logement dans le site dit « Groupe Jacob ». Après sept mois, en avril 2004 j'ai été appelée à d'autres fonctions. Afin de ne pas déménager à nouveau, j'ai demandé s'il me serait possible de contracter un bail de droit commun pour l'appartement que j'occupais. Le montant du loyer a alors été décidé avec les services de la Chancellerie des Universités, et l'agence gestionnaire, en fonction du prix du marché et de l'état très vétuste et délabré de l'immeuble qui était engagé alors dans une série de travaux à venir.

Avaient également été évoquées dans la discussion, des études juridiques en cours pour éventuellement procéder à la cession de certains lots, car la Chancellerie n'avait pas les moyens financiers suffisants pour restructurer et consolider l'immeuble.

Ces problèmes étaient si prégnants qu'ajoutés à des dégâts causés en 2009 par l'Université Paris Descartes qui est contigüe, ils ont même conduit à ce qu'en 2010, je sois dans l'urgence en quinze jours délogée, durant près de deux ans, dans un studio du même Groupe car la partie de l'immeuble que j'occupais s'affaissait ! Ce délogement et ses causes ont été décrits et régis dans le cadre d'une convention de relogement qui est à votre disposition comme des photos illustrant l'état de l'immeuble ou témoignages sur les inconvénients et désagréments de tous ordres que j'ai subis.

Il peut aussi être intéressant pour la Cour de se pencher sur les innombrables commandes de travaux de réfection et de réhabilitation de cet immeuble entamés et jamais aboutis.

RÉPONSE DU LOCATAIRE DU STUDIO DE LA RUE JACOB

Ce texte appelle de ma part une observation portant sur le montant de mon loyer (23,14 € au m²). Ce montant est mis en regard de celui du loyer du marché (valeur OLAP 2012) qui concerne exclusivement les loyers des occupants ayant moins d'un an de présence dans leur logement alors que je suis locataire depuis 2007. Il aurait donc été plus pertinent de comparer mon loyer avec le loyer médian OLAP dont le montant varie entre 17,90 € et 30,70 € au m².

RÉPONSE DU LOCATAIRE DU F4 DE LA RUE DE L'ANNONCIATION

Alors que j'étais professeur d'Université, j'ai été nommé vice-chancelier des Universités de Paris, et j'ai de ce fait abandonné mon appartement, et demandé à ma famille de me rejoindre à Paris. Quand il a été mis fin, de manière assez abrupte, à mes fonctions de vice-chancelier, je me suis retrouvé sans logement à Paris, où j'ai été muté peu de temps après. C'est à ce moment que m'a été proposé un appartement dans un immeuble géré par la Chancellerie des Universités de Paris.

Je me permets également de vous signaler que je ne suis pas totalement d'accord avec les données inscrites dans cet encart. D'une part l'appartement que j'occupe n'a qu'une surface de 107 mètres carrés (probablement la disparition d'une chambre de bonne antérieurement jointe à cet appartement). D'autre part, le loyer que j'acquitte (celui de décembre 2013, mais la régie vient d'annoncer une augmentation dès janvier 2014) s'élève à 1 759,87 euros, ce qui porte le prix moyen à 16,45 euros au mètre carré, donc un écart bien moindre avec l'évaluation basse de l'observatoire des loyers de l'agglomération parisienne. J'ajoute que les années précédentes, quand la Chancellerie a cherché à augmenter les loyers de plusieurs occupants de logements à cette adresse, les requérants ont toujours obtenu gain de cause contre la Chancellerie, en raison de la non-conformité de l'évaluation de l'observatoire avec la situation et l'état de l'immeuble du 17 rue de l'Annonciation. En effet, la moyenne du prix affiché par l'observatoire ne comportait que des immeubles récents avec garage, alors que le 17 rue de l'Annonciation est un immeuble plus ancien, sans garage, et surtout sans remise en état ou réhabilitation de nombreux équipements de confort, voire de salubrité (ascenseur vieillissant, et sujet à multiples pannes, installation électrique et conduites d'eau obsolètes…).

Enfin, même si cette remarque n'a rien à voir avec un rapport sur la Chancellerie des universités de Paris, je pense pouvoir dire qu'un loyer de 1 750 euros pour 100 mètres carrés, même dans le 16ème arrondissement de Paris, reste un loyer élevé, hors de portée d'une très grande majorité des ménages français.

RÉPONSE DU LOCATAIRE DE LA RUE CHAMPOLLION

Le rapport que vous m'avez communiqué n'appelle pas d'observations de ma part.