

COUR DES COMPTES

Le rapport public annuel

Synthèses

2012

■ Avertissement

Ces synthèses sont destinées à faciliter la lecture et l'utilisation du rapport de la Cour des comptes.
Seul le rapport engage la Cour des comptes.
Les réponses des administrations et autres organismes intéressés sont insérées dans le rapport.

Le rapport public annuel 2012 de la Cour des comptes comprend trois tomes :

- **le tome I** expose les observations et les recommandations tirées d'une sélection de contrôles, d'enquêtes et d'évaluations achevés en 2011 par la Cour, les chambres régionales ou territoriales des comptes, ou conjointement par les Cour et les chambres régionales ou territoriales ;

- **le tome II** présente les suites données par les collectivités, administrations et autres organismes contrôlés aux observations et recommandations formulées les années précédentes ;

- **le tome III** est consacré aux activités de la Cour et des chambres régionales et territoriales des comptes durant l'année 2011.

Le rapport annuel de la Cour de discipline budgétaire et financière est annexé à ces trois tomes.

Le présent fascicule regroupe 44 synthèses :

- les 24 premières synthèses (n° 1 à 24) correspondent aux 24 textes qui composent le **tome I**, dans l'ordre de ses parties (Finances publiques ; Politiques publiques ; Gestion publique) et, pour chacune d'elles, des chapitres et de leurs subdivisions ;

- les 20 synthèses suivantes (n° 25 à 44) correspondent aux 20 textes qui composent le **tome II**, dans l'ordre de ses parties (La Cour constate des progrès ; La Cour insiste ; La Cour alerte) et de leurs subdivisions.

Le tome III ne fait pas l'objet de synthèses. ■

Synthèses du tome I :

Les observations

I - Les finances publiques

- 1 Les finances publiques11
- 2 Les défiscalisations « Girardin » en faveur de l'outre-mer15
- 3 Les dispositifs locaux de défiscalisation en Nouvelle-Calédonie et en Polynésie française18
- 4 La fraude à la TVA sur les quotas de carbone21
- 5 TRACFIN et la lutte contre le blanchiment d'argent25
- 6 Le pilotage national du contrôle fiscal29
- 7 La Banque de France : une nouvelle stratégie face à un environnement plus instable32

II - Les politiques publiques

- 8 Les aides d'urgence en agriculture35
- 9 Les autoroutes ferroviaires en France : premiers enseignements et enjeux pour l'avenir37
- 10 Le bilan de la décentralisation routière40

Sommaire

- 11 La politique d'aide aux victimes d'infractions pénales42
- 12 Le logement social : les priorités géographiques44
- 13 Le système de retraite de la fonction publique en Nouvelle-Calédonie : une réforme indispensable46
- 14 Où vont les écoles normales supérieures ?48
- 15 Les réseaux thématiques de recherche avancée51
- 16 La réussite en licence : le plan du ministère et l'action des universités53

III - La gestion publique

- 17 Les sous-préfectures56
- 18 La gestion des ouvriers de l'Etat au ministère de la défense59
- 19 La formation initiale et le recrutement des enseignants62
- 20 La gestion prévisionnelle des ressources humaines dans les collectivités territoriales65
- 21 L'assistance publique-Hôpitaux de Marseille (AP-HM) : l'échec de son projet d'informatisation du dossier du patient67
- 22 Le patrimoine immobilier des hôpitaux non affecté aux soins ...69
- 23 Les communes balnéaires en Languedoc-Roussillon72
- 24 Le parc minier Tellure du Val d'Argent (Haut-Rhin) : un échec annoncé74

Synthèses du tome II :

Les suites

I - La Cour constate des progrès

- 25** Les inspecteurs de l'académie de Paris : la fin - tardive - d'une dérive78
- 26** La lutte contre le cancer : une cohérence et un pilotage largement renforcés80
- 27** Les juridictions administratives : une gestion sensiblement améliorée82
- 28** Le Conseil de ventes volontaires de meubles aux enchères publiques : une réforme réalisée84
- 29** Licenciements économiques : la fusion bienvenue de deux contrats de reclassement86
- 30** Le syndicat intercommunal à vocation multiple eau et déchets de Voh-Koné-Pouembout en Nouvelle-Calédonie : la facilitation d'un projet par la chambre territoriale88

II - La Cour insiste

- 31** Les dépenses fiscales : des réductions encore modestes90
- 32** La réforme portuaire : une mise en oeuvre marquée par des compromis93

Sommaire

- 33 L'utilisation des crédits du fonds social européen : des améliorations mais toujours une grande dispersion des actions97
- 34 La prise en charge des personnes âgées dans le système de soins : des progrès trop lents99
- 35 Les industries d'armement de l'Etat : un point de vigilance102
- 36 Les grands chantiers culturels : l'hypothèque budgétaire104
- 37 France Télévisions : le milieu du gué106
- 38 Le passage aux responsabilités et compétences élargies de sept universités parisiennes : une mise en oeuvre difficile108
- 39 Les contrats de professionnalisation : un impact à conforter face à la crise110
- 40 Le redressement de la commune de Pont-Saint-Esprit (Gard) : le suivi encore partiel des avis de la chambre régionale112

III - La Cour alerte

- 41 Le régime des intermittents du spectacle : la persistance d'une dérive massive114
- 42 La politique de périnatalité : l'urgence d'une remobilisation117
- 43 La prime à l'aménagement du territoire : une aide devenue marginale, peu efficace et mal gérée120
- 44 La gestion des pensions des fonctionnaires de l'Etat : le risque d'une réforme tronquée122

Synthèses du tome I

Les observations

1 Les finances publiques

L'audit de la situation et des perspectives des finances publiques présenté par la Cour dans son rapport de juin 2011 a été actualisé dans le présent rapport pour tenir compte de la nette dégradation des perspectives de croissance, des fortes tensions apparues sur le marché des titres publics de la zone euro et des nouvelles mesures prises par le Gouvernement pour réduire le déficit public.

Un déficit très supérieur à la moyenne de la zone euro en 2011

Le compte des administrations publiques sera publié fin mars par l'INSEE, mais les informations disponibles laissent penser que le déficit, après avoir dépassé 7 % du PIB en 2009 et 2010, ne devrait pas s'écarter sensiblement en 2011 de la prévision du Gouvernement figurant dans le rapport économique, social et financier, soit 5,7 % du PIB.

Ce déficit demeure nettement supérieur à la moyenne de la zone euro (estimée par la Commission européenne à 3,7 % du PIB, hors France, en 2011) et encore très éloigné du niveau de déficit qui permettrait d'engager la réduction du ratio dette / PIB, qui est actuellement de l'ordre de 2,5 % du PIB. En consé-

quence, ce ratio a continué à augmenter et la dette avoisinait 85 % du PIB, soit environ 1 700 Md€, à la fin de 2011.

La croissance des dépenses publiques en volume est estimée à 0,7 % en 2011, mais elle est de 1,4 % hors facteurs exceptionnels et notamment en excluant l'impact de l'arrêt du plan de relance de 2009-2010. Ce taux d'augmentation est inférieur à celui des dix années précédentes (2,2 %) mais encore trop élevé par rapport à la croissance potentielle du PIB pour contribuer à la réduction du déficit structurel. Du fait des hausses de prélèvements obligatoires, un effort structurel de réduction du déficit d'environ 0,5 point de PIB a néanmoins été accompli. La fin du plan de relance a aussi contribué pour 0,4 point de PIB à la réduction du déficit.

L'audit des finances publiques que présentera la Cour dans son rapport de juin 2012 reviendra plus en détail sur les comptes des administrations publiques pour l'exercice 2011.

Une réduction du déficit très dépendante de la conjoncture en 2012

Pour 2012, l'effort structurel de réduction du déficit programmé est d'environ 1,25 point de PIB et serait ainsi d'un montant qui n'a été dépassé

que deux fois au cours des vingt dernières années. Il suppose toutefois un fort ralentissement des dépenses, dont la croissance serait limitée à 0,8 % en volume, qui n'est pas totalement acquis. Cette progression des dépenses et le montant des mesures nouvelles de hausse des prélèvements obligatoires sont conformes au programme de stabilité et à la loi de programmation des finances publiques.

L'ampleur de la baisse du déficit public en 2012 dépendra aussi de la conjoncture économique dont l'évolution au cours des prochains mois est très incertaine. La réduction du déficit de 5,7 à 4,5 % du PIB prévue par le Gouvernement repose sur une conjonction d'hypothèses favorables de croissance du PIB et d'élasticité des prélèvements obligatoires. De nouvelles mesures de redressement seront nécessaires pour assurer une telle réduction du déficit si, comme il ressort des dernières prévisions des organismes internationaux, la croissance s'avérait inférieure à la prévision du Gouvernement. La réserve de précaution de 6,6 Md€ ne pourra être que très partiellement utilisée pour cet ajustement.

Le redressement des finances publiques est aussi engagé dans les autres pays européens. En 2011 et 2012, le déficit public de la France devrait rester supérieur à la moyenne européenne, notamment à celui de l'Allemagne qui serait proche de 1 % du PIB. Fin 2012 alors que la dette allemande serait rame-

née à 81 % du PIB, la dette publique française approcherait 90 % du PIB.

Une trajectoire des finances publiques difficile à respecter après 2012

La trajectoire des finances publiques prévue par le Gouvernement au-delà de 2012, qui passe par un déficit de 3 % du PIB en 2013, sera très difficile à respecter sans mesures nouvelles, car elle repose sur un cumul d'hypothèses très favorables relatives à la croissance du PIB, à l'élasticité des recettes et au ralentissement des dépenses. La croissance en volume de celles-ci devrait ainsi être limitée à 0,2 % en 2013. Pour atteindre cet objectif, le Gouvernement a durci les normes d'évolution des dépenses de l'Etat et de la sécurité sociale sans toutefois préciser suffisamment les réformes qu'il compte mettre en œuvre pour les respecter.

Les enjeux de la baisse du déficit

Si la réduction du déficit structurel prévue par le programme de stabilité n'était pas réalisée, la dette publique continuerait à croître et pourrait atteindre 100 % du PIB en 2015 ou 2016. Les risques anticipés par les créanciers de l'Etat pourraient alors entraîner une forte hausse des taux d'intérêt de la dette qui aggraverait la situation des finances publiques.

Dans un tel contexte, le pourcentage particulièrement élevé en France de détention de la dette publique par les non résidents est parfois considéré comme un facteur de risque. C'est en réalité l'endettement global des agents publics et privés vis-à-vis de l'extérieur qui est le problème essentiel et qui doit être réduit en rééquilibrant la balance des paiements courants.

La dérive de l'endettement public limiterait non seulement les marges de manœuvre de la politique économique et sociale mais aussi la croissance économique. Les plans de rigueur ont un impact négatif mais temporaire sur l'activité, les conséquences d'une poursuite de l'endettement seraient plus graves.

La confiance des agents économiques est nécessaire pour limiter cet impact négatif de la réduction du déficit public. Or, elle pourrait être érodée par une succession de plans de redressement au fur et à mesure des révisions à la baisse des prévisions de croissance. Elle ne peut résulter que d'une programmation crédible, sur la base d'une prévision de croissance suffisamment prudente, des efforts nécessaires pour stabiliser puis réduire l'endettement public à un horizon suffisamment proche.

Un effort structurel à amplifier

L'effort structurel de réduction du déficit nécessaire à partir de 2011 est d'environ 5 points de PIB, soit 100 Md€. Celui qui a été réalisé en 2011 et pro-

grammé en 2012 représente de 1,5 à 2,0 points de PIB. Plus de la moitié du chemin reste donc à faire et il faut rapidement se donner pour cap, et s'y tenir, un effort structurel supplémentaire d'au moins 3 points de PIB en s'appuyant sur la programmation de mesures précises.

Tel devrait être l'objet essentiel du programme de stabilité qui sera présenté en avril 2012 et traduira les engagements européens de la France, ce qui n'interdirait pas au Gouvernement issu des élections du printemps prochain de modifier la nature des mesures de redressement. La France, qui a rarement respecté ses engagements antérieurs, ne peut regagner sa crédibilité qu'en programmant précisément et rapidement les efforts supplémentaires nécessaires et en respectant ses obligations vis-à-vis de ses partenaires européens.

L'effort structurel de réduction du déficit réalisé en 2011 et programmé pour 2012 résulterait pour l'essentiel d'une hausse des prélèvements obligatoires. Il est certes plus difficile de faire porter cet effort sur les dépenses publiques lorsque la croissance du PIB est faible, mais leur maîtrise devrait être beaucoup plus importante. Des décisions très difficiles, allant au-delà de ce qui a été arrêté à ce jour, devront être prises, dont quelques exemples sont donnés dans le rapport.

De nouvelles hausses des prélèvements obligatoires seront néanmoins nécessaires. L'examen des suites données aux recommandations de la Cour sur les dépenses fiscales, montre qu'il est

possible de se donner pour objectif d'en réduire le coût de plus de 15 Md€ par rapport à son niveau de 2010.

Le rapport de la Cour sur la situation et les perspectives des finances publiques de juin 2011 donnait d'autres pistes pour réduire les prélèvements obligatoires qui restent d'actualité. Comme elle l'avait souligné dans son

rapport de mars 2011 sur les prélèvements fiscaux et sociaux en France et en Allemagne, cette augmentation des recettes devrait s'inscrire dans une stratégie fiscale de moyen terme visant à renforcer la croissance potentielle et l'emploi en répartissant équitablement les efforts.

2 Les défiscalisations "Girardin" en faveur de l'outre-mer

La loi de finances rectificative du 11 juillet 1986 a posé les grandes lignes des réductions d'impôt en faveur des investissements réalisés outre-mer. Ces aides fiscales ont ensuite été souvent modifiées, principalement par la loi de finances pour 2001, puis par la loi de programme pour l'outre-mer, dite loi « Girardin » du 21 juillet 2003, enfin par la loi LODEOM du 27 mai 2009.

La loi « Girardin » de juillet 2003 a élargi et rendu plus favorables les aides fiscales existantes. La LODEOM a ensuite en partie réformé celles relatives aux investissements en immobilier de logement.

Les modalités de la défiscalisation

La défiscalisation constitue depuis longtemps une des voies privilégiées d'intervention de l'Etat en outre-mer. La palette des investissements concernés est large : investissements productifs ou investissement en logements. Les réductions d'impôt bénéficient soit à des particuliers, au titre de l'impôt sur le revenu, soit à des entreprises, au titre de l'impôt sur les sociétés. Ces « contribuables-investisseurs » interviennent soit pour leurs propres besoins, soit pour ceux de tiers auxquels ils louent les investisse-

ments ; on parle alors de montages locatifs.

Dans le cas des montages locatifs, la défiscalisation ne mobilise durablement aucune épargne privée en faveur de l'outre-mer. En effet, d'un point de vue financier, les contribuables concernés ne font qu'avancer des fonds à l'Etat pendant quelques mois. Ce dernier leur rembourse ces avances à des taux, net d'impôt, pouvant aller jusqu'à 40 %.

En 2005, l'Etat avait perdu 680 M€ de recettes fiscales du fait de ces défiscalisations. En 2010, il en a perdu 1 230 M€, soit près du double.

Une insuffisante maîtrise

L'administration n'a pas de maîtrise de cette perte fiscale. Selon le montant et le type d'investissement, les opérations ouvrant droit à réduction d'impôt sont réalisées de plein droit ou bien doivent être préalablement agréées par les services fiscaux. Pour les opérations de plein droit, l'aide est distribuée à guichet ouvert, sans aucun contrôle a priori ; quant aux opérations soumises à agrément, elles ne peuvent être qu'agréées dès lors qu'elles remplissent les conditions prévues par la loi. Seul le législateur peut enrayer la dérive de cette perte de recettes fiscales en restreignant les conditions ouvrant droit à réductions

Les défiscalisations "Girardin" en faveur de l'outre-mer

d'impôt ou en limitant le montant individuel de ces réductions. De telles limites ont progressivement été fixées depuis 2009, mais il est encore trop tôt pour en apprécier le plein effet.

Un dispositif inefficace

Le principal défaut de ces défiscalisations est leur inefficacité. Pour les investissements productifs, en moyenne seulement 60 % des réductions d'impôt reviennent, indirectement, aux entreprises d'outre-mer et 40 % bénéficient aux « contribuables-investisseurs », alors qu'ils ne courent pratiquement aucun risque. Les aides au logement souffrent du même défaut.

En outre, ces dispositifs, par leur nature et leur complexité, sont propices aux fraudes. Celles-ci sont difficiles à déceler à cause de la dispersion sur tout le territoire des « contribuables-investisseurs », des structures de portage des investissements et des locataires de ces investissements, situés eux outre-mer.

Des évaluations insuffisantes

L'évaluation de l'efficacité de ces aides fiscales supposerait que leurs objectifs aient été préalablement définis, afin de choisir des indicateurs appropriés et d'y associer des cibles. Elle nécessiterait aussi que l'administration connaisse les opérations aidées. Or, en dépit de l'ancienneté de ces aides, elle ne connaît bien que les opérations agréées

qui correspondent à environ la moitié des dépenses fiscales.

Si les différentes tentatives d'évaluation n'ont pas écarté des effets positifs de ces dispositions sur l'investissement en outre-mer, aucune n'a conclu sans réserve à leur efficacité ; plusieurs ont mis en évidence des effets contraires aux buts recherchés, notamment la construction de logements aidés ne répondant pas aux besoins des habitants et l'inadaptation des aides aux besoins sectoriels, en particulier dans le cas de l'hôtellerie.

S'agissant des aides aux investissements productifs, le seul indicateur disponible est la dépense fiscale rapportée à chaque emploi direct dont la création est prévue par les investissements agréés : cette dépense progresse continuellement et a été en 2009 supérieure au montant exorbitant de 700 000 €.

S'agissant de la défiscalisation « Girardin » pour l'aide aux logements, sa juxtaposition avec d'autres mesures fiscales propres à l'outre-mer est de nature à créer des situations inéquitables entre les contribuables métropolitains et ceux d'outre-mer.

Les défiscalisations "Girardin" en faveur de l'outre-mer

Recommandations

→ La Cour préconise de supprimer les défiscalisations « Girardin » en faveur des investissements productifs et celles définies par la LODEOM en faveur de la construction de logements sociaux.

Si le Gouvernement estime nécessaire de soutenir l'investissement productif et le logement social outre-mer, d'autres modes d'intervention, moins coûteux pour le budget de l'Etat, doivent être recherchés.

3 Les dispositifs locaux de défiscalisation en Nouvelle-Calédonie et en Polynésie française

En complément des défiscalisations nationales, la Polynésie française et la Nouvelle-Calédonie ont mis en place des régimes locaux de défiscalisation.

Ces dispositifs, cumulés avec les défiscalisations nationales, permettent aux investisseurs de bénéficier d'aides fiscales pouvant atteindre 73 % du coût de leur projet d'investissement et peuvent représenter une dépense fiscale globale pour l'Etat et les collectivités d'un montant supérieur à la valeur du projet lui-même.

Une dépense fiscale excessivement coûteuse

Les dispositifs de défiscalisation locale obèrent les finances des collectivités d'outre-mer, en les privant d'une partie de leurs ressources (7,3 % des recettes de fonctionnement en Polynésie française et 2,8 % en Nouvelle-Calédonie), ce qui est d'autant plus sensible lorsque les marges de manœuvre budgétaires se réduisent.

Ces dispositifs d'aide fiscale permettent par ailleurs de multiples effets d'aubaine, dont les banques ont été les grandes bénéficiaires en cumulant, dans les deux territoires, environ le quart des crédits d'impôt.

Ces aides ont rendu possibles des optimisations fiscales particulièrement

avantageuses au bénéfice de groupes d'entreprises intervenant, soit en qualité d'investisseurs fiscaux, soit en qualité d'opérateurs, soit encore à ces deux titres, pour des projets différents.

Un impact économique peu probant

Aussi bien en Nouvelle-Calédonie qu'en Polynésie française, les résultats macroéconomiques des dispositifs de défiscalisation n'ont pas été à la hauteur des ambitions, en raison du manque d'efficacité des filières soutenues et de la dispersion d'une partie de l'aide, qui n'a pas contribué à l'aménagement du territoire.

Les dispositifs locaux ont été prioritairement orientés vers le secteur hôtelier (70 % des crédits d'impôts en Polynésie française, 50 % en Nouvelle-Calédonie). Or, ce soutien important à l'hôtellerie de luxe a été économiquement peu efficace, comme le montre l'exemple polynésien, la croissance de l'offre hôtelière n'ayant pas permis d'augmenter proportionnellement les recettes touristiques. Il a, en revanche, été à l'origine d'un double effet d'éviction, les nouveaux hôtels supplantant les plus anciens et concurrençant même par les prix l'hôtellerie de catégorie inférieure.

Les dispositifs locaux de défiscalisation en Nouvelle-Calédonie et en Polynésie française

La contribution à l'aménagement du territoire n'a pas été priorisée par des directives appropriées. En Nouvelle-Calédonie, le rééquilibrage territorial, consistant à mieux répartir géographiquement le développement économique, n'a pas été effectif. En Polynésie française, près de 80 % du montant des aides se sont concentrés sur les deux îles de Tahiti et de Bora-Bora.

Faute de mise en place d'un dispositif statistique fiable, les créations d'activités et d'emplois induites par les dispositifs de défiscalisation locale sont difficilement mesurables. Elles sont en outre d'une pérennité incertaine.

La défiscalisation locale, surtout lorsqu'elle est cumulée avec les défiscalisations nationales, a souvent conduit à reléguer au second plan les exigences de rentabilité d'exploitation et de viabilité économique des projets aidés.

Des politiques de défiscalisation mal définies

En Polynésie française, l'encadrement juridique de la défiscalisation locale a longtemps été très déficient. Ce n'est qu'en 2009 que les modifications apportées dans la délimitation de la base

éligible et la réduction du taux de crédit d'impôt applicable à la construction hôtelière, ont restreint les opportunités d'optimisation fiscales, largement ouvertes pendant plus de quinze ans. A l'inverse, si la Nouvelle-Calédonie a mis en place, dès la création du dispositif en 2002, des procédures d'agrément et de contrôle qui ont été strictement appliquées, le dispositif calédonien offre toujours des possibilités fiscalement avantageuses.

Dans les deux collectivités, la stratégie d'aide demeure mal définie, aucun objectif précis n'est assigné à la défiscalisation, hormis celui, très général, d'être le levier du développement économique.

Aucune véritable évaluation de l'impact

Les gouvernements des deux collectivités d'outre-mer semblent n'avoir jamais douté de l'impact économique des projets défiscalisés, au point qu'aucune véritable évaluation n'a été effectuée de l'impact des projets aidés en termes d'emploi ou de valeur ajoutée supplémentaire.

Les dispositifs locaux de défiscalisation en Nouvelle-Calédonie et en Polynésie française

Recommandations

La Cour formule les recommandations suivantes pour les deux collectivités :

→ mettre en place une stratégie d'aide cohérente en stabilisant et en réduisant le nombre des filières et des zones géographiques aidées et en renforçant leur développement par des plans stratégiques concertés entre les différents acteurs ;

→ revoir les paramètres actuels des mécanismes fiscaux pour en réduire le coût budgétaire notamment par le pla-

onnement des avantages octroyés, en particulier dans le cadre de la double défiscalisation ;

→ renforcer l'encadrement des dispositifs, notamment pour garantir la transparence des décisions d'agrément ;

→ étudier les résultats en utilisant notamment des instruments de mesure pertinents en termes d'emploi et de valeur ajoutée.

4 La fraude à la TVA sur les quotas de carbone

Une fraude d'une ampleur exceptionnelle

Entre l'automne 2008 et le mois de juin 2009, s'est développée en France une fraude à la TVA sur les quotas de CO₂ qui est sans doute à ce jour parmi les plus élevées jamais identifiées par l'administration fiscale. La Cour estime à 1,6 Md€ la perte fiscale pour le budget de l'Etat résultant de cette fraude. Celle-ci n'a été arrêtée qu'après que l'administration ait pris, le 11 juin 2009, une instruction fiscale permettant d'exonérer de la TVA les quotas de carbone.

Les quotas de CO₂ sont représentatifs des droits d'émission de dioxyde de carbone attribués annuellement par l'Etat aux installations de certains secteurs industriels les plus polluants (11 000 en Europe, dont 1 000 en France). Conformément à la directive communautaire d'octobre 2003, les entreprises concernées doivent restituer chaque année un volume de quotas égal au plafond d'émission qui leur a été fixé pour l'année précédente, ou acquérir sur le marché des quotas correspondant au dépassement de leurs émissions réelles vérifiées. Les entreprises qui ont émis moins que leur plafond peuvent librement céder leurs quotas excédentaires. Le système européen d'échange de quo-

tas a suscité depuis 2005 un accroissement considérable des échanges.

Les fraudeurs ont appliqué le système classique du « carrousel » entre des entreprises situées dans différents Etats membres de l'Union européenne : utilisant les principes de la TVA intracommunautaire, des sociétés, souvent créées pour l'occasion, ont acheté, hors taxe, des quotas de CO₂ dans un Etat membre, les ont revendus en France en facturant la TVA au taux de 19,6 %, sans la reverser à l'administration fiscale, et ont « réinvesti » le produit de la vente dans d'autres opérations de fraude, avant de disparaître sans jamais reverser la TVA au Trésor Public.

Ces fraudeurs ont utilisé des sociétés qui n'étaient généralement que de simples paravents, ne disposaient souvent que d'un capital symbolique, d'une simple boîte aux lettres de domiciliation et de gérants fictifs qui dissimulaient les véritables commanditaires de la fraude.

Les sommes détournées ont été aussitôt transférées vers des pays peu coopératifs en matière de lutte contre la fraude ou peu concernés par le respect des engagements du protocole de Kyoto.

La fraude à la TVA sur les quotas de carbone

Les trois failles originelles du système européen d'échange de quotas

L'ampleur de la fraude a été facilitée par trois failles originelles du système d'échange européen : le régime de perception de la TVA n'avait pas été sécurisé pour éviter les fraudes d'autant plus à redouter qu'il s'agissait de transactions purement immatérielles nouées en l'espace de quelques secondes ; le principe avait été retenu au plan communautaire d'un accès, quasiment sans contrôle, de toute personne physique ou morale aux registres nationaux de quotas ; le marché n'était soumis à aucune régulation externe.

Certaines défaillances opérationnelles des gestionnaires du marché (la société BlueNext qui gère la plate-forme d'échange et la Caisse des dépôts et consignations (CDC) qui tient le registre des quotas et les comptes bancaires des clients de BlueNext) ont accentué ces failles.

Des erreurs et des dysfonctionnements de la part des ministères financiers sont aussi à l'origine du retard avec lequel il a été mis fin à cette fraude

Les défaillances opérationnelles des gestionnaires du marché

La CDC et BlueNext ont correctement assumé leurs obligations de lutte contre le blanchiment, en adressant de

façon précoce des déclarations de suspicion à TRACFIN. En revanche, les procédures d'agrément des membres autorisés à opérer sur la bourse du carbone ont laissé subsister des failles. De plus, ayant décelé des opérations suspectes, elles n'en ont pas tiré les conséquences, soit en refusant de dénouer lesdites opérations, soit en appliquant les règles de discipline dont s'était doté le gestionnaire du marché.

Même si des soupçons ne constituaient pas des certitudes de fraude, les sommes en jeu devaient inciter à des vérifications complémentaires. Alors qu'elle en avait la possibilité, BlueNext n'a prononcé aucune mise en demeure ni suspension de membre. A fortiori, ni la suspension d'une transaction, ni la suspension d'une séance, ou la fermeture du marché n'ont été décidées jusqu'à la décision d'exonération de TVA, le 11 juin 2009, qui a mis fin à la fraude.

Enfin, la CDC et BlueNext ont tardé à percevoir l'ampleur systémique de la fraude et n'ont pas rempli leur rôle d'expertise vis-à-vis de l'administration fiscale.

Des erreurs et des dysfonctionnements de la part des ministères financiers

Dans une note sous timbre secret adressée aux ministres du budget et de l'économie du 16 février 2009, à l'atten-

La fraude à la TVA sur les quotas de carbone

tion de leurs directeurs de cabinet, le directeur de TRACFIN faisait état d'éléments qui lui permettaient de cerner les contours d'une fraude qu'il suspectait de prendre un caractère de très grande ampleur.

Cette note n'a eu aucun effet pratique sur la suite des événements car le responsable de la sous-direction du contrôle fiscal de la direction générale des finances publiques (DGFIP) n'en a jamais eu connaissance.

TRACFIN et la direction nationale des enquêtes fiscales (DNEF), l'un des services de la DGFIP, ont pris l'initiative, à partir de février 2009, d'échanger de façon informelle des éléments d'information sur la fraude. Une transmission officielle des dossiers aurait probablement permis à la DNEF de gagner du temps et d'obtenir des informations plus précises.

De plus la DNEF a commis une erreur d'appréciation en accordant la priorité à l'identification, forcément très lente, des délits pénaux qui s'attachaient à la fraude, au détriment de l'engagement immédiat des contrôles fiscaux qui auraient pu dissuader les fraudeurs de

continuer leur activité, et préserver ainsi les bases fiscales.

Les méthodes et l'organisation de l'administration fiscale se sont révélées inadaptées. L'ampleur de la fraude et la rapidité avec laquelle elle s'est développée n'ont pas été bien appréciées par la DGFIP, qui n'avait pas non plus anticipé l'éventualité d'une fraude sur un marché qui y était très vulnérable.

En présence d'un régime de perception de la TVA qui facilitait des pratiques frauduleuses, deux mesures étaient indispensables pour arrêter le carrousel : engager les contrôles fiscaux sans tarder (les contrôles n'ont été engagés qu'à partir du mois d'août 2009) et à l'échelle du marché, modifier le régime de TVA. Or, entre les premières déclarations de soupçon de la CDC en novembre 2008 et la décision de l'administration d'exonérer les transactions, sept mois se sont écoulés.

On peut considérer que deux à trois mois ont ainsi été perdus, favorisant des pertes de recettes fiscales comprises entre 600 et 800 M€ sur cette seule période.

La fraude à la TVA sur les quotas de carbone

Recommandations

La Cour formule les recommandations suivantes :

→ réduire les risques d'inadaptation du système fiscal à la spécificité de nouveaux marchés complexes, en intégrant dans la préparation des textes les contraintes du contrôle fiscal et les connaissances des spécialistes de ces marchés ;

→ renforcer la surveillance préventive des marchés potentiellement vulnérables à la fraude afin d'empêcher le déclenchement de carrousels qui se développent ensuite de façon accélérée ;

→ détecter précocement des anomalies dans les échanges intracommunautaires et se doter des moyens de les exploiter avec célérité ;

→ ne plus subordonner systématiquement les procédures de contrôle fiscal au déroulement des enquêtes pénales, afin de préserver les bases fiscales ;

→ doter l'administration centrale d'une organisation et de moyens adaptés à un pilotage par les risques du contrôle fiscal (cf. insertion sur le pilotage du contrôle fiscal page 229 du présent rapport public).

5 TRACFIN et la lutte contre le blanchiment d'argent

La mobilisation internationale contre le blanchiment a été engagée par le G7 au sommet de l'Arche en 1989. Les cellules de renseignements financiers (CRF) créées dans le cadre du groupe d'action financière (GAFI), organisme intergouvernemental chargé de la lutte contre le blanchiment au sein de l'OCDE, sont les pivots de cette action.

La cellule de renseignement financier française TRACFIN, créée le 9 mai 1990 comme une cellule de coordination intégrée à la direction des douanes, est devenue un service à compétence nationale par décret du 6 décembre 2006. Il est aujourd'hui placé sous la double tutelle des ministres de l'économie et du budget.

Son rôle est de recevoir les déclarations de soupçon, de les analyser, de les enrichir en croisant des informations puis de les transmettre à l'autorité judiciaire et à d'autres administrations lorsque des infractions semblent être caractérisées.

Une large conformité aux recommandations du GAFI

TRACFIN et le dispositif anti-blanchiment français issu de l'ordonnance du 30 janvier 2009 transposant la 3ème directive européenne du 26 octobre

2005 satisfont dans une large mesure aux recommandations du GAFI selon l'évaluation qu'il a réalisée en 2010. Cette évaluation nettement positive mérite cependant d'être nuancée.

Bien évaluer le blanchiment pour mieux lutter contre ce phénomène

Après plus de 20 ans de fonctionnement de TRACFIN, la connaissance de « l'argent sale » n'a pas suffisamment progressé. Une étude réalisée pour l'OCDE en janvier 2010 chiffre l'économie souterraine en France à 220 Md€ soit plus de 10 % du PIB. Il importe pour TRACFIN de mieux quantifier ce phénomène qui concerne l'ensemble des acteurs économiques et de mieux connaître les mécanismes liés à la complexité des circuits financiers.

Un système partenarial à animer par TRACFIN

Le système repose en amont sur les déclarations de soupçon des professions soumises à une obligation de signalement (par exemple les établissements de crédit, les compagnies d'assurance, mais aussi les notaires, les avocats, les casinos, les agents immobiliers) et en aval sur les sanctions administratives et judiciaires. Au centre, TRACFIN doit définir une stratégie claire, lisible par tous les acteurs, mettre à leur disposition de

TRACFIN et la lutte contre le blanchiment d'argent

typologies et, en lien avec leurs autorités de contrôle, renforcer sa politique pédagogique et de formation.

La qualité des déclarations de soupçon adressées au service est une condition efficiente du dispositif, dans un contexte d'accroissement des informations transmises.

Des professions assujetties à mieux mobiliser

Les établissements de crédit sont les principaux émetteurs des déclarations de soupçon : plus de 13 000 sur près de 20 000 en 2010. Cependant toutes les professions financières n'ont pas intégré les dispositifs anti-blanchiment : les mutuelles, les intermédiaires en assurance et les conseillers en investissement financier sont peu impliqués.

Aucune déclaration de soupçon reçue par TRACFIN en 2010 n'émane d'avocats. Les professionnels de l'immobilier émettent très peu de déclarations de soupçons, alors que la DGCCRF a mis en évidence des infractions. Par ailleurs, il n'a pas été désigné d'autorités de contrôle pour certains secteurs vulnérables au blanchiment tels que les marchands de biens précieux et les agents sportifs. Enfin, l'implication des ordres professionnels est diverse.

TRACFIN, un service à adapter à l'ampleur et à la diversité du blanchiment

Les 20 000 déclarations de soupçons concernent des professions très diverses et portent sur des infractions allant du travail dissimulé ou de la fraude fiscale au crime organisé. TRACFIN doit adapter son fonctionnement : renforcer l'analyse, diversifier les compétences, gérer les stocks d'enquêtes, évaluer qualitativement sa performance, en s'appuyant sur les recommandations de la récente évaluation du GAFI.

Jusqu'à présent TRACFIN, structure de 72 agents, a fonctionné de manière relativement artisanale en s'appuyant sur des compétences individuelles.

Une nouvelle organisation du service mise en place en janvier 2011 a recentré son action sur le renseignement et l'analyse. Cependant, l'orientation des déclarations de soupçon, c'est-à-dire leur tri à l'arrivée dans le service, manque encore d'une stratégie définie, notamment en ce qui concerne les infractions « les moins graves ». Par ailleurs, malgré le nombre important de déclarations de soupçon concernant des faits de travail dissimulé et dans l'attente des textes le permettant, il n'y a pas encore de transmissions spontanées à l'URSSAF.

TRACFIN et la lutte contre le blanchiment d'argent

Une gestion des enquêtes à améliorer

La gestion des enquêtes doit également être améliorée. L'insuffisance du nombre d'enquêteurs couplée à l'absence de stratégie a conduit en 2010 à ce que 50 % des déclarations de soupçon orientées en enquête ne soient pas analysées.

En outre, les transmissions judiciaires, autour de 400 par an, sont trop peu nombreuses. En dehors des compléments à des déclarations déjà effectuées ou des infractions déjà traitées par l'autorité judiciaire, le nombre des informations nouvelles transmises à l'autorité judiciaire est de l'ordre d'un peu plus de 250.

TRACFIN utilise une base de données informatique, Startrac, bien sécurisée. Cette base doit cependant être améliorée pour élargir les fonctionnalités d'enquête, garantir la pertinence des informations enregistrées et être utile à l'analyse statistique.

Rapprocher lutte anti-blanchiment et lutte contre les paradis fiscaux

Au-delà des adaptations nécessaires pour renforcer l'efficacité de la cellule de renseignement financier, le dispositif d'ensemble de lutte contre le blanchiment doit également être plus fortement activé en améliorant l'articulation entre lutte contre la fraude fiscale et lutte anti-blanchiment.

Renforcer les sanctions

Les dispositifs de sanctions administratives applicables aux professionnels qui ne respectent pas leurs obligations ont été mis en place, mais demeurent quasiment inutilisés, sauf pour les professions financières. Les suites pénales apportées aux transmissions de TRACFIN sont difficiles à évaluer, les statistiques pénales étant incomplètes. Enfin, si des améliorations ont été apportées aux mécanismes de saisies d'avois criminels, la procédure applicable doit faire l'objet d'une modification législative afin de la rendre efficiente.

TRACFIN et la lutte contre le blanchiment d'argent

Recommandations

La Cour formule donc les recommandations suivantes :

→ s'agissant des autorités françaises, mettre en place une méthodologie d'évaluation pour mieux quantifier le phénomène de blanchiment et en anticiper les évolutions ;

→ prendre des initiatives au plan international pour engager la réalisation de travaux de mesure du phénomène de « l'argent sale » ;

→ définir des stratégies et des priorités d'action pour le service TRACFIN et les formaliser dans la lettre de mission adressée au directeur du service ;

→ systématiser la mise à disposition d'analyses et de typologies destinées aux professions assujetties et renforcer, avec les autorités de contrôle de ces professions, les formations destinées aux professionnels les moins impliqués ;

→ rappeler aux autorités de contrôle leurs obligations déclaratives ;

→ procéder à des recrutements – par redéploiement d'emplois des ministères financiers – permettant de faire face quantitativement et qualitativement aux nouvelles missions du service ;

→ renforcer les effectifs du département des enquêtes ;

→ assurer un suivi du stock des enquêtes en cours pour réguler l'orientation des flux de nouvelles déclarations à attribuer aux enquêteurs ;

→ mettre en œuvre dès début 2012 le dispositif juridique d'échange d'informations entre TRACFIN et l'URSSAF ;

→ faciliter l'utilisation effective par TRACFIN du dispositif d'opposition par une modification de la législation.

6 Le pilotage national du contrôle fiscal

Le contrôle fiscal a trois objectifs : l'un, budgétaire, de recouvrement de recettes ; le deuxième, répressif, de sanction des fraudeurs ; le troisième, dissuasif, visant à prévenir les fraudes.

La Cour, après avoir analysé en 2010 l'activité de contrôle accomplie dans les services déconcentrés de l'administration fiscale relevant de la direction générale des finances publiques (DGFIP), a examiné celle des trois directions nationales spécialisées ainsi que le pilotage et l'animation d'ensemble de la politique de contrôle fiscal

Trois directions nationales spécialisées traitant d'enjeux clés

Trois structures spécialisées sont chargées, au sein de la DGFIP :

- du contrôle fiscal des plus grandes entreprises (la direction des vérifications nationales et internationales (DVNI)) ;
- du contrôle fiscal des ménages dont les revenus ou le patrimoine sont les plus élevés (la direction nationale des vérifications de situations fiscales (DNVSF)) ;
- de la recherche, du renseignement et des enquêtes tant au niveau national qu'international (la direction nationale des enquêtes fiscales (DNEF)).

Ces directions traitent certains dossiers particulièrement complexes et les affaires les plus sensibles, avec un montant par dossier souvent très significatif.

Ainsi, à côté des 13 000 agents chargés du contrôle fiscal dans le réseau déconcentré, près de 1 100 agents travaillent au sein des trois directions nationales. Elles emploient 6 % des vérificateurs mais sont à l'origine du quart des droits rappelés et des pénalités appliquées.

Le pilotage de ces trois directions spécialisées est confié au service du contrôle fiscal de la DGFIP, qui est également chargé, au sein de l'administration centrale, de la définition de la politique nationale de contrôle fiscal.

L'activité des trois directions nationales est à rapprocher des ordres de grandeur de la fraude fiscale, dont l'estimation précise est par nature

inconnue. La délégation nationale à la lutte contre la fraude évalue l'ensemble de la fraude y compris aux prélèvements sociaux à un montant compris entre 25 et 39 Md€. D'autres institutions retiennent des fourchettes plus élevées. Aucune évaluation actualisée de la fraude par territoire et par secteur n'est disponible.

Au-delà des estimations chiffrées, le contrôle fiscal constitue un enjeu majeur pour le respect de l'égalité entre les

Le pilotage national du contrôle fiscal

citoyens, tout particulièrement à un moment où les niveaux atteints par la dette et le déficit publics obligent à des efforts supplémentaires partagés.

Des performances inégales selon les directions, mais globalement insuffisantes

Au regard de leurs objectifs, les trois directions qui, comme le contrôle fiscal dans son ensemble, sont restées à l'écart de la réforme de la DGFIP, présentent des performances inégales.

La DVNI a su pour l'essentiel faire évoluer ses méthodes et préserver ses résultats. Elle tend cependant à concentrer son activité sur les entreprises à plus forts enjeux, ce qui explique ses résultats au plan budgétaire, mais la conduit à négliger les entreprises à moindres enjeux. La DVNI assure une couverture inégale des différents impôts, la TVA étant sensiblement moins contrôlée que l'impôt sur les sociétés. L'accès aux comptabilités informatisées des entreprises reste à développer.

La DNVSF présente des résultats décevants et n'est pas en situation aujourd'hui d'exercer un contrôle efficace des contribuables les plus fortunés. L'analyse des droits rappelés depuis 10 ans fait apparaître une baisse du rendement du contrôle. Elle n'inscrit en moyenne tous les ans qu'un peu plus d'une dizaine des 500 plus grosses fortunes professionnelles à son programme

d'examens de situations fiscales personnelles. Certes des contrôles sur pièces sont en principe effectués tous les 3 ans. Il reste néanmoins que le nombre d'examens approfondis est faible. La probabilité pour un contribuable fortuné d'être contrôlé en ESFP est d'une fois tous les 40 ans.

La DNEF voit son efficacité pénalisée par le caractère composite de ses missions, le trop faible renouvellement de ses effectifs et sa timidité en matière d'utilisation des outils informatiques. Ainsi, des progrès importants sont à réaliser, comme la fraude massive à la TVA sur les quotas carbone l'a clairement mis en évidence. Les délais actuels des enquêtes sont incompatibles avec une lutte efficace contre les fraudes fiscales les plus graves telles que les carrousels de TVA. La suspension du numéro de TVA qui permet d'écarter rapidement les sociétés frauduleuses obéit à une procédure interne longue de trois mois environ.

Un pilotage et une organisation à revoir

Au niveau national, la politique de contrôle fiscal est définie et pilotée par le service du contrôle fiscal de la DGFIP.

Rattaché au directeur chargé de la fiscalité, ce service compte une centaine d'agents. Il est responsable du pilotage du réseau, de l'animation du contrôle fiscal, ainsi que de l'examen des dossiers les plus complexes ou sensibles. Dans la

Le pilotage national du contrôle fiscal

pratique, il ne coordonne pas suffisamment les directions nationales, ce qu'une réorganisation très récente vise à corriger. Les objectifs d'activité fixés au réseau déconcentré apparaissent insuffisamment ambitieux au regard des moyens mobilisés. Les services de contrôle fiscal, qui ont bénéficié d'une « sanctuarisation » des effectifs, se voient assigner depuis une dizaine d'années le même objectif quantitatif en termes de contrôles fiscaux externes (de l'ordre de 52 000), alors même que la montée en puissance de l'outil informatique et la modernisation des méthodes ont rendu possibles des gains de productivité. L'allocation des moyens sur le territoire, fortement dictée par les règles et usages encadrant la mobilité des agents montre que des écarts importants subsistent entre densité du tissu fiscal et moyens affectés.

L'internationalisation des échanges, la dématérialisation des procédures, la multiplication et la diversification des opérateurs transforment en profondeur les enjeux du contrôle fiscal. Face à ces évolutions majeures, l'organisation est restée, dans ses grandes lignes, celle des années 1980 et la mise en place, à compter de 2008, de la DGFIP, ne s'est pas accompagnée d'une réflexion sur les évolutions quantitatives et qualitatives à apporter aux moyens dédiés au contrôle fiscal.

L'administration doit désormais sortir de la logique d'aménagements à la marge, redéfinir ce qu'elle attend des structures nationales de contrôle fiscal et leur articulation avec le réseau déconcentré, en concevant dès aujourd'hui une organisation-cible du contrôle fiscal, dont la réalisation s'échelonnerait sur cinq ans.

Recommandations

Dix recommandations sont formulées autour de quatre orientations :

- ➔ mieux anticiper les évolutions de la fraude ;
- ➔ rendre plus dynamique le pilotage du réseau ;

- ➔ fixer des objectifs plus ambitieux aux services de contrôle fiscal ;
- ➔ améliorer la gestion des effectifs.

7 La Banque de France : une nouvelle stratégie face à un environnement plus instable

La Cour a analysé les comptes et la gestion de la Banque de France depuis 2004. Elle a examiné l'incidence des mesures non conventionnelles décidées par la Banque Centrale Européenne (BCE) depuis 2008 sur la situation financière de la Banque.

La Cour n'a pas analysé la conduite de la politique monétaire, car celle-ci ne relève pas de sa compétence.

Les opérations financières de la Banque

Le bilan de la Banque de France a triplé depuis 2003 principalement sous quatre effets : la croissance de la circulation des billets en euro, la revalorisation du stock d'or et, à partir de 2008, l'accroissement du volume des refinancements consentis aux établissements de crédit et l'augmentation des réserves de change gérées pour le compte de banques centrales extérieures à la zone euro.

La Banque de France a disposé d'une ressource monétaire en excédent par rapport aux emplois affectés à l'animation du marché des liquidités et des taux d'intérêt. Cela lui a permis de constituer, pour l'essentiel en 2007 et 2008, d'importants portefeuilles d'investissement en euros pour compte propre (54 Mds euros fin 2010).

Le résultat net de la Banque s'est considérablement redressé depuis 2004 grâce à l'augmentation du revenu tiré des opérations de politique monétaire, jusqu'en 2008, puis aux revenus des portefeuilles d'investissement pour compte propre à partir de 2009. L'amélioration de la situation financière s'est traduite par une augmentation importante de l'impôt sur les sociétés acquitté et du dividende versé à l'Etat.

En 2004, un accord était intervenu avec l'Etat visant à vendre entre 500 et 600 tonnes d'or sur cinq ans afin de réinvestir le produit dans des titres obligataires en devises.

La Banque de France a mené le programme de cessions d'or à son terme et a vendu au total 589 tonnes, alors que d'autres banques centrales interrompaient leurs ventes d'or de manière anticipée, face à l'envolée des cours de l'once.

Par ailleurs, l'euro s'étant apprécié contre la livre sterling et le dollar durant la période 2004-2010, le réinvestissement du produit des

cessions d'or dans des titres libellés dans ces devises a généré des moins-values latentes ; celles-ci ont absorbé une partie de la garantie de change donnée par l'Etat à la Banque.

La Banque de France doit faire face aujourd'hui à l'accentuation des risques

liés à la crise financière. Dans le cadre de la politique monétaire, elle porte une quote-part du programme de rachat de titres souverains décidé par la BCE, dont les revenus comme les pertes éventuelles sont partagés au sein de l'Eurosystème. Ses portefeuilles d'investissement pour compte propre comprennent aussi des titres souverains en euros dont le risque de crédit n'est pas nul (pour une part de 44 % des encours fin 2010).

La gestion des portefeuilles pour compte propre doit être orientée d'abord vers la sécurité.

Devant l'accentuation des risques financiers liés à la crise, une augmentation des fonds propres s'impose. L'effort devra être partagé entre l'Etat qui devra accepter des dividendes moins généreux et la Banque de France qui devra accroître la maîtrise de ses charges d'exploitation.

L'adaptation de l'exercice des missions au temps de crise

Au cours de la décennie 2000, la Banque de France a mis en œuvre des réformes délicates et indispensables mais l'adaptation des missions au temps de crise ainsi que la recherche des économies d'échelle imposent des réformes d'une ampleur supérieure aux précédentes.

La Banque de France a restructuré son réseau entre 2004 et 2006 mais il n'en est pas moins encore vaste, car il

comprend près d'une succursale par département et 32 implantations infra-départementales, avec une activité et une productivité variables selon les implantations.

Une réflexion devrait être conduite sur l'optimisation de la filière fiduciaire en examinant la possibilité d'accroître le recyclage externe des billets. L'analyse économique et financière des entreprises devrait être localisée au niveau régional, voire interrégional. Le traitement administratif des dossiers de surendettement devait être effectué au niveau régional en maintenant l'accueil de proximité en partenariat avec d'autres intervenants publics.

Au total, une nouvelle réduction de la taille du réseau devait être engagée, prenant en compte la spécificité de chacun des trois principaux métiers qui y sont exercés.

Deux priorités : une meilleure maîtrise des charges de personnel, une relation avec l'Etat renouvelée

La maîtrise des charges d'exploitation, et notamment celle des charges de personnel, constitue l'élément clé de la gestion interne de la Banque. La Banque emploie 13 000 agents et les charges de personnel représentent plus de 70 % des charges d'exploitation.

Depuis 2005, les augmentations générales de salaires ont été de 3,3 points plus élevées que celles de la fonction publique. En outre, les dépenses

d'activités sociales et culturelles représentent encore 11,5% de la masse salariale. Ces deux points nécessitent des inflexions en temps de crise.

Les départs en retraite vont sensiblement augmenter jusqu'aux alentours de 2020. Dans ce contexte, la Banque devrait aller au-delà du taux de non remplacement de un départ sur deux observé sur la période, et examiner la possibilité de ne pas remplacer deux départs sur trois.

Les pouvoirs publics ont soumis la Banque à des contraintes contradic-

toires, lui demandant d'un côté de réduire ses charges de structure et, de l'autre, lui attribuant de nouvelles tâches. Les demandes de l'Etat à la Banque de France devraient être incluses dans une démarche contractuelle, fondée sur des objectifs de performance clairement assignés en termes de qualité de service et de réduction des charges. A ce titre, l'Etat et la Banque se sont engagés dans une révision de leurs relations, qui a abouti à la signature d'une nouvelle convention en décembre 2011.

Recommandations

La Cour formule neuf recommandations qui s'adressent à la Banque de France et à l'Etat.

Gestion financière

→ réaliser un effort, partagé entre l'Etat et la Banque de France, de renforcement des fonds propres de la Banque pour pouvoir faire face à la montée des risques financiers ;

→ convenir avec l'Etat des objectifs de la gestion financière et mieux prendre en compte les exigences de sécurité ;

→ vérifier, à la fin de 2012, que le nouveau dispositif de la réserve unifiée de réévaluation des réserves en or et en devises assure une protection suffisante du bilan de la Banque contre le risque de change ;

Gestion interne

→ élaborer des plans d'action à horizon 2020, en examinant l'objectif de non-remplacement de deux départs sur trois ;

→ modérer les augmentations générales de salaires et les avantages non salariaux ;

→ accélérer dans ce cadre la baisse des dépenses sociales et culturelles ;

→ accentuer les gains de productivité des fonctions supports ;

→ engager une nouvelle réduction de la taille du réseau prenant en compte les spécificités de chacun des métiers qui y sont exercés ;

→ assortir la contractualisation entre l'Etat et la Banque d'objectifs de performance en termes de qualité de service et de réduction de ses charges.

8 Les aides d'urgence en agriculture

Les activités agricoles sont soumises à différents aléas : sanitaire, climatique, économique.

Depuis la réforme de la politique agricole commune en 2003, il revient essentiellement au niveau national d'apporter des réponses en cas de crise.

Des aides récurrentes pour des montants substantiels

Pour les années 2006 à 2009 (y compris les versements intervenus en 2010 au titre des années précédentes), les montants consacrés aux aides d'urgence ont été substantiels : au total 1,67 Md€. Ces aides se répartissent entre 102 mesures, variant de quelques dizaines de milliers d'euros à 650 M€. Elles répondent à 38 situations qualifiées de crises : 23 d'origine économique (pour plus de 1,2 Md€), 12 d'origine climatique et 3 d'origine sanitaire.

Ces aides revêtent différentes formes : fonds d'allègement des charges, prêts de crise (prêt de trésorerie et prêts de consolidation), aides à la trésorerie exceptionnelles, prise en charge de cotisations sociales, exonération ou remboursement partiel de taxes, fonds national de garantie des calamités agricoles pour les crises climatiques.

Certains secteurs ont bénéficié de mesures d'urgence spécifiques durant plusieurs années : l'élevage (289,4 M€) notamment ovin, la viticulture (156 M€) et les fruits et légumes (137,6 M€). Les deux plus importants dispositifs, le plan Barnier de fin 2008 et le plan de soutien exceptionnel à l'agriculture (PSEA) de fin 2009, concernent l'ensemble de la production agricole.

Des aides plus ou moins justifiées, souvent empiriques et aux effets dilués

Hormis pour le secteur des fruits et légumes, qui dispose d'un système d'alerte, limité cependant à l'observation des prix, le ministère n'a pas d'indicateurs pertinents lui permettant de poser un diagnostic précis sur l'état économique des filières au moment où il décide d'allouer des aides. Ces dernières ont donc généralement pour origine les demandes des professionnels, souvent avant même que les retombées réelles de la crise soient connues.

Le ministère justifie, par sa volonté d'apporter une réponse « sur mesure », la mise en œuvre, pour une même crise, de plusieurs aides qui visent toutes pourtant essentiellement à soulager la trésorerie des agriculteurs. Cet empilement de mesures a un coût de gestion

Les aides d'urgence en agriculture

élevé pour l'administration comme pour les exploitants. Son caractère complémentaire, contestable, se traduit même parfois par l'éviction d'une mesure par une autre dans un même plan d'urgence.

Les critères d'attribution des aides sont insuffisamment précis et sélectifs au niveau national. La responsabilité de déterminer les conditions d'octroi est renvoyée au niveau départemental. Ceci se traduit souvent par un émiettement des aides alors même que l'urgence de la crise s'est déjà éloignée.

Défaillante en amont, l'analyse l'est également en aval puisque le ministère ne dispose d'aucune évaluation a posteriori des différents plans d'urgence, ni même d'un réel suivi, autre que budgétaire, de l'application des mesures.

En outre, la manière dont certaines de ces aides ont été mises en œuvre expose la France à un risque de contentieux communautaire, notamment concernant le respect des conditions de

plafonds d'aide individuel et national applicables dans le cadre du régime de minimis.

Aider autrement les agriculteurs en cas de crise

Ces aides d'urgence, qui ne prennent d'ailleurs en compte que les mauvaises années, peuvent freiner de nécessaires évolutions structurelles.

Dès lors, il convient de repenser l'intervention de l'Etat dans le contexte plus général de la gestion des risques en agriculture, avec pour objectif de rendre l'agriculture française moins sensible aux crises.

Dans un contexte de raréfaction de la ressource publique, une réponse doit pouvoir être également trouvée dans la mise en place d'un système de couverture des risques accordant davantage de place aux responsabilités individuelle et collective des professionnels.

Recommandations

La Cour recommande que le ministère saisisse les opportunités offertes par la loi de modernisation agricole de 2010 et par la réforme de la politique agricole commune pour :

→ responsabiliser les acteurs agricoles en promouvant des outils individuels (lissage des revenus avec la déduction pour aléas, épargne de précaution, diversification des revenus,

notamment), et collectifs (contractualisation, fonds de mutualisation, assurances agricoles, etc.) de gestion des risques ;

→ réserver l'intervention de la solidarité nationale aux crises d'une ampleur exceptionnelle, sur la base de données chiffrées objectives ;

→ rendre juridiquement plus sûres les aides au regard du droit communautaire.

9 Les autoroutes ferroviaires en France : premiers enseignements et enjeux pour l'avenir

L'autoroute ferroviaire achemine à un rythme cadencé des remorques routières sur des wagons spéciaux.

Ce service enrichit l'offre de transport combinant le rail et la route. Il utilise en France l'infrastructure ferrée existante au prix de certains aménagements. Il accepte une large partie du parc routier des transporteurs.

Le transport des seules remorques, sans leurs tracteurs et leurs chauffeurs, constitue un gain de productivité substantiel, mais exige une organisation plus poussée des chargeurs et des transporteurs.

Un service qui peine à faire ses preuves

La loi du 3 août 2009 sur la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement et l'Engagement national pour le fret ferroviaire ont mis l'accent sur les autoroutes ferroviaires, peu développées en France, pour rééquilibrer le transport de marchandises sur longue distance en faveur du rail et réduire la pollution.

La Cour a examiné les deux autoroutes en fonctionnement en France, hors la liaison Transmanche, l'une, l'autoroute ferroviaire alpine, franchissant l'obstacle naturel des Alpes entre la Savoie et le Piémont, l'autre se déve-

loppant en plaine sur un axe de plus de 1000 kilomètres entre Perpignan et le Luxembourg ; les caractéristiques de ces deux liaisons font que certaines modalités techniques ne connaissent pas de précédent en Europe.

Alors que le projet d'autoroute ferroviaire alpine avait été lancé après l'accident du tunnel du Mont-Blanc, ce service ferroviaire sera parvenu à un niveau opérationnel plus de dix ans après et les objectifs en termes de fréquence journalière, volume de fret transporté ou performances commerciales ne sont toujours pas atteints.

L'ouverture commerciale de l'autoroute ferroviaire Perpignan-Luxembourg, en septembre 2007, s'est faite sans attendre le bilan de l'expérimentation alpine. Ce service ferroviaire, plus abouti que le précédent sur le plan technique et animé de façon plus volontariste, n'a pour autant pas atteint l'équilibre financier. Aujourd'hui son développement est limité notamment par l'exiguïté des plateformes terminales.

Les conditions techniques et économiques ont été insuffisamment étudiées lors du démarrage du projet. En particulier les limites induites par le gabarit des rames circulant sur le réseau ferroviaire ont rendu nécessaires des adaptations imprévues.

Les autoroutes ferroviaires en France

La rentabilité de ces deux services, aux capacités encore limitées, n'est pas encore démontrée. Leur fiabilité doit progresser. Leur efficacité en termes de report modal et leur intérêt environnemental resteront modestes mais toutefois inscrites dans un contexte où les solutions alternatives en matière de transports sont rares. A ce jour, l'intervention publique en faveur des autoroutes ferroviaires n'a toujours pas fait l'objet d'un bilan socio-environnemental.

Des conditions de succès exigeantes

Le report de véhicules de la route vers le rail connaît un regain d'intérêt en France compte tenu d'une demande croissante de transport, des exigences environnementales et des tensions sur les prix de l'énergie, pour réduire les encombrements, les polluants et gaz à effet de serre et la consommation d'énergie.

Les parts de marché du fret ferroviaire continuent de décliner en France, malgré les aides nationales et commu-

nautaires accordées aux services de transport combiné.

Dans ce contexte, les conditions du succès des autoroutes ferroviaires sont très exigeantes : navettes fréquentes, embarquement limitant au maximum les temps de chargement/déchargement, temps de trajet assuré, coûts compétitifs par rapport au transport routier et aménagements du réseau et des plates-formes ferroviaires pour transporter de façon fiable et sûre des poids lourds dans un gabarit ferroviaire élargi.

Plus généralement, les chargeurs et les transporteurs exigent un accès au réseau ferroviaire de qualité et stable, au service d'une logistique en flux tendus.

Compte tenu de ces exigences, force est de constater que, en Europe, ce mode de transport combiné nécessite aujourd'hui une politique d'accompagnement et des incitations, directes ou indirectes, pour améliorer la couverture des dépenses d'exploitation.

Les autoroutes ferroviaires constitueront une opportunité pour le fret à la condition de démontrer leur capacité à fonctionner à terme sans aide financière publique récurrente.

Recommandations

En ce qui concerne l'Etat :

→ promouvoir l'interopérabilité et contribuer à la normalisation communautaire en matière d'autoroute ferroviaire ;

→ obtenir l'intégration dans le Réseau Transeuropéen-transport (RTE-T), à l'occasion de sa révision, des principales infrastructures utilisées par les services d'autoroute ferroviaire ;

→ rééquilibrer la compétitivité entre la route et le rail pour le transport de marchandises et, à tout le moins, ne pas la dégrader par des mesures réglementaires ;

→ dans la situation actuelle des finances publiques, éviter la pérennisation d'une subvention d'exploitation, y compris dans le cadre de délégation de service public, et rechercher prioritairement la mise en place d'un service économiquement viable répondant à une demande solvable.

En ce qui concerne l'Etat et le gestionnaire d'infrastructure :

→ alléger les procédures spécifiques grevant la compétitivité interne du modèle économique par rapport au

combiné classique (notamment du fait de la soumission à la procédure d'avis de transport exceptionnel - ATE) ;

→ opter pour une enveloppe de gabarit la plus large possible et finaliser rapidement les itinéraires de secours pour améliorer la fiabilité du service, et le rendre moins vulnérable aux travaux sur les voies ;

→ confirmer dans les meilleurs délais l'acceptation de trains longs (plus de 1000 mètres) pour ce service ;

→ formaliser les engagements réciproques entre Réseau Ferré de France et l'exploitant en matière de circulation, en prévoyant le cas échéant des compensations financières, et assurer un retour d'information réactif vers l'utilisateur du service.

En ce qui concerne les exploitants ferroviaires :

→ améliorer la capacité d'accueil des terminaux actuels et projetés.

→ réduire les coûts unitaires d'exploitation des terminaux et de traction, en mettant en concurrence les prestataires.

10 Le bilan de la décentralisation routière

La loi du 13 août 2004 a transféré 18 000 km de routes nationales d'intérêt local aux départements, en leur confiant la pleine gestion des personnels et moyens nécessaires.

Deux objectifs étaient affichés : améliorer le service rendu à l'utilisateur et promouvoir une gestion plus efficiente du réseau routier, en distinguant de grands itinéraires à fort trafic, demeurant sous la responsabilité de l'Etat, et des « voies routières de proximité », confiées aux départements.

Une réforme plus coûteuse que prévu pour l'Etat comme pour les départements

L'Etat a respecté l'ensemble de ses obligations financières. Il supporte 50 M€ de dépenses supplémentaires de personnel, du fait d'indemnités et de sureffectifs temporaires. Il devra également engager 23 M€ annuels pendant 30 ans au titre de constructions immobilières nouvelles.

Les charges transférées au titre de la décentralisation routière entre 2006 et 2011 s'élèvent au total à 1,2 Md€, dont 210 M€ pour la seule voirie correspondant aux routes nationales d'intérêt local. Elles font l'objet de compensations aux régions, aux départements et

aux collectivités d'outre-mer. Des subventions exceptionnelles de 180 M€ s'y ajoutent au titre des contrats de projet Etat-région.

Les départements ont supporté des coûts de remise en état du réseau qui ont entraîné, selon eux, 30 % de dépenses supplémentaires après transfert par rapport à 2005. Les coûts de personnel ont augmenté de 46 M€ au niveau national, du fait de régimes indemnitaires plus favorables pour les agents des collectivités territoriales que pour les agents de l'Etat. Enfin, les départements ont été conduits à restructurer les bâtiments transférés par l'Etat. Les charges nouvelles occasionnées n'ont pas toujours été optimisées par l'obligation de consacrer ces bâtiments à un usage exclusivement routier.

L'absence de suivi différencié dans la comptabilité des départements rend cependant difficile l'identification des coûts des routes nationales d'intérêt local. Il est de sorte impossible de quantifier précisément l'écart dénoncé par les départements entre les dépenses engagées et les compensations octroyées (46 % entre 2007 et 2009 dans l'échantillon contrôlé).

Le bilan de la décentralisation routière

Une réforme à approfondir

Définir une stratégie locale des déplacements est primordial. Le caractère assez marginal du réseau transféré au regard du réseau départemental existant n'a pas incité les départements à préciser leur politique routière, que ce soit du point de vue de la stratégie générale ou de celui de la programmation pluriannuelle. Le manque de coordination entre les acteurs, Etat, régions, départements, grandes agglomérations est néfaste à une véritable complémentarité des actions.

Les indicateurs font en outre défaut pour évaluer l'état d'un réseau local dont la performance devrait être mieux mesurée. On peut néanmoins estimer que les sommes supplémentaires consacrées par beaucoup d'entre eux à la remise en état du réseau transféré ont contribué à amé-

liorer sa qualité, et donc, indirectement, celle du service rendu à l'automobiliste.

La forte contrainte budgétaire crée un contexte nouveau pour les départements, du fait d'une hausse importante de leurs dépenses sociales, comme pour l'Etat, tourné vers l'optimisation de l'existant. L'investissement routier n'est plus la solution unique. La réflexion doit en conséquence porter sur une politique globale des déplacements prenant en compte les objectifs de développement durable.

Ce bilan en demi-teinte ne doit pas, toutefois, conduire à revenir sur le principe du transfert, réalisé à partir de 2004, d'une grande partie du réseau routier national, dont la logique n'est guère contestable. Il convient, en revanche, de rechercher les voies et moyens de l'améliorer.

Recommandations

→ améliorer la coordination entre les différents acteurs (Etat, régions, départements, grandes agglomérations) qui contribuent à la définition d'une politique des transports au niveau local. Le réseau routier doit en effet s'inscrire dans une réflexion globale sur les déplacements des personnes et des biens, compatible avec le

développement durable, tout en préservant la logique d'itinéraire ;

→ rechercher des indicateurs pertinents permettant d'évaluer la satisfaction de l'utilisateur, en veillant à ce que ceux-ci soient cohérents avec l'objectif d'amélioration de la sécurité routière.

11 La politique d'aide aux victimes d'infractions pénales

Les droits de la victime ont considérablement évolué depuis les années 1980. La loi lui a notamment donné une place au sein du procès pénal.

Des victimes insuffisamment connues et peu au fait de leurs droits

La faiblesse des dépôts de plaintes, accentuée par l'absence de définition juridique de la victime en droit français, et par l'hétérogénéité des outils statistiques, conduisent à une évaluation insuffisante du nombre de victimes.

Face à l'empilement et la multiplicité des textes les concernant, souvent indirectement, les victimes peinent à connaître leurs droits. Bien que ses droits se soient consolidés, la victime rencontre, en particulier dans la phase d'exécution des peines, des difficultés, notamment pour obtenir l'indemnisation et accéder à l'information relative au suivi pénal de l'auteur de l'infraction.

Un accompagnement confié à un réseau associatif vulnérable

Pour pallier la complexité des dispositions juridiques et des procédures judiciaires, le ministère de la justice a confié au secteur associatif l'accompagnement

des victimes, en contrepartie de subventions. Un réseau de près de 180 associations contribue à la définition et à l'animation de la politique d'aide aux victimes.

Ce réseau présente néanmoins des vulnérabilités, liées aux incertitudes quant à la situation financière des associations. Elles sont dépendantes de différents bailleurs de fonds insuffisamment coordonnés, et leur maillage territorial est incomplet et inégal. L'animation générale du réseau, malgré la signature de contrats pluriannuels d'objectifs entre les cours d'appel et les associations est faible et l'évaluation systématique de la qualité du réseau relève de la compétence des magistrats délégués à la politique associative, mais ceux-ci ne consacrent à l'aide aux victimes que 5 à 15 % de leur temps compte tenu de leur charge de travail, ce qui est largement insuffisant.

Un accès inégal à la réparation

La réparation des dommages causés peut se faire par le tribunal pénal, si l'auteur des faits est identifié, jugé et solvable ou par l'Etat, sous certaines conditions, mais elle reste aléatoire. En l'absence de barèmes harmonisés, le niveau

La politique d'aide aux victimes d'infractions pénales

d'indemnisation peut varier considérablement selon les juridictions.

En outre, la victime doit faire l'avance de charges dont la récupération est incertaine.

Le dispositif d'indemnisation par l'Etat est relativement complet et efficace. La création en 2008, du service d'aide au recouvrement des victimes

d'infraction (SARVI) a facilité l'accès à des avances au bénéfice des victimes, sans que celles-ci aient à engager des procédures complexes. Le fonds de garantie des victimes du terrorisme et d'autres infractions joue le rôle de débiteur complémentaire pour assurer la réparation intégrale des victimes, mais sa situation financière reste incertaine.

Recommandations

La Cour recommande :

→ **Dans le domaine de la connaissance des victimes**, de procéder régulièrement à des enquêtes conduites par le ministère de la justice.

→ **Dans le domaine de l'accompagnement :**

- de procéder à l'évaluation régulière de la qualité des services rendus par les associations ;

- de mesurer l'activité des magistrats délégués à la politique associative dans le domaine de l'aide aux victimes ;

- de mieux définir les actions des associations qui relèvent de l'accompagnement strictement judiciaire ;

→ d'évaluer la situation financière des associations pour s'assurer de la pérennisation de leurs actions ;

→ de relancer la coopération interministérielle, et de s'assurer de la visibilité et de l'emploi de la totalité des financements publics destinés aux associations ;

→ **Dans le domaine de l'indemnisation :**

→ de faciliter la demande d'indemnisation des victimes, en améliorant leur information sur les démarches à entreprendre ;

→ de proposer des barèmes de référence pour l'indemnisation des victimes en vue d'éviter les trop grandes disparités d'indemnisation.

12 Le logement social : les priorités géographiques

La France métropolitaine compte environ 4,5 millions de logements locatifs sociaux soumis à un loyer réglementé et ouverts aux ménages selon leurs ressources, soit 16 % des 28 millions de résidences principales.

Un financement fléché selon deux types de zonages

Le financement de 131 000 nouveaux logements sociaux a consommé, en 2010, 594 M€ de crédits de paiement du budget de l'Etat, auxquels s'ajoutent plus de 2 milliards d'euros de dépenses fiscales rattachables (TVA à taux réduit, exonération de taxe foncière), mais aussi les subventions de collectivités locales et d'Action logement (ancien 1% logement financé par les entreprises) et la mobilisation de ressources de la Caisse des dépôts et consignations.

Deux types de zonages sont destinés à guider l'allocation de ces ressources sur le territoire. L'un est spécifiquement conçu pour soutenir la construction de logements sociaux, tandis que l'autre est destiné à orienter les investissements locatifs privés, sans réelle articulation entre les deux.

Des difficultés à financer des logements sociaux dans les zones les plus tendues

En 2009, malgré ces zonages, selon le ministère chargé du logement, seuls 25 % des logements sociaux étaient construits dans les zones les plus tendues. Le ministère annonçait en conséquence un fort recentrage des priorités, déjà évoqué depuis 2006.

Un système de zonage le plus souvent inadapté et parfois contre-productif

Paradoxalement, cette politique de recentrage a été conduite par référence à la cartographie du territoire dessinée pour les aides à l'investissement locatif privé. Or la manière dont cette dernière a été établie et les indicateurs sur lesquels elle se fonde - compte tenu de la prépondérance des critères des prix de marché - ne permettent pas, dans de nombreux cas, de définir les besoins effectifs de logements sociaux dans toutes leurs composantes. De surcroît, elle n'intègre pas de dimension prospective.

En outre, la coexistence des deux zonages, qui influent l'un et l'autre sur la

Le logement social : les priorités géographiques

programmation et les équilibres financiers des opérations, ainsi que, dans certains secteurs géographiques, des effets contraires aux résultats escomptés liés aux investissements privés, rendent très difficile la construction de logements les plus sociaux dans certaines zones tendues.

La politique de concentration des financements sur les zones les plus tendues, mise en œuvre de façon effective depuis 2010, s'appuie ainsi sur des instruments mal adaptés, parfois même

contre productifs, et ses résultats sont, à ce jour, modestes.

Dans un contexte de raréfaction de la ressource publique, l'annonce, par les pouvoirs publics, de la suppression des aides fiscales à l'investissement locatif privé à la fin de 2012 ne peut que renforcer la nécessité d'une réflexion nouvelle sur les priorités géographiques afin d'orienter le soutien de l'action publique en faveur du logement social vers les zones dans lesquelles les besoins sont les plus importants.

Recommandations

→ adopter un zonage spécifique pour la programmation des logements sociaux et le rendre cohérent avec le zonage relatif aux aides personnelles au logement ;

→ poursuivre l'amélioration au niveau national de la connaissance du parc social de logements et de son évolution et la compléter par un recensement du parc locatif privé aidé par les dépenses fiscales ;

→ établir ce nouveau zonage pour la construction des logements sociaux à partir des données nationales enrichies, mais aussi des études locales validées par les comités régionaux de l'habitat ;

→ choisir comme critères, outre les données économiques du marché du logement, l'importance du logement social existant, son occupation, la solvabilité des ménages et leur difficulté à accéder à un parc autre que le logement social ;

→ associer les professionnels du logement, les collectivités territoriales, mais aussi les bailleurs sociaux à l'élaboration du zonage ;

→ prévoir la révision du zonage tous les trois ans, établir une programmation glissante par région selon la même périodicité et donner aux préfets de région, en concertation avec l'ensemble des acteurs locaux, une latitude d'adaptation.

13 Le système de retraite de la fonction publique en Nouvelle-Calédonie : une réforme indispensable

La caisse locale de retraite de Nouvelle-Calédonie gère le régime des pensions des agents relevant de la fonction publique propre à la Nouvelle-Calédonie (8 500 agents cotisants, 3 700 pensionnés). Dans son contrôle sur les exercices 2004 à 2010, la chambre territoriale des comptes de Nouvelle-Calédonie a constaté une situation financière dégradée du fait du caractère très avantageux du système de retraite en vigueur.

Un système avantageux

Au début 2010, l'âge moyen de départ à la retraite était de 54,7 ans. Plus de 70 % des pensionnés de la caisse bénéficiaient d'un revenu de remplacement supérieur à celui attribué aux retraités du secteur privé calédonien. En outre, le rapport cotisant-pensionné n'a cessé de se dégrader au cours des années récentes : il n'était plus que de 2,41 cotisants pour un pensionné en 2009.

Des perspectives financières préoccupantes

Les réformes engagées par les pouvoirs publics locaux compétents se sont révélées insuffisantes pour enrayer le déficit structurel mensuel de l'ordre de 500 000 € et les réserves de la caisse sont

passées de 225 M€ en 1998 à 83,8 M€ en 2010.

Or à législation inchangée, près de 35 % des fonctionnaires territoriaux actuellement en fonction devraient avoir atteint l'âge moyen de départ à la retraite vers 2020, alors que les nouveaux recrutements devraient être limités du fait des nouvelles contraintes budgétaires imposées aux employeurs publics.

La nécessité d'une réforme d'ensemble

Une réforme d'ensemble doit être entreprise sans tarder pour garantir le paiement des retraites publiques à moyen terme. Les responsables calédoniens doivent désormais agir sur les principaux leviers d'action dont ils disposent : l'âge de départ, la durée de cotisation pour bénéficier d'une retraite à taux plein, le niveau des cotisations entre tous les acteurs et le montant des pensions, le cas échéant en les combinant.

Un suivi de la réforme devra également être engagé pour permettre des adaptations ponctuelles en fonction des effets constatés dans le temps.

Le système de retraite de la fonction publique en Nouvelle-Calédonie

Recommandations

→ réformer le régime de retraite des fonctionnaires calédoniens en utilisant les quatre leviers d'action possibles : l'âge de départ à la retraite, la durée de cotisation pour bénéficier d'une retraite à taux plein, le niveau des cotisations acquittées par les employeurs et les employés et le montant des pensions ;

→ assurer un suivi de la réforme pour permettre des adaptations ponctuelles en fonction des effets constatés dans le temps ;

→ développer les outils, notamment de contrôle, contribuant à l'amélioration de la gestion du régime de retraite.

14 Où vont les écoles normales supérieures ?

Depuis le milieu des années 1980, le réseau des écoles normales supérieures (ENS) s'est restructuré. Il comprend aujourd'hui trois écoles, Ulm, Lyon et Cachan, que la Cour a contrôlées.

Des défis communs

Les ENS doivent réussir leur insertion dans la compétition universitaire mondiale.

Elles ont ainsi élargi leur public à des étudiants recrutés sur dossier au niveau du master, à côté des normaliens « élèves » recrutés par concours via les classes préparatoires aux grandes écoles. La vocation professionnelle de leur public, élèves et étudiants confondus, s'est diversifiée. Le pourcentage de normaliens qui passe le concours de l'agrégation se réduit, cependant que les ENS les encouragent à poursuivre de façon systématique leurs études par un doctorat.

Sous l'impulsion de la loi relative aux libertés et responsabilités des universités – dite loi LRU – du 10 août 2007, les ENS se sont également engagées dans des stratégies d'alliance.

Des stratégies différentes

L'échec, en 2005, du projet de fusion entre Ulm et Cachan a conforté l'autonomie des écoles et les forces cen-

trifuges au sein du réseau. Depuis, chaque école a défini séparément sa propre stratégie et décidé, seule, de ses alliances universitaires.

Ulm a adopté une stratégie d'autonomie dans l'excellence, renforçant son indépendance vis-à-vis des grandes universités parisiennes et optant pour un projet d'alliance avec des grands établissements voisins de la montagne Sainte-Geneviève et l'université Paris Dauphine.

Lyon a fait le choix d'un adossement au pôle universitaire lyonnais.

Cachan a exprimé la volonté de s'intégrer au futur campus de Paris-Saclay, ce qui nécessitera un déménagement dans des locaux neufs et laissera incertain l'avenir de son antenne de Rennes.

Le coût de l'excellence

Deux écoles, Ulm en 2004-2005 et Cachan depuis 2007, ont connu une crise de nature comparable.

Le financement d'un projet immobilier, le bâtiment d'Alembert, faisant appel aux ressources propres de Cachan a révélé la méconnaissance que l'école avait de sa situation financière réelle : le fonds de roulement surestimé et le besoin de financement ont débouché sur une crise de trésorerie.

Si la situation d'Ulm a été redressée à partir de 2006 au prix d'une aide bud-

Où vont les écoles normales supérieures ?

gétaire exceptionnelle de l'Etat (2M€), depuis lors pérennisée, les incertitudes n'ont pas été entièrement levées à ce jour pour Cachan, dont la situation financière demeure critique.

D'autres lacunes de gestion ont été relevées, en particulier la méconnaissance des coûts en l'absence de comptabilité analytique.

La plus choquante concerne la mise en œuvre de l'engagement décennal qui oblige les élèves à servir une collectivité publique pendant dix ans dont sont déduites leurs années de scolarité à l'ENS en contrepartie de la rémunération qu'ils perçoivent.

Les déficiences du suivi des élèves et la dilution des responsabilités entre les ENS, chargées du suivi, et le ministère, à qui incombe de provoquer le remboursement en cas de rupture de l'engagement décennal, ont abouti à une inertie générale en ce domaine : cinq cas ont été relevés à Ulm et Cachan où des élèves quittant la fonction publique et ayant spontanément proposé de rembourser leur scolarité n'ont pu le faire.

Les taux d'encadrement favorables et les coûts moyens par élève font des ENS un modèle de formation dont le coût est élevé.

Or les écoles et le ministère ignorent le coût unitaire de leurs activités de formation et de recherche, qui ne figure pas parmi leurs critères de performance.

Des changements nécessaires

Si elles sont autonomes et définissent leur propre stratégie, les ENS n'en relèvent pas moins de politiques nationales.

Cependant, sur plusieurs plans, le ministère s'est montré insuffisamment réactif et de nombreuses questions demeurent.

Ainsi, comparée à la progression du nombre des diplômés de l'enseignement supérieur et des effectifs de la recherche depuis une génération, la stabilité des effectifs de normaliens peut apparaître comme une anomalie.

De même, la plus grande sélectivité des concours des écoles normales supérieures peut surprendre au regard des objectifs d'égalité des chances et de diversification sociale des élites de la nation.

Enfin, l'augmentation des effectifs des ENS, qui a été entièrement le fait de la filière « étudiants », aboutit à une dualité de publics et de situations, certes variable selon les écoles mais source de complexité et d'opacité.

Quant aux règles du jeu entre universités et ENS, on peut difficilement comprendre comment, alors que la politique affichée du ministère est de favoriser les rapprochements entre grandes écoles et universités, Ulm a pu développer une stratégie d'alliance qui ne comporte aucune autre université que Paris Dauphine, qui est en réalité un grand établissement.

Où vont les écoles normales supérieures ?

Le statut et la rémunération des élèves appellent une réflexion prudente, mais ouverte : si, dans leur principe, des incitations financières destinées à attirer vers la recherche et l'enseignement des étudiants d'excellence sont légitimes, leurs modalités actuelles sont trop uniformes et ne répondent qu'imparfaitement à cet objectif.

Une réflexion d'ensemble pourrait déboucher sur une large gamme d'options, bordées par les deux hypothèses suivantes :

- une hypothèse dans laquelle les élèves auraient le choix du statut le

mieux adapté à leur vocation, comme l'avait imaginé l'école normale supérieure de Lyon lors de la mise au point de ses statuts fusionnés ;

- une hypothèse plus radicale qui consisterait en une dévolution aux écoles normales supérieures des crédits de rémunération et de bourses dont bénéficient les élèves et étudiants. Il reviendrait aux écoles de définir une politique d'incitations financières combinant des objectifs d'équité sociale et d'orientation des meilleurs vers l'enseignement supérieur et la recherche.

Recommandations

Pour les écoles normales supérieures :

- améliorer leurs pratiques budgétaires et comptables et se doter d'une comptabilité analytique ;
- développer une gestion par objectifs qui repose davantage sur les indicateurs de performance et intègre le coût de la formation ;
- renforcer leur fonction immobilière ;
- assurer un meilleur suivi des élèves après leur scolarité.

Pour le ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche :

- moduler son soutien financier aux écoles de façon claire en s'appuyant sur des critères prédéfinis ;
- expliciter les principes qu'il estime devoir présider aux coopérations entre les écoles normales supérieures et les universités et à leurs regroupements éventuels ;
- procéder à la dévolution intégrale des responsabilités de suivi de l'engagement décennal aux écoles normales supérieures ;
- examiner avec les écoles le statut et le mode de rémunération des élèves ;
- favoriser, dans ce contexte, l'accroissement du nombre des élèves et étudiants.

15 Les réseaux thématiques de recherche avancée

Une nouvelle forme de coopération scientifique

La loi de programme pour la recherche de 2006 a créé les réseaux thématiques de recherche avancée (RTRA) pour susciter la formation, sur le territoire national, d'une dizaine de « campus de recherche » d'envergure mondiale, portant sur des thématiques d'avenir dans des domaines tels que l'économie, la physique ou les sciences de l'information et de la communication.

Chacun de ces réseaux devait regrouper plusieurs établissements et organismes d'enseignement supérieur et de recherche. Le cadre juridique spécifique de la fondation de coopération scientifique (FCS) devait leur permettre de mobiliser des fonds privés et leur apporter la réactivité nécessaire.

Treize RTRA ont été créés, deux d'entre eux étant gérés par une fondation unique. Aux douze fondations ainsi constituées, l'Etat apporta 201 M€, afin de compléter les dotations apportées par les fondateurs, qui s'élevaient à 54,175 M€.

Un effet structurant très inégal

L'ambition était d'accroître la visibilité et l'attractivité internationale des unités de recherche et des laboratoires regroupés dans le RTRA. La souplesse de gestion des financements, autorisée par le statut de fondation, devait notamment faciliter l'accueil des meilleurs scientifiques français et étrangers.

Or la plupart des RTRA n'ont pas su dépasser la simple logique de coopération entre laboratoires. Ils ne sont pas parvenus à accroître leur visibilité.

Le ministère n'a pas assuré un réel suivi de ce nouvel instrument. Il méconnaît largement son efficacité alors que les conventions signées avec les RTRA arrivent à échéance en 2012.

Les fondations de coopération scientifique : un instrument juridique dévoyé

Le statut de fondation de coopération scientifique devait favoriser l'atteinte d'objectifs précis, par l'affectation durable de capitaux et leur accroissement progressif. Les

Les réseaux thématiques de recherche avancée

dotations en capital apportées à ces fondations par l'Etat et par les fondateurs devaient en garantir la pérennité.

Les fondations ont, en général, été détournées de leur objet. Elles n'ont, pour la plupart, pas cherché à élargir leur dotation initiale et la levée de capitaux privés apparaît comme un échec quasi-général. Au contraire, usant des facilités du droit et de la comptabilité privés autorisées par leur statut, elles ont financé leurs activités en consommant fortement leur dotation, au risque pour plusieurs d'entre elles d'aboutir rapidement au seuil en dessous duquel la dissolution de la fondation doit être prononcée.

Le risque d'empilement des structures de coopération scientifique

Le réseau thématique de recherche avancée apparaît aujourd'hui comme un instrument en voie d'être dépassé par de nouvelles formes de coopération scientifique, notamment les laboratoires d'excellence.

L'objectif initial d'amélioration de la lisibilité de l'organisation de la recherche visé par la loi de programme pour la recherche non seulement n'a pas été atteint, mais la complexité s'est accrue.

Recommandations

La Cour formule, pour le ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche, les recommandations suivantes :

→ veiller à pérenniser les RTRA qui ont réussi, et mettre fin à ceux qui n'ont pas répondu à leurs objectifs, en demandant la dissolution des fondations de coopération scientifique lorsqu'elles auront consommé l'essentiel de leur dotation ;

→ assurer un suivi effectif des fondations de coopération scientifique, en s'appuyant notamment sur les commissaires du Gouvernement placés auprès d'elles ;

→ revenir aux principes fondamentaux des fondations et réserver le statut de fondation de coopération scientifique à des projets précis et durables, financés par l'affectation irrévocable de capitaux ;

→ veiller à la cohérence des dispositifs successifs de coopération mis en place dans le domaine de la recherche, notamment ceux prévus au titre des investissements d'avenir, et stabiliser dans la durée les instruments mis à disposition de la communauté scientifique.

16 La réussite en licence : le plan du ministère et l'action des universités

Un tiers seulement environ des étudiants entrant à l'université vont sans heurt jusqu'à la licence. Seule la moitié des étudiants de première année de licence passe en deuxième année. Ces deux données résument à elles seules le problème de l'échec en licence à l'université.

S'y ajoute le fait que, malgré la généralisation du standard européen « licence, master, doctorat » (LMD), la licence n'est pas reconnue comme un diplôme de formation professionnelle.

C'est dans ce contexte que le ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche a lancé, en décembre 2007, le plan « Réussir en licence » (PRL). Il concerne 863 000 étudiants sur un total de 1 437 000 étudiants à l'université.

La Cour a examiné cette opération spécifique auprès d'un échantillon de 23 universités.

Un pilotage minimal pour un plan ambitieux

Le plan du ministère a énoncé trois objectifs très ambitieux : diviser par deux, en cinq ans, le taux d'échec en première année ; faire de la licence un diplôme d'insertion professionnelle aussi bien que de poursuite d'étude, et, conformément à la stratégie de Lisbonne ; porter en 2012 à 50 % d'une

classe d'âge le taux de diplômés de l'enseignement supérieur.

Assorti de 730 M€ de crédits échelonnés sur cinq ans, ce plan n'a pas fait l'objet, de la part du ministère, d'un pilotage ni d'un suivi garantissant l'efficacité de cette dépense publique supplémentaire.

S'inscrivant dans le cadre d'un appel à projets lancé auprès des universités, la répartition de cette enveloppe de crédits n'a guère été sélective.

Le fléchage de ce supplément de dotation a sans doute permis de consolider l'effort déjà engagé sur ce plan par les universités mais celles-ci en ont fait un usage prudent et n'en ont pas assuré un suivi suffisant.

La direction générale pour l'enseignement supérieur et l'insertion professionnelle s'est montrée, de son côté, peu regardante sur leur emploi final par les établissements.

Les actions d'ensemble des universités en faveur de la réussite en licence

La plupart des universités se sont mobilisées pour mieux accompagner leurs étudiants en licence, même si la relation entre cette dynamique et le plan « Réussir en licence » demeure difficile à apprécier.

La réussite en licence

En revanche, la mobilisation des filières professionnelles courtes sur les objectifs du plan ministériel est restée insuffisante, faute de s'être inscrite dans une stratégie globale d'orientation des bacheliers dans ces filières.

Les universités ont développé des actions selon trois axes :

- l'amélioration des conditions d'orientation avant l'entrée à l'université : les universités se sont investies dans la démarche dite de « l'orientation active » et, en lien avec les rectorats, dans l'usage de l'outil « admission post-bac » ; les universités ont également accru leurs liens avec les lycées pour améliorer la transition entre l'enseignement secondaire et l'enseignement supérieur ;

- l'amélioration de la formation dispensée en licence à travers le développement de parcours renforcés pour les publics « fragiles », le développement de l'accompagnement personnalisé des étudiants, l'accroissement des possibilités de réorientation en cours de licence et l'introduction d'éléments de professionnalisation dans les cursus d'étude ;

- un début d'investissement dans l'insertion professionnelle des étudiants avec le développement de services spécialisés et la multiplication des liens avec les milieux économiques.

Les changements dont le cycle de la licence est aujourd'hui l'objet sont donc bien réels.

Le traditionnel cursus à finalité académique cède progressivement la place à des parcours plus souples qui intègrent peu à peu les exigences du monde professionnel.

En ce sens, la nouvelle licence, dont le profil a été fixé par l'arrêté du 1er août 2011 et qui est présentée comme un diplôme ayant également vocation à préparer à l'insertion professionnelle, semble venir consacrer une évolution opérée de façon diffuse et empirique.

Le nouveau cap qu'elle implique de franchir en 2014 aura un coût, notamment à cause de la fixation à 1 500 heures du volume d'enseignement sur lequel devront être élaborées les futures maquettes – coût que le ministère n'a pas déterminé à ce jour.

Recommandations

La Cour formule trois recommandations :

→ dans l'éventualité où le plan « Réussir en licence » serait reconduit, subordonner l'attribution des crédits correspondants à des projets plus nettement identifiés et évalués, de manière à en renforcer le caractère incitatif et à en optimiser la consommation ;

→ face à l'évolution prévisible du vivier des bacheliers (entre bacs généraux, technologiques et professionnels), favoriser l'orientation des bache-

liers généraux vers l'université et adapter les potentialités d'accueil des filières courtes (sections de technicien supérieurs et instituts universitaires de technologie) afin d'accroître les possibilités pour les bacheliers professionnels et technologiques d'y entrer ;

→ dans la perspective de la mise en œuvre de l'arrêté « nouvelle licence » du 1er août 2011, procéder sans tarder à une évaluation des coûts induits par l'adoption des nouvelles maquettes d'enseignement qui en résulteront.

17 Les sous-préfectures

Le réseau des 238 sous-préfectures, fondé sur la carte historique des 342 arrondissements, est resté, jusqu'à présent, en dehors de la réforme de l'administration territoriale de l'Etat.

L'écart ne cesse de se creuser entre les transformations sociologiques et administratives du pays et ce réseau quasi intangible.

Des missions traditionnelles réduites

La fin des missions de guichet, que sont le contrôle de légalité et la délivrance des titres officiels, vide de leurs missions traditionnelles la plupart des sous-préfectures.

Le retrait de la délivrance des titres se fait de façon confuse. Un recadrage national de cette réforme serait opportun pour éviter un traitement trop disparate selon les lieux et entre les citoyens.

Aucun dispositif n'a par ailleurs été mis en place pour faciliter le redéploiement des effectifs. L'inertie de la carte sous-préfectorale a freiné la mutualisation des tâches et des moyens.

Face à cette perte de substance, l'orientation ministérielle, uniforme, vise à ériger toutes les sous-préfectures en administration de mission, centrée sur le sous-préfet. Cette rénovation n'est

qu'apparente : ce rôle a toujours été celui du sous-préfet.

Elle ne justifie pas partout le ressort territorial de l'arrondissement car les missions confiées s'exercent plutôt au niveau départemental, voire régional.

Un réseau non réformé

Si les études de refonte de l'administration sous-préfectorale n'ont jamais abouti à un projet national, des ajustements, sans perte de présence étatique, sont possibles : jumelage de postes territoriaux, nomination de conseillers d'administration (CAIOM) à la place de sous-préfets, création de « maisons de l'Etat » ou d'antennes en substitution des sous-préfectures.

Un usage très restrictif de ces options a été fait : deux jumelages de postes, trois conseillers d'administration nommés sur 115 postes ouverts, un seul projet de « maison de l'Etat », transformé depuis en « antenne », mais non réalisé.

Une carte anachronique à peine ajustée

La carte nationale des arrondissements n'a pas été sensiblement remaniée depuis la suppression, en 1926, de 106 arrondissements. Cette réforme avait été alors justifiée par la modernisa-

tion de l'Etat et l'amélioration des modes de communication.

Depuis 1926, 51 arrondissements ont été recréés ou créés. Depuis 1962, les créations correspondent à l'urbanisation, mais ni de façon totalement corrélée, ni selon des critères stables. La période contemporaine est caractérisée, à la différence des plus anciennes, par des créations d'arrondissements sans suppression.

La démographie moyenne d'un territoire, où coïncident arrondissement et sous-préfecture, est de 137 000 habitants : 48 % des arrondissements ont moins de 100 000 habitants et 25 % moins de 60 000. Les écarts de population sont en accroissement constant.

Les modifications de limites des arrondissements intervenues depuis 2004 n'ont concerné que 15 % de la carte. Seuls 6 départements ont été entièrement remembrés.

Ce bilan est insuffisant alors que la rationalisation des intercommunalités est en cours.

Une gestion nationale à courte vue

L'évaluation globale du coût des sous-préfectures est inexistante ; il est estimé entre 220 et 250 M€, hors charges immobilières.

Les pistes d'économies, telles le renforcement de l'équipe collégiale autour du préfet avec la suppression de postes territoriaux, la création d'« antennes », l'allègement du coût résidentiel par la

nomination de conseillers territoriaux, la mutualisation des effectifs pour remédier à leur dilution, ne sont ni expérimentées, ni approfondies.

Les effectifs des sous-préfectures ont baissé en 2010 presque deux fois plus que ceux de l'ensemble de l'administration territoriale de l'Etat.

Cette baisse a des effets inégaux : les ressources humaines des petites sous-préfectures, les plus nombreuses, sont très amoindries et peuvent atteindre un seuil critique.

Derrière l'importante façade du maillage territorial, la substance humaine du réseau préfectoral fait défaut.

L'absence d'une stratégie immobilière

Les sous-préfectures représentent 36 % des bâtiments préfectoraux. Les usages résidentiels et de réception comptent souvent pour plus de la moitié des surfaces, dépassant parfois le double des locaux administratifs.

De façon générale, ce parc est surdimensionné, mal adapté aux conditions actuelles de la vie publique et administrative. Sa charge d'entretien n'est plus proportionnée aux capacités budgétaires du ministère et pèse sur les budgets des préfectures. Des besoins urgents ne sont pas comblés, tel l'accueil des étrangers à la sous-préfecture de Saint-Denis.

La définition d'une stratégie est indispensable. L'intangibilité de la carte n'offre pas de critères discriminants et la

Les sous-préfectures

mise à disposition gratuite par les collectivités locales gèle les implantations immobilières.

Cet immobilisme institutionnel prive l'Etat de gains de rationalisation et d'économies. Trente ans après la première décentralisation, une clarification

des modes d'occupation des locaux entre l'Etat et les départements, propriétaires des sites, devrait être tentée. A défaut, le parc sous-préfectoral sera de plus en plus disproportionné, inadapté et trop onéreux pour les budgets disponibles.

Recommandations

En ce qui concerne l'organisation territoriale :

- adapter la carte des arrondissements aux réalités socio-démographiques et administratives actuelles ;
- mettre les périmètres des arrondissements urbains en adéquation avec les métropoles et des arrondissements péri-urbains avec les intercommunalités d'agglomération ;
- sortir de situations indécises sur l'avenir des arrondissements et sous-préfectures les plus petits, en examinant leur situation concrète et en assurant la viabilité des sites maintenus ;

En ce qui concerne la gestion du réseau des sous-préfectures :

- déterminer les conditions humaines, sociales, budgétaires et immobilières nécessaires à la transformation des sous-préfectures en « administration de mission » et adop-

ter une approche plus sélective et plus différenciée ;

- en déduire les aménagements du réseau (antenne, jumelage, conseiller d'administration territoriale) à mettre en place, selon un pilotage national et dans un cadre pérenne ;
- cadrer leur mise en œuvre afin de dégager des économies, principalement au plan immobilier ;
- arrêter une stratégie immobilière adaptée aux orientations fonctionnelles et aux moyens budgétaires pour réduire et rationaliser le parc immobilier ;
- engager des renégociations, à droit constant, avec les départements pour la mise à disposition des bâtiments, sans exclure après un délai, le recours à la loi ;
- réviser l'application de la réforme de la délivrance des titres pour corriger les disparités dans l'accès aux guichets, l'organisation des tâches et l'allocation des personnels.

18 La gestion des ouvriers de l'Etat au ministère de la défense

Le secteur de la défense est le principal employeur d'ouvriers de l'Etat avec près de 30 000 personnes sur les 44 511 ouvriers de l'Etat en activité.

Ces effectifs sont employés soit directement par le ministère, soit par ses établissements publics, soit par deux entreprises d'armement, DCNS et Nexter.

Un statut détourné de sa finalité

Ce cadre juridique particulier a été créé pour permettre à l'Etat de disposer de personnels susceptibles d'assurer des tâches de fabrication ou de maintenance de différents équipements, notamment militaires.

Or ce statut, dont les règles empruntent à la fois au droit public et au droit privé, a été largement détourné de sa finalité.

En 2009, seulement 43 % des ouvriers de l'Etat en activité appartenaient à une branche professionnelle correspondant à des spécialités jugées prioritaires par le ministère de la défense pour maintenir en condition opérationnelle le matériel des armées.

Plus de la moitié de l'effectif de ces ouvriers de l'Etat du ministère de la défense a été recrutée pour accomplir des tâches moins techniques, notam-

ment dans le bâtiment ou la restauration, normalement confiées dans les autres ministères à des fonctionnaires ou des contractuels, voire externalisées.

Une politique de recrutement tardivement réformée

Ce type de recrutement n'exigeant en rien de recourir au statut des ouvriers de l'Etat a concerné 20 % des effectifs d'ouvriers de l'Etat recrutés en 2005, 12 % en 2006, 15 % en 2007.

Ce n'est qu'en 2008 que ce pourcentage a baissé, passant à 3 %. Depuis 2007, le ministère a élargi la possibilité de recourir à des fonctionnaires pour pourvoir à ses besoins, faculté étendue, depuis 2010, à des spécialités pointues.

Il expérimente également, depuis 2009, le recrutement de personnels sur des contrats à durée déterminée, susceptibles d'être transformés en contrats à durée indéterminée, avec une rémunération équivalente à celle offerte dans le secteur privé pour couvrir des besoins spécifiques jusqu'ici pourvus par le recrutement exclusif d'ouvriers de l'Etat.

La gestion des ouvriers de l'Etat au ministère de la défense

Un statut coûteux pour les finances publiques

Sur la période 2000-2010, en euros constants, à fonctions comparables, les rémunérations servies aux ouvriers de l'Etat sont nettement supérieures à celles des fonctionnaires du ministère de la défense.

Ainsi, la comparaison des rémunérations perçues par un ouvrier de l'Etat et par un fonctionnaire sans qualification professionnelle particulière, susceptibles l'un et l'autre d'exercer des professions comparables, met en évidence que l'écart salarial annuel net oscille, suivant les années, entre 1 512 et 3 816 euros.

Entre un ouvrier de l'Etat et un ouvrier fonctionnaire qualifié, l'écart le plus faible sur cette période a atteint 1 692 euros et le plus important 4 488 euros. Pour deux chefs d'équipe, l'écart le plus important s'est même élevé jusqu'à 4 776 euros annuels.

Cette situation est amplifiée par une politique d'avancement généreuse et un régime de retraite favorable, cumulant les avantages du secteur public et du secteur privé et ne devant son équilibre qu'à la subvention versée par le budget de l'Etat.

Au total, l'enjeu budgétaire induit par les dépenses de rémunérations des personnels ouvriers de l'Etat excède les deux milliards d'euros, répartis presque à parts égales entre la masse salariale et les charges de pension.

Une gestion défailante

La connaissance statistique et administrative des personnels est approximative. De très nombreuses rémunérations ont un fondement juridique irrégulier. La gestion des emplois et des compétences apparaît dominée essentiellement par l'accompagnement, au demeurant efficace, des restructurations.

La gestion des ouvriers de l'Etat au ministère de la défense

Recommandations

→ ne plus recourir au statut « ouvrier de l'Etat » pour satisfaire les besoins en emplois du ministère de la défense de quelque nature qu'ils soient ;

→ évaluer le dispositif de recrutement sous contrat mis en œuvre depuis 2009 pour pourvoir les postes à haute technicité ;

→ revoir les règles d'évolution salariale ;

→ pour les ouvriers de l'Etat en activité au ministère de la défense :

- régulariser les bases juridiques des rémunérations principales et des indemnités et primes versées à certains personnels ;

- mettre en place un système d'information permettant de suivre dans la durée l'ensemble des paramètres

nécessaires à la gestion de ces personnels et définir une réelle politique de gestion des emplois et des compétences ;

- revoir les règles et les modalités de calcul des promotions ;

→ modifier en tant que de besoin l'organisation du travail pour mieux prendre en compte les contraintes d'activité, afin d'optimiser l'utilisation des infrastructures et de limiter le recours aux heures supplémentaires ;

→ faire un bilan précis des mesures prises en faveur des ouvriers de l'Etat dans le cadre du plan d'accompagnement des restructurations.

19 La formation initiale et le recrutement des enseignants

Adoptée le 2 juillet 2008 en conseil des ministres, la réforme de la formation initiale et du recrutement des enseignants, dite de la « mastérisation », a été mise en œuvre à compter de la rentrée scolaire 2010-2011. Cette réforme poursuivait deux objectifs :

- élever le niveau de recrutement des professeurs, en exigeant désormais un master, et non plus seulement une licence ;
- assurer une meilleure formation par un apprentissage direct de l'enseignement devant les élèves.

Un chiffrage incomplet des effets de la réforme

Dans le système antérieur, les enseignants nouvellement recrutés devenaient stagiaires dans un institut universitaire de formation des maîtres (IUFM) et n'assuraient qu'un tiers des obligations réglementaires de service. Désormais ils sont affectés dans les établissements scolaires, avec une obligation de service à temps complet.

La mastérisation a donc permis un gain immédiat correspondant à deux tiers des effectifs, soit pour 2011 une suppression nette de 9 567 emplois et une économie budgétaire d'environ 370 M€ par an. Toutefois, ce montant ne tient pas compte de certains effets non

chiffrés, tels que le coût pour le système universitaire de l'allongement des études, ou bien le coût de la réorientation des candidats ayant échoué aux concours de recrutement, ce qui est le cas des trois quarts environ des étudiants issus des masters « métiers de l'enseignement ».

Les dysfonctionnements liés à la mise en œuvre

La rapidité avec laquelle la mastérisation a été mise en œuvre, a permis au ministère de supprimer des emplois budgétaires pour satisfaire l'obligation de non-remplacement d'un départ à la retraite sur deux, mais a entraîné des difficultés. En effet, les enseignants débutants ont souvent été confrontés à des conditions défavorables d'exercice de leur nouveau métier, alors que plus de 70 % d'entre eux n'avaient aucune expérience de l'enseignement.

Ainsi, contrairement aux orientations officielles, des enseignants stagiaires ont été affectés dans des établissements du premier degré relevant de l'éducation prioritaire, et même dans une proportion plus grande que les enseignants titulaires dans sept académies. Dans le second degré, certains ont été contraints d'effectuer des heures supplémentaires (35 % dans une acadé-

La formation initiale et le recrutement des enseignants

mie de l'Est de la France). D'autres ont été affectés dans plusieurs établissements, ce qui ne pouvait que rendre particulièrement difficile leur intégration. Enfin, une forte proportion d'entre eux a été affectée sur au moins trois niveaux d'enseignement.

Le volume horaire de la formation, suivie par les enseignants stagiaires après leur recrutement, a été fixé à un tiers des obligations réglementaires de service en plus de celles-ci, soit une charge horaire supérieure d'un tiers au temps de travail d'un professeur titulaire. Une grande partie des critiques émises à l'encontre de la réforme a tenu à cette charge de travail supplémentaire. Pour atténuer la difficulté, dans le premier degré, les académies ont accordé aux enseignants concernés des décharges horaires pour suivre ces stages uniquement au premier trimestre de l'année scolaire 2010-2011 ; dans le second degré, six académies seulement ont pu le faire sur la durée de l'année scolaire.

Alors que le tutorat est le mode de formation jugé le plus intéressant par les enseignants stagiaires, une enquête ministérielle menée dans l'enseignement secondaire montre que 23 % des stagiaires n'étaient pas affectés dans le même établissement que leur tuteur.

Un défaut d'articulation avec les objectifs de l'enseignement scolaire

Un arrêté du 12 mai 2010 énumère les dix compétences très générales que

doivent acquérir les futurs enseignants. Le ministère n'a cependant encore diffusé aucun référentiel professionnel pour les métiers de l'enseignement : il ne peut donc guère peser sur le contenu de la formation assurée par les universités.

La durée de la formation pratique des enseignants avant leur affectation devant les élèves n'est pas nécessairement supérieure, dans le nouveau dispositif, à celle qui existait auparavant, soit 12 semaines.

De même, en dépit des objectifs fixés par le code de l'éducation, la gestion des différents niveaux des élèves ne représentait en 2010-2011 que neuf heures de formation pour le second degré. Un sondage effectué en juillet 2011 montrait que 69 % des enseignants stagiaires n'étaient pas satisfaits de la formation reçue.

Alors que la loi d'orientation et de programme pour l'avenir de l'école du 23 avril 2005 prévoit la mise en place d'un socle commun de connaissances et de compétences, ce qui suppose une continuité dans les apprentissages entre le premier et le second degrés, les concours de recrutement sont restés différents et aucune réflexion n'a été engagée pour mettre en place des maquettes de formation initiale communes.

Enfin, le relèvement du niveau de diplôme requis pour se présenter aux concours a entraîné une baisse du vivier potentiel de candidats : il y a, en effet, plus de 300 000 étudiants en moins en master qu'en licence. De ce fait, pour les concours externes, le vivier de candidats

La formation initiale et le recrutement des enseignants

s'est réduit en 2011 de plus de 50 000 inscrits, soit un tiers des inscriptions sur une seule année. Pour le concours de professeur des écoles, le taux de présence effective aux concours est passé de 50,3 % des inscriptions en 2010 à 42,4 % en 2011, et pour le CAPES, de 65,9 % à 51,6 %. Le taux de sélectivité des concours du second degré a sensiblement diminué : le ratio « admis/présents » est passé de 22,7 % à 32,5 % pour le CAPES. Cette réduction du vivier des candidats a même abouti à

une incapacité à recruter pour certains postes : en 2011, il n'a pas été possible de pourvoir à 826 postes du second degré, dont 376 en mathématiques, 155 en lettres modernes, ou 131 en anglais.

Recommandations

Au-delà des indispensables progrès à accomplir dans l'organisation de la première année de fonction des enseignants stagiaires, la Cour formule quatre recommandations principales pour accompagner la réforme :

- élaborer un référentiel de formation pour les masters débouchant sur les concours de recrutement des enseignants, prévoyant notamment des durées minimales de formation des étudiants en milieu professionnel ;
- organiser les concours de recrutement avant ou au début des masters, pour éviter que les étudiants ne soient

formés, en cas d'échec, à un métier qu'ils ne pourront pas exercer ;

→ accorder des décharges de service aux enseignants stagiaires, à coût budgétaire constant, en fonction de la difficulté spécifique de leur affectation ;

→ mettre en place un système d'information et de recueil des données permettant d'évaluer l'adéquation des actions de formation aux besoins des enseignants.

20 La gestion prévisionnelle des ressources humaines dans les collectivités territoriales

La gestion prévisionnelle des ressources humaines permet à une collectivité territoriale d'anticiper les évolutions de ses ressources humaines et de rechercher la meilleure adéquation possible avec ses besoins.

Malgré l'enjeu majeur que constitue les ressources humaines pour les 57 700 employeurs territoriaux, cette démarche anticipatrice reste très peu mise en œuvre à l'échelle des 1,9 million d'emplois que comptaient les collectivités territoriales à la fin 2009.

La nécessité d'une gestion prévisionnelle

En 2010, leurs dépenses de personnel représentaient un tiers des dépenses totales de fonctionnement (la moitié pour les communes) et l'équivalent des trois quarts des dépenses d'investissement.

Le vieillissement démographique induit de multiples difficultés pour les collectivités en termes de recrutement, d'organisation et de transmission des savoir-faire.

Les transferts de nombreux personnels de l'Etat, les attributions de compétences nouvelles, les transferts de compétences des communes vers les intercommunalités viennent également perturber les prévisions en matière de res-

sources humaines, sans apporter d'économies.

L'émergence de bonnes pratiques

La mise en place d'une gestion prévisionnelle des ressources humaines dépend d'abord de la volonté des exécutifs locaux.

La démarche prévisionnelle passe par l'analyse de la structure existante de la population d'agents ; à cette population sont appliqués des flux naturels ou contraints, pour déterminer les ressources futures. Les objectifs stratégiques doivent ensuite être appréciés en effectifs, en métiers et en compétences, afin de déterminer les besoins futurs. La mise en regard des ressources et des besoins permet un diagnostic d'écart débouchant sur des plans d'action.

La place des directions des ressources humaines n'est pas marginale dans les collectivités territoriales contrôlées, mais leur rôle reste souvent limité à une gestion à court terme.

Les voies de progrès

La connaissance de leurs ressources humaines par les collectivités devrait d'abord être améliorée.

Ensuite, l'analyse des postes et des métiers constitue un préalable essentiel

La gestion prévisionnelle des ressources humaines dans les collectivités territoriales

mais négligé à une véritable gestion prévisionnelle. La démarche doit intégrer les facteurs d'évolution des métiers et les objectifs structurels de la collectivité à moyen et long terme.

Enfin, les tableaux de suivi des ressources humaines comme les systèmes d'information négligent souvent l'aspect prévisionnel et la possibilité de réaliser des simulations.

Le recrutement, qui se fait souvent au « fil de l'eau », alors qu'il devrait répondre à une analyse des besoins et

ainsi contribuer à une meilleure adéquation entre postes et agents.

La gestion des compétences et des carrières peut aussi contribuer à adapter la ressource aux besoins futurs : l'évaluation des agents, les avancements, promotions, modulation des primes et indemnités constituent des leviers.

La détermination des actions de formation professionnelle résulte trop peu souvent d'une stratégie cohérente et d'une analyse des besoins.

Recommandations

→ **Intégrer les ressources humaines et leur gestion prévisionnelle dans la stratégie globale de la collectivité :**

- exploiter les bilans sociaux de manière dynamique et prospective ;
- intégrer la dimension des RH dans les études d'impact préalables ;
- définir les besoins sur le moyen terme et évaluer les écarts à résorber ;
- éclairer et orienter la prise en compte de la contrainte budgétaire pour l'optimiser et chercher à maîtriser la masse salariale ;
- mettre en œuvre une approche pluriannuelle à l'occasion des débats d'orientation budgétaire ;

→ **Adopter une approche fondée sur les métiers et les compétences :**

- répertorier et gérer les postes par métiers et compétences ;
- adapter le recrutement à cette architecture en métiers ;
- définir des parcours individualisés de carrière en fonction des métiers ;
- organiser l'évaluation des agents sur la base des compétences requises ;
- mieux utiliser les outils de carrière et de rémunération ;
- retenir des formations davantage orientées vers les métiers.

21 L'Assistance publique - Hôpitaux de Marseille (AP-HM) : l'échec de son projet d'informatisation du dossier patient

Les marchés informatiques de l'Assistance Publique Hôpitaux de Marseille (AP-HM), et en particulier le projet de réalisation du dossier patient informatisé, ont été contrôlés par la chambre régionale des comptes de Provence-Alpes-Côte d'Azur.

Un projet ambitieux mal engagé

Le projet de dossier patient informatisé, lancé par l'AP-HM dans le contexte difficile de l'obsolescence de ses systèmes d'information et de tensions financières, visait à intégrer dans un même système d'information des programmes traitant des données médicales et administratives. Il répondait à plusieurs finalités : coordination des soins, gestion et tarification.

La préparation du cahier des charges et la consultation ont été conduites sur des bases ambiguës. La définition des prestations attendues n'a pas été faite clairement lors des échanges entre l'AP-HM et le prestataire, un consortium comprenant une société américaine sans réelle expérience du système hospitalier français.

Une accumulation d'erreurs et de retards

Pendant trois années, la mise en œuvre du projet a connu huit reports successifs de calendrier pour aboutir à un constat d'échec. L'application informatique était en l'état incapable d'assurer la gestion administrative et médicale des patients d'un groupe hospitalier tel que l'AP-HM.

L'incompréhension entre le prestataire, qui comptait livrer son logiciel en l'état, et la direction informatique de l'hôpital, qui souhaitait que celui-ci soit adapté aux besoins et à l'organisation spécifiques de l'AP-HM, explique pour partie cet échec. Le niveau de qualification insuffisant des équipes informatiques de l'AP-HM pour suivre un projet d'une telle envergure offre une autre explication.

Pour pallier cette situation, l'AP-HM a lancé en juillet 2009 un nouvel appel d'offres pour l'acquisition de logiciels de gestion administrative et financière, de gestion du programme de médicalisation des systèmes d'information (PMSI), et de pharmacie ; ce dernier volet a lui-même donné lieu à de nouveaux attermoissements.

L'Assistance publique-Hôpitaux de Marseille (AP-HM)

Un bilan particulièrement lourd

Le coût global de l'opération de réorganisation du système informatique de l'AP-HM peut être estimé à 14 M€, 12,5 M€ concernant le projet du dossier patient informatisé et 1,5 M€ au titre des prestations du second marché.

L'établissement a engagé, en pure perte, 5,5 M€ de dépenses concernant les achats, fournitures et prestations liés au projet DPI et à l'acquisition d'un nouveau logiciel pour la pharmacie. S'y ajoutent 5,1 M€ de frais engagés en matière de ressources humaines et de communication, soit un total de 10,6 M€ sans aucune contrepartie positive pour l'AP-HM.

Les désordres supportés pendant trois ans ont eu, par ailleurs, un impact

négatif sur les recettes de l'hôpital : la facturation a été compromise et des pertes de recettes sont venues aggraver le bilan financier très lourd du projet.

Un pilotage défaillant

La faiblesse du pilotage national de l'informatique hospitalière apparaît comme un facteur de risque supplémentaire dans un contexte où les financements publics accordés par les plans Hôpital 2007 et Hôpital 2012 ont été sensiblement accrus dans ce secteur.

On peut s'interroger sur le bien-fondé de la décision, prise par le ministère de la santé, d'accorder une subvention de 9 M€ à l'AP-HM, dans le cadre des plans Hôpital 2007 et Hôpital 2012.

Recommandations

La Cour et la chambre régionale recommandent donc :

→ à l'établissement de solliciter, à l'avenir pour ses projets informatiques les plus importants, l'expertise nécessaire à l'analyse et à la définition des besoins ;

→ aux autorités de tutelle, le ministère de la santé et à l'ARS, de mettre en œuvre prioritairement un suivi stratégique effectif des projets informa-

tiques hospitaliers et de subordonner les financements octroyés au titre des plans Hôpital 2007 et 2012 à une analyse préalable argumentée, et à une évaluation des réalisations déjà engagées ;

→ au ministère de la santé, d'étudier la possibilité de confier à un opérateur unique la maîtrise d'ouvrage de projets hospitaliers complexes d'informatisation médicale.

22 Le patrimoine immobilier des hôpitaux non affecté aux soins

Le patrimoine immobilier des établissements publics de santé non affecté aux soins recouvre, d'une part, les biens du patrimoine privé - dits de la dotation non affectée - (logements, terrains, vignes, etc.), concentrés dans un petit nombre d'établissements, et, d'autre part, les anciens sites hospitaliers désaffectés après le transfert des activités médicales dans des infrastructures plus modernes.

Dans le contexte dégradé des finances hospitalières, l'optimisation de la gestion de ce patrimoine est indispensable pour trouver des recettes nouvelles et éviter des charges d'entretien pour des infrastructures qui ne sont pas, ou ne sont plus utiles aux activités de soins.

Des enjeux multiples

Le premier enjeu est financier. Sur la période 2002-2010, le patrimoine privé a rapporté 83 M€ (produits d'exploitation et cessions) par an aux établissements publics de santé. Trois d'entre eux, l'Assistance publique - hôpitaux de Paris (AP-HP), les Hospices civils de Lyon (HCL) et le centre hospitalier (CH) de Beaune totalisent 60 % des recettes d'exploitation.

Le potentiel de valorisation est pourtant bien supérieur en termes de résultats d'exploitation et de produits de

cession. Les insuffisances de la comptabilité des hôpitaux et l'absence de recensement national ne permettent pas de l'estimer clairement.

Le deuxième enjeu a trait à la politique de logement des établissements. Leur patrimoine privé a permis aux hôpitaux, notamment aux grands centres hospitalo-universitaires, de proposer à leurs agents tant des logements de fonction que des logements attribués sur critères socio-professionnels. L'AP-HP dispose du parc le plus important avec plus de 11 000 logements. Cette politique apparaît toutefois mal maîtrisée et appelle des remises en ordre très profondes.

Enfin, la valorisation du patrimoine privé dépasse les intérêts du seul hôpital qui en est propriétaire. La libération d'emprises foncières de taille souvent importante, situées fréquemment en centre ville, constitue un enjeu majeur de réaménagement urbain. Or les objectifs poursuivis par les communes ou leurs communautés, compétentes en termes d'urbanisme, peuvent être contradictoires avec la volonté de l'hôpital d'optimiser le montant de la cession. La qualité du dialogue avec les collectivités territoriales et l'anticipation des difficultés sont déterminantes pour la réussite des projets de reconversion.

Le patrimoine immobilier des hôpitaux non affecté aux soins

La valorisation du patrimoine, un défi difficile pour les établissements publics de santé

Le patrimoine privé a été, à quelques exceptions près, géré de manière peu active par les établissements : biens du domaine privé loués à bas prix et mal entretenus, sites désaffectés abandonnés totalement (anciens sanatoriums) ou partiellement, utilisés pour accueillir des activités de soins ou d'accueil médico-social pour lesquelles ils sont inadaptés ou laissés gratuitement à disposition de partenaires externes. La situation des Hospices de Beaune dont le domaine viticole génère des recettes de l'ordre de 7 M€ par an est à cet égard atypique.

Soumis à des contraintes financières et à la nécessité de poursuivre la modernisation des infrastructures hospitalières, certains établissements ont pris conscience des enjeux liés à ce patrimoine et se sont engagés, ces dernières années, dans une politique d'optimisation, passant notamment par des cessions massives. L'Assistance publique des hôpitaux de Marseille a ainsi prévu de réaliser 92 M€ de recettes de 2009 à 2014 ; les Hospices civils de Lyon ont engagé la reconversion de l'Hôtel-Dieu pour un rendement financier limité par les contraintes pesant sur ce bâtiment du XVII^{ème} siècle implanté au cœur de la ville. L'Assistance publique - hôpitaux de Paris n'a, pour sa part, que récem-

ment affiché une stratégie de valorisation publique et explicite.

Au-delà de ces quelques initiatives, tous les hôpitaux doivent se mettre en mesure de passer d'une stratégie de rente à une stratégie de gestion active de leur patrimoine. Cette évolution requiert l'acquisition de compétences techniques et la levée de certains obstacles juridiques, mais ces prérequis ne peuvent servir de prétexte à une attitude attendiste.

La nécessité d'un pilotage national et régional plus affirmé

L'optimisation de la gestion du patrimoine privé n'a pas été une priorité pour le ministère de la santé. Des initiatives récentes (projet de réalisation d'un inventaire national, expérimentation d'un accompagnement aux cessions par l'agence nationale d'appui à la performance (ANAP), n'ont pas encore fait la preuve de leur efficacité mais pourraient aider à une dynamique de valorisation du patrimoine privé.

Il est impératif de définir une politique nationale explicite, relayée sur le terrain par les agences régionales de santé (ARS). Les établissements qui ne disposent pas des compétences nécessaires pour mener à bien des projets de valorisation devraient pouvoir confier cette mission à une structure nationale d'assistance, qui pourrait être l'ANAP.

Le patrimoine immobilier des hôpitaux non affecté aux soins

Recommandations

→ améliorer l'information budgétaire et comptable relative au patrimoine immobilier hospitalier privé en précisant systématiquement dans les annexes aux états financiers la valeur de marché des biens non affectés aux soins ;

→ mettre fin aux dérives de la politique de logement des établissements en :

- réservant strictement les logements de fonction aux seuls agents dont la présence est indispensable pour raisons de sécurité et, s'agissant des cadres de direction, exclusivement aux chefs d'établissement avec obligation de logement sur le site ;

- redéfinissant la politique d'attribution et de tarification des logements pour utilité de service ;

- réservant aux hôpitaux situés dans des zones à forte pression immobilière la possibilité de mise à disposition de logements sur critères socio-professionnels précis au personnel hospitalier et en évaluant régulièrement les résultats et les coûts ;

→ rendre obligatoire la rédaction d'une annexe au contrat pluriannuel

d'objectifs et de moyens des établissements portant schéma directeur immobilier, intégrant lorsque cela s'avère utile une réflexion sur la valorisation du patrimoine non affecté ;

→ clarifier rapidement les dispositions juridiques s'appliquant aux actes de gestion du patrimoine après la loi HPST, notamment la portée des avis de France Domaine et le périmètre d'application du droit de priorité des communes ;

→ définir une stratégie immobilière au niveau national et élargir la mission du conseil de l'immobilier de l'Etat au secteur hospitalier ;

→ affirmer le rôle des ARS dans le pilotage de la politique immobilière en créant les outils (schémas directeurs immobiliers) permettant d'optimiser la valorisation du patrimoine et en prenant systématiquement en compte le potentiel de valorisation du patrimoine privé dans le financement des investissements.

23 Les communes balnéaires en Languedoc-Roussillon

La chambre régionale des comptes de Languedoc-Roussillon a examiné la gestion d'une quinzaine de communes balnéaires. Il en ressort un double constat :

- ces communes bénéficient d'une relative aisance financière, bien qu'elles aient à faire face à d'importantes dépenses liées à l'afflux des touristes pendant la période estivale ;

- elles ont cependant souvent du mal à maîtriser les activités liées au développement touristique.

Des enjeux de gestion particuliers

Les dépenses des communes balnéaires atteignent souvent le double de celles des communes de même strate démographique ; elles doivent, en effet, faire face à l'accueil massif des touristes en haute saison et dimensionner, en proportion, leurs équipements collectifs.

Pour financer ces dépenses, les communes touristiques bénéficient toutefois de ressources globalement supérieures à celles des autres communes.

Les communes balnéaires ne connaissent pas, généralement, de difficultés financières. Leur situation financière devient cependant plus tendue en raison de la nécessaire rénovation des grandes stations construites à la fin des

années soixante et du coût de plus en plus élevé de l'entretien d'un littoral fragile.

Des règles d'urbanisme fréquemment transgressées

Deux phénomènes d'urbanisation anormale sont préoccupants en Languedoc-Roussillon : les constructions d'habitations légères sans permis et les constructions en zones inondables.

- la « cabanisation »

L'installation endémique de constructions illégales d'habitations légères de loisir, est désignée localement par le terme de « cabanisation », et revêt parfois des proportions inquiétantes, sans pouvoir être maîtrisée ;

- les constructions en zone inondable

Certaines communes balnéaires n'ont toujours pas adopté de plan de prévention des risques d'inondation et, même lorsqu'il en existe un, elles continuent parfois à délivrer des permis de construire dans des zones à risques importants.

Les communes balnéaires en Languedoc-Roussillon

Des activités touristiques souvent mal maîtrisées

L'attribution aux plagistes des concessions de plage se fait souvent sans concurrence et le suivi d'exécution des conventions est défaillant ; les redresses demandés ne sont, en outre, guère favorables aux communes.

Les ports de plaisance sont soumis à des règles de gestion spécifiques (mise en place obligatoire d'un budget annexe,

application des impôts commerciaux), dont le non-respect, régulièrement constaté, peut entraîner pour la commune des redressements fiscaux substantiels.

Attirées par les retombées budgétaires (versement du produit des jeux) et économiques (création d'emplois, attractivité touristique), les communes consentent fréquemment aux casino-tiers des facilités, parfois en méconnaissance des textes applicables.

Recommandations

La Cour et la chambre régionale, sans méconnaître le contexte parfois difficile de l'action des communes balnéaires, estiment qu'elles doivent chercher à mieux maîtriser la gestion de leurs activités liées au tourisme.

Elles recommandent notamment aux communes, avec l'appui des services de l'Etat :

- une amélioration de la perception de la taxe de séjour ;
- une meilleure surveillance de l'application des règles d'urbanisme et de celles relatives aux concessions de plage ;
- la régularisation de la gestion des ports de plaisance ;
- la mise en œuvre de relations plus équilibrées avec les casinos.

24 Le parc minier Tellure du Val d'Argent (Haut-Rhin) : un échec annoncé

Soutenu par la communauté de communes du Val d'Argent dans le Haut-Rhin, le parc minier Tellure a vu le jour au printemps 2009.

Ce projet devait contribuer à redynamiser la vallée autour de l'ancien site de mines argentifères de Sainte-Marie-aux-Mines, en favorisant le développement touristique sur un territoire économiquement sinistré à la suite du déclin de l'industrie textile.

Un projet non viable dès l'origine

L'échec du parc minier Tellure s'explique, avant tout, par les erreurs d'appréciation dont a fait preuve la communauté de communes du Val d'Argent. Son souci de revivifier un territoire en déclin économique l'a conduit à s'engager dans des investissements mal assurés tant du point de vue de leur intérêt socio-économique que de leur équilibre d'exploitation.

L'analyse de cet échec met en évidence également le rôle des autres autorités publiques parties prenantes, notamment l'Etat, la région Alsace et le département du Haut-Rhin, qui ont subventionné le projet sans s'interroger suffisamment sur sa viabilité économique.

Pour un équipement financé aux deux tiers par l'Etat, l'Union euro-

péenne, la région Alsace et le département du Haut-Rhin, la communauté de communes du Val d'Argent retire de son exploitation des recettes annuelles légèrement supérieures à 1 % du montant de l'investissement, sans paiement de loyer ni amortissement de l'équipement réalisé.

Des conditions de mise en exploitation aggravantes

Le déficit initial résultant d'une gestion incohérente et négligente ne peut être résorbé malgré les efforts entrepris. Depuis son ouverture, la fréquentation a été très inférieure aux prévisions. Une exploitation équilibrée couvrant toutes les charges reste aujourd'hui hors de portée.

L'éclatement des structures et l'absence de fédération des associations locales constituent aujourd'hui encore autant de freins au développement du parc minier Tellure.

En définitive, le parc hypothèque significativement et durablement les finances de la communauté de communes du Val d'Argent et de son office de tourisme.

Le parc minier Tellure du Val d'Argent (Haut-Rhin) : un échec annoncé

Recommandations

A l'attention de la communauté de communes :

→ faire un audit d'ensemble, financier, technique et commercial, afin d'identifier les charges à venir pour la communauté de communes du Val d'Argent ;

→ prendre une décision raisonnée, sans exclure l'hypothèse d'une fermeture complète ;

→ si la poursuite de l'activité est décidée, définir précisément les conditions de mise en œuvre, notamment au plan juridique, financier et comptable, à partir d'un budget prévisionnel sincère et d'un plan de financement solide.

De façon générale, les collectivités territoriales doivent s'assurer de la viabilité économique des projets sur lesquels elles engagent des financements publics.

Une information sur les conditions d'exploitation future de l'équipement projeté et un compte d'exploitation prévisionnel devraient être exigés à l'appui de tout dossier porté par une personne publique, a fortiori lorsqu'il s'agit d'une activité touristique et de loisirs.

Cette recommandation vaut tout autant pour les collectivités territoriales qui financent des projets sans en assurer la maîtrise d'ouvrage et l'exploitation, autrement dit les risques.

Synthèses du tome II

Les suites

25 Les inspecteurs de l'académie de Paris : la fin - tardive - d'une dérive

Dans son rapport public annuel de 2010, la Cour constatait que les conditions de nomination et d'emploi des vingt-deux inspecteurs de l'académie de Paris – un corps de fonctionnaires relevant du ministère de l'éducation nationale - avaient été marquées par diverses dérives, notamment :

- des nominations comme inspecteur de membres de cabinets (Président de la République, Premier ministre ou ministre) n'ayant pas les compétences requises pour exercer les fonctions d'inspection des enseignants et des établissements scolaires du second degré de l'académie ;

- l'absence, dans certains cas, d'exercice effectif des fonctions d'inspection, les nouveaux nommés continuant à être affectés auprès des autorités politiques pour lesquelles ils travaillaient antérieurement ;

- l'absence de contrôle de l'exécution, par les inspecteurs, de leurs obligations de service.

La sanction de la Cour de discipline budgétaire et financière

L'arrêt rendu le 13 juillet 2011 par la Cour de discipline budgétaire et financière a sanctionné un directeur de cabi-

net d'un ministre, pour n'avoir pas alerté celui-ci sur les risques juridiques et les difficultés de gestion entraînées par ces nominations, dépourvues de fondement légal, et un recteur pour n'avoir pas constaté, en l'absence de service fait par certains inspecteurs, que ceux-ci avaient perdu le droit au traitement et aux indemnités auxquels ils pouvaient prétendre.

La suppression des inspecteurs de l'académie de Paris

Par un décret du 26 octobre 2009, le ministère de l'éducation nationale a supprimé les emplois d'inspecteurs de l'académie de Paris, à compter du 26 octobre 2011.

Une procédure de concours sur titres pour l'accès au corps des inspecteurs d'académie-inspecteurs pédagogiques régionaux (IA-IPR) a été instituée par un autre décret du 26 octobre 2009. Dans ce cadre, trois concours sur titres ont été organisés en 2009, 2010 et 2011.

Quatre inspecteurs de l'académie de Paris ayant fait valoir leurs droits à la retraite, cette procédure concernait potentiellement dix-huit inspecteurs. En fait, dix-sept inspecteurs se sont présen-

Les inspecteurs de l'académie de Paris

tés au moins une fois à l'une des trois sessions : un seul, qui ne remplissait pas les conditions de diplôme, a dû y renoncer.

A ce jour, douze inspecteurs ont réussi le concours ; l'un d'entre eux a démissionné en 2011.

Des décrets du Président de la République du 27 octobre 2011 ont mis fin aux fonctions de six inspecteurs d'académie, à compter du 29 octobre 2011 : l'un a réintégré son corps d'origine ; cinq ont fait l'objet d'une procédure de licenciement, en application des dispositions générales applicables aux agents non-titulaires de l'Etat.

La Cour constate, toutefois, que les inspecteurs de l'académie de Paris reçus au concours ont tous suivi la formation habituelle des inspecteurs d'académie-inspecteurs pédagogiques régionaux stagiaires, alors que certains d'entre eux auraient justifié une formation renforcée, compte tenu de l'insuffisance de leurs compétences professionnelles et de leur expérience préalable.

Recommandations

La Cour recommande que, pour l'avenir, le contrôle de l'activité des inspecteurs intégrés dans le corps des inspecteurs d'académie-inspecteurs pédagogiques régionaux soit effectivement assuré par leurs supérieurs hiéar-

chiques : cette obligation engage en effet pleinement leur responsabilité, ainsi que l'a souligné l'arrêt précité du 13 juillet 2011 de la Cour de discipline budgétaire et financière.

26 La lutte contre le cancer : une cohérence et un pilotage largement renforcés

Le cancer constitue un enjeu majeur de santé publique : le nombre de nouveaux diagnostics de cancer en France métropolitaine a été en 2011 de l'ordre de 207 000 chez l'homme et de 158 500 chez la femme.

La Cour avait examiné en 2008 le premier plan cancer – 2003-2007 – et contrôlé, en 2009, l'institut national du cancer (INCA). Elle avait alors formulé de nombreuses recommandations de nature à en améliorer l'efficacité et à en affermir le pilotage.

Le plan cancer 2009-2013 : une cohérence renforcée

Conformément aux recommandations de la Cour, la structuration et le suivi du nouveau plan apparaissent en net progrès.

S'agissant de la prévention, un renforcement des dispositifs de suivi épidémiologique s'est accompagné de la recherche d'une meilleure connaissance des facteurs de risque. La stratégie de dépistage organisé est progressivement complétée au regard des types de cancers concernés. Sa gestion est en cours d'évaluation, et l'implication des médecins de ville est recherchée pour remé-

dier à l'insuffisance du taux de participation des populations concernées.

Afin de faciliter le prompt diagnostic et la surveillance des cancers, l'augmentation du parc d'imagerie médicale s'est poursuivie, notamment dans les régions ayant la mortalité par cancers la plus élevée. Un effort de réduction des délais d'accès à ces équipements a également été fait.

En revanche, le réexamen, qui devrait être à la hausse, des seuils d'agrément de soins en cancérologie n'est pas prévu avant fin 2012. La recommandation de donner aux autorités sanitaires le droit d'accès aux anciens sites industriels non reconnus comme installations classées est restée sans suite.

L'INCA : une dynamique de progrès

L'État a attendu janvier 2011 pour signer un premier contrat d'objectif et de performance avec l'INCA, pour les années 2010-2014, mais il y a expressément donné suite aux analyses et préconisations de la Cour.

L'articulation entre l'INSERM et l'INCA a de même été précisée, quoique tout aussi tardivement (2011) et au détriment de ce dernier.

L'INCA a, par ailleurs, remis en ordre sa comptabilité, la gestion de ses ressources humaines, de son système d'information. Il procède désormais à l'audit de l'emploi des subventions qu'il alloue.

Il continue à améliorer sa gouvernance et ses contrôles internes. Les règles en matière de conflit d'intérêt ont été clarifiées, les membres de ses commissions et conseils devant obligatoirement dorénavant établir une déclaration d'intérêts.

Le ministère de la santé et l'INCA ont été ainsi particulièrement attentifs à prendre en considération les nombreuses recommandations formulées par la Cour pour mieux répondre à l'importance et à la diversité des enjeux de santé publique que constitue la lutte contre le cancer.

27 Les juridictions administratives : une gestion sensiblement améliorée

A côté de sa double fonction, juridictionnelle et de conseil, le Conseil d'Etat assure la gestion des huit cours d'appel administratives, des 42 tribunaux administratifs, dont 11 outre-mer, et de la cour nationale du droit d'asile.

Depuis le précédent contrôle de la Cour en 2000, dans un contexte de progression constante du volume du contentieux (+ 6 % par an), les modes de gestion comme l'efficacité des juridictions administratives ont connu un changement profond.

Des modes de gestion performants

Par delà la croissance des effectifs (+ 2,5 % en moyenne par an de 2007 à 2010), des efforts significatifs ont été engagés pour améliorer la gestion des moyens humains :

- gestion attentive et dynamique du corps des magistrats administratifs ;
- augmentation des effectifs des greffes et des personnels d'aide à la décision, notamment des assistants de justice.

Par ailleurs, à partir de 2008, le Conseil d'Etat a élaboré des tableaux d'indicateurs statistiques mensuels, qui donnent une image complète de l'acti-

tivité de la juridiction, du rapport entre les charges et les moyens en personnel, avec une comparaison entre juridictions et sur les années antérieures.

A cela s'ajoute la mise en place d'outils pour s'assurer de la sécurité juridique des décisions rendues.

De nombreuses opérations immobilières ont été engagées pour améliorer les locaux souvent anciens et inadaptés à des activités juridictionnelles. Des tribunaux ont été créés, notamment en région parisienne, pour répondre à l'accroissement des contentieux.

La modernisation des procédures

Depuis l'année 2000, plusieurs séries de réformes ont eu pour objectif d'alléger et de simplifier des procédures en vigueur dans les juridictions administratives.

Elles ont notamment élargi les cas où le juge peut statuer seul.

Si l'on inclut les référés, les ordonnances et les affaires traitées en juge unique, les audiences collégiales représentent moins de 40 % des affaires, 36,8 %, selon les statistiques 2010, pour les tribunaux administratifs de métropole.

Pour les cours administratives d'appel, la collégialité demeure majoritaire, avec 70 % des dossiers traités en formation collégiale, 12 % en juge unique et 18 % en ordonnances.

Ce mouvement de réforme s'est poursuivi avec la loi du 17 mai 2011 qui prévoit que, dans certaines matières, le président de la formation de jugement peut dispenser le rapporteur public, sur sa proposition, d'exposer à l'audience ses conclusions sur une requête.

Une efficience accrue

Le délai moyen prévisible soit le nombre de décisions en stock en fin d'année, divisé par la capacité annuelle de jugement, c'est-à-dire le nombre de requêtes jugées en données nettes des

séries, est passé de 1 an 7 mois et 20 jours en 2002 à 10 mois et 27 jours pour les tribunaux administratifs et de 2 ans 10 mois et 21 jours à 11 mois et 16 jours pour les cours administratives d'appel.

Le volume de travail par magistrats a également notablement progressé : + 30 % entre 2002 et 2009, tous magistrats et tous types d'affaires confondus. Cependant, ces moyennes cachent des disparités importantes, surtout dans les tribunaux administratifs, les juridictions de la région parisienne étant particulièrement surchargées.

Recommandations

Ce constat positif ne méconnaît pas pour autant les limites atteintes en termes de progression de la productivité. La Cour recommande :

→ de rééquilibrer la répartition des effectifs et la charge de travail entre les juridictions et entre les magistrats, ce qui facilitera la résorption du stock des dossiers anciens ;

→ de renforcer la qualité de la gestion du parc immobilier ;

→ de poursuivre l'objectif de dématérialisation déjà bien engagé ;

→ d'introduire, quand il y a lieu, au sein de l'administration, des procédures de règlement alternatif des litiges, par exemple, grâce aux « recours administratifs préalables », afin de limiter la croissance des contentieux au niveau des juridictions administratives.

28 Le conseil des ventes volontaires de meubles aux enchères publiques : une réforme réalisée

Le Conseil des ventes volontaires de meubles aux enchères publiques était, depuis 2000, chargé d'une mission d'agrément, de contrôle et de formation au profit des quelque 400 sociétés de ventes volontaires. Ces opérations réalisent un volume de transaction de près de deux milliards d'euros par an.

Un manque de prérogatives confirmé par les événements de Drouot

Un contrôle de la Cour, mené en 2009 et 2010, avait mis en évidence l'inadaptation des statuts et des pouvoirs du Conseil à sa mission de régulation, et notamment son impuissance face aux événements survenus à l'Hôtel des ventes de la rue Drouot fin 2009 (présomption de vols et de détournements d'objets par des professionnels), ainsi que de graves dysfonctionnements dans la gestion du conseil.

Depuis lors, une évolution législative et des mesures de redressement interne

ont largement répondu aux recommandations de la Cour.

Des pouvoirs renforcés par la loi du 20 juillet 2011

La loi du 20 juillet 2011 précise le statut du Conseil des ventes volontaires de meubles, qui devient officiellement une autorité de régulation. Ses pouvoirs vis-à-vis des opérateurs sont précisés et étendus. Ses missions comportent, en plus de l'enregistrement des déclarations qui se substituent à l'agrément, l'identification des bonnes pratiques, la promotion de la qualité du service et surtout l'élaboration d'un recueil des obligations déontologiques en lien avec les organisations professionnelles, ce qui répond à une recommandation forte de la Cour.

L'exercice de l'activité disciplinaire se trouve également clarifié, avec la définition par la loi de règles relatives à la composition des organes disciplinaires et à la prévention des conflits d'intérêts.

Le conseil des ventes volontaires de meubles aux enchères publiques

Une gestion assainie

Le Conseil a mis fin aux désordres constatés dans sa gestion administrative et financière, qui est mieux encadrée. Le garde des sceaux arrête désormais le taux de la cotisation professionnelle assurant le financement du Conseil des ventes.

Le Conseil dispose donc désormais de tous les moyens juridiques pour exercer une véritable régulation du marché des ventes volontaires. Il doit pour réussir complètement dans sa mission, établir des relations de confiance avec les professionnels de ce secteur d'activité.

29 Licenciements économiques : la fusion bienvenue de deux contrats de reclassement

Jusqu'en 2011, l'accompagnement des salariés faisant l'objet de licenciement économique relevait de deux dispositifs : les conventions de reclassement personnalisé (CRP), créées sous la responsabilité de l'assurance chômage (93 000 bénéficiaires en 2010), et les contrats de transition professionnelle (CTP), mis en place de façon expérimentale par l'Etat sur 33 bassins d'emploi (17 000 bénéficiaires en 2010).

La Cour a critiqué, en 2010, le caractère de plus en plus concurrent de ces deux mesures, dont l'efficacité en termes de retour à l'emploi s'était dégradée depuis le début de la crise. Elle recommandait leur fusion, leur ciblage sur les salariés les plus fragiles, leur gestion par un opérateur unique, Pôle emploi, et un meilleur équilibre entre les différents financeurs (Etat, assurance chômage, sécurité sociale, entreprises).

La création du contrat de sécurisation professionnelle en 2011

La loi du 28 juillet 2011 pour le développement de l'alternance et la sécurisation des parcours professionnels, précédée par un accord national

interprofessionnel du 31 mai 2011 et sa convention d'application du 19 juillet 2011, a apporté des réponses positives à la plupart de ces recommandations.

Cette loi crée un contrat de sécurisation professionnelle unique qui se substitue aux deux dispositifs précédents. Les conditions de sa mise en œuvre, effective depuis le 1er septembre 2011, sont précisées par l'accord national interprofessionnel. Ce nouveau contrat doit être proposé dans les entreprises de moins de mille salariés à tout salarié ayant au moins un an d'ancienneté dont l'employeur envisage le licenciement pour motif économique.

Toutefois, avec une expérimentation limitée à 2 à 3 M€ par an pour les personnes en fin de contrat à durée déterminée ou de mission d'intérim, le ciblage sur les salariés les plus fragiles est encore insuffisant.

Un opérateur unique : Pôle emploi

La mission de la société de gestion du contrat de transition professionnelle, dont la Cour avait demandé la dissolution, s'achèvera au 31 décembre 2012.

Pôle emploi devient ainsi l'opérateur unique :

- il organise un parcours d'accompagnement renforcé, d'une durée maximale de douze mois, selon un ratio d'encadrement fixé à un référent pour 50 bénéficiaires ;

- il recouvre pour le compte de l'Unédic la contribution des entreprises et verse aux bénéficiaires une allocation de sécurisation professionnelle égale à 80 % de leur salaire de référence antérieur, limité à quatre fois le plafond de la sécurité sociale.

Un financement restant à équilibrer

Contrairement aux indemnités versées aux autres demandeurs d'emploi, l'allocation de sécurisation professionnelle n'est pas soumise au prélèvement de CSG-CRDS, les bénéficiaires étant enregistrés comme stagiaires de la formation professionnelle. Les cotisations sociales salariales et patronales, dues sur les indemnités de préavis dans la limite de trois mois, sont affectées au financement du nouveau contrat. Il en résulte un manque à gagner pour la sécurité sociale qui peut être estimé à 400 M€ par an pour 100 000 bénéficiaires.

Recommandations

En conséquence, la Cour renouvelle les trois recommandations suivantes :

- ➔ réserver le nouveau contrat aux cas de ruptures de contrats de travail des personnes les plus éloignées de l'emploi ;

- ➔ ne plus considérer les bénéficiaires comme des stagiaires de la formation professionnelle, de telle sorte que les allocations soient soumises aux cotisations CSG-CRDS ;

- ➔ restituer à la sécurité sociale les recettes de cotisations sociales applicables aux indemnités compensatrices de préavis.

30 Le syndicat intercommunal à vocation multiple eau et déchets Voh-Koné-Pouembout en Nouvelle-Calédonie : la facilitation d'un projet par la chambre territoriale

Le syndicat intercommunal à vocation multiple eaux et déchets Voh-Koné-Pouembout (SIVOM VKP) a été créé en janvier 2008 par ces trois communes de Nouvelle-Calédonie. Il est situé dans la région où est actuellement construite une importante usine de production de nickel. Cet investissement de 3,4 Md€ constitue le principal élément de rééquilibrage économique de la Nouvelle-Calédonie au bénéfice de la province Nord, tel que le prévoit l'accord de Nouméa.

Pour accompagner le doublement prévu, en dix ans, de la population actuelle de 12 000 habitants, le syndicat exerce des compétences essentielles, notamment pour l'approvisionnement en eau, particulièrement difficile avec des périodes de pénurie dans certaines communes.

Les constats effectués par la chambre territoriale lors d'un récent contrôle étaient accompagnés de neuf recommandations portant sur la nécessité d'achever au plus vite les transferts de

compétences, de clarifier le mode de fonctionnement et de financement du syndicat et de revoir le domaine d'action de l'organisme.

Toutes ces recommandations ont été mises en œuvre par l'organisme, ou sont en passe de l'être.

Cet exemple montre qu'un dialogue constructif entre un exécutif local et son juge des comptes peut déboucher sur des suites rapides propres à améliorer la gestion publique, notamment en Nouvelle-Calédonie où la coopération entre communes est encore balbutiante.

C'est également une nouvelle illustration de la volonté de la Cour et des chambres régionales et territoriales des comptes de contribuer à l'évolution de l'intercommunalité en France, dans le prolongement des travaux sur l'intercommunalité, menés en 2005 et 2009.

Le syndicat intercommunal à vocation multiple eau et déchets

Recommandations

Pour faciliter le développement de ce mode de gestion publique moderne qu'est l'intercommunalité, la Cour et la chambre territoriale des comptes recommandent aux autorités calédoniennes :

→ d'envisager, avec l'Etat, une refonte du code des communes de la Nouvelle-Calédonie pour y introduire une possibilité de développer d'autres formes de coopération que le syndicat.

31 Les dépenses fiscales : des réductions encore modestes

Les dépenses fiscales, appelées aussi « niches fiscales », qui sont recensées dans les rapports annexés aux projets de loi de finances (PLF) correspondent à des pertes de recettes pour l'Etat estimées à 72,7 Md€ pour 2010, soit 29 % des recettes fiscales nettes, en hausse de plus de 60 % par rapport à 2004.

Dans son rapport public annuel de 2011, la Cour a recommandé de clarifier la définition des dépenses fiscales et d'en revoir la liste, d'améliorer l'estimation et la prévision de leur coût, de poursuivre la réduction de ce coût, d'ajuster les règles qui encadrent leur évolution et de procéder à des évaluations systématiques.

L'examen des suites données à ces recommandations montre que certaines d'entre elles ont été suivies d'effets, mais aussi que d'importants progrès restent à faire.

Une meilleure définition

Les dépenses fiscales résultent de mesures dérogatoires par rapport à des normes fiscales de référence qui, jusqu'à 2011 n'étaient pas définies. En conséquence, la liste annexée aux PLF était insatisfaisante et le coût total des dépenses fiscales incertain. L'enjeu d'une bonne tenue de cet inventaire peut

être illustré par le coût, 62 Md€ en 2010, des mesures qui étaient considérées comme des dépenses fiscales en 2005 et qui ne le sont plus aujourd'hui, alors qu'elles existent toujours.

Les dépenses fiscales sont mieux définies dans le rapport annexé au PLF pour 2012, ce qui le met désormais au niveau des meilleures pratiques internationales.

Cependant, les normes de référence retenues sont discutables. Par exemple, il n'est pas cohérent d'y voir figurer le taux réduit de TVA appliqué aux cantines, ou aux appareillages pour handicapés, et pas celui qui est appliqué aux œuvres d'art, objets de collection et antiquités. Certaines mesures fiscales présentées par le Gouvernement comme s'inscrivant dans une stratégie de réduction des niches ne sont pas dans l'inventaire annexé au PLF.

Les procédures suivies pour établir cette liste devraient donc être améliorées pour que sa pertinence soit garantie.

Des estimations de coût à améliorer

Les méthodes d'estimation du coût des dépenses fiscales sont chaque année améliorées et ces efforts doivent être

poursuivis. Les prévisions d'évolution de leur coût restent cependant affectées par un biais qui tend à le sous-estimer. En effet, si la prévision est trop difficile, l'administration reconduit le dernier coût constaté. De ce fait, le coût total des dépenses fiscales en 2011 a été sous-estimé de plus de 700 M€.

La Cour réitère sa recommandation de le faire croître comme le PIB ou comme le produit de l'impôt concerné, à défaut d'une méthode plus fiable.

Des efforts de réduction...

La situation préoccupante des finances publiques et l'utilité limitée de nombreuses dépenses fiscales ont conduit la Cour, dans son rapport public annuel de 2011, à recommander une diminution de 10 Md€ du coût des dispositifs inscrits sur la liste des dépenses fiscales, par rapport à son niveau de 2010 et hors effet de la disparition du plan de relance.

A périmètre constant et hors plan de relance, les mesures nouvelles prises depuis 2008, notamment dans les lois de finances pour 2011 et 2012, pourraient réduire ce coût d'environ 11 Md€ à l'horizon de 2013, mais sa croissance spontanée serait de l'ordre de 6 Md€. Le résultat net serait donc une diminution d'environ 5 Md€ par rapport à 2010.

...qui devraient être amplifiés

La règle inscrite dans la loi de programmation des finances publiques pour encadrer l'évolution des dépenses fiscales aura probablement été respectée en 2011 et, plus sûrement encore, le sera en 2012. Elle est toutefois insuffisamment contraignante, car elle impose seulement une stabilisation en valeur de leur coût alors qu'il conviendrait de le réduire fortement.

Dans cette perspective, un nouveau « coup de rabot » pourrait être donné sur un ensemble de dispositifs plus étendu (le « rabot » actuel ne concerne que 22 crédits et réductions d'impôts sur 48). Il serait toutefois préférable de s'appuyer sur des évaluations approfondies pour supprimer les niches inefficaces.

Le comité d'évaluation des dépenses fiscales formé au sein du ministère des finances a rendu, au cours de l'été 2011, un rapport montrant que les dépenses fiscales peu ou pas efficaces ont un coût de 40 Md€. Si ce chiffre doit être pris avec précaution, il met néanmoins en évidence l'importance des marges de réduction des dépenses fiscales.

Dans son rapport sur la situation et les perspectives des finances publiques de juin 2011, la Cour a mis en avant des dépenses fiscales dont le coût total atteint 13 Md€ et dont une grande partie pourrait être diminuée ou supprimée. Dans le présent rapport public annuel

Les dépenses fiscales

2012, elle revient sur la réduction d'impôt pour investissement outre-mer qu'elle propose d'abroger.

Il est donc possible de relever l'objectif de réduction du coût des dépenses fiscales. La Cour recommande de le fixer au-dessus de 15 Md€. En effet, si les

efforts de réduction du déficit public doivent porter prioritairement sur les dépenses publiques, de nouvelles hausses des prélèvements obligatoires sont inévitables et l'orientation prioritaire doit être d'en élargir l'assiette plutôt que d'en augmenter le taux.

Recommandations

La Cour réitère les recommandations de son rapport annuel de 2011 et souligne les points suivants :

→ si les dépenses fiscales sont mieux définies, les procédures suivies pour établir la liste de ces dépenses doivent être améliorées ;

→ le coût des dépenses fiscales doit être actualisé au minimum en fonction de l'évolution du PIB ou du produit de l'impôt concerné, faute de méthode plus fiable ;

→ l'objectif actuel de réduction du coût des dépenses fiscales, peu ambitieux, devrait être fixé à 15 Md€.

32 La réforme portuaire : une mise en oeuvre marquée par des compromis

La réforme portuaire de 1992 avait conduit les ports à transférer les dockers aux entreprises de manutention, mais les grutiers et portiqueurs avaient continué à appartenir à leur personnel.

La nouvelle réforme issue de la loi du 4 juillet 2008 a rénové la gouvernance des sept grands ports maritimes de métropole⁽¹⁾ et décidé le transfert des outillages - portiques et grues - et des personnels les manœuvrant vers les manutentionnaires.

Dans son rapport public annuel 2010, la Cour avait noté que la réforme de 2008 prenait en compte beaucoup de ses observations, tout en demeurant prudente quant à sa mise en œuvre. Le contrôle effectué en 2011 a confirmé cette analyse.

Dans une première phase, le cours de la réforme a semblé aisé : adoption dès 2008 des textes d'application de la loi ; création des sept grands ports maritimes, achevée en novembre ; mise en place des organes de la nouvelle gouvernance au premier trimestre 2009 ; adoption par chaque port, dans un délai bref, de son projet stratégique, avec de fortes

ambitions pour le développement des trafics et des investissements.

Cependant, les difficultés se sont rapidement fait jour.

Les ambitions contrariées des projets stratégiques

L'application de la réforme a été marquée par la crise économique, aggravée par la crise sociale, avec des grèves à répétition. Le trafic dans les sept ports a baissé de 304 Mt à 274 Mt, soit de près de 10 %, entre 2007 et 2010. Parmi les trois premiers, seul celui du Havre a su conserver son rang, le sixième parmi les ports européens ; celui de Marseille a reculé de la quatrième à la cinquième place, celui de Dunkerque de la dixième à la quatorzième.

Les objectifs ambitieux de trafics doivent être révisés et les trajectoires financières des projets stratégiques ne sont plus d'actualité. Au Havre et à Nantes, par exemple, le montant des volumes d'investissement envisagés d'ici 2013 se révèle à présent inférieur de 44 % à la prévision.

(1) Marseille, Le Havre, Dunkerque, Nantes-Saint-Nazaire, Rouen, Bordeaux, La Rochelle, dans l'ordre d'importance du trafic.

Les conditions onéreuses du transfert des équipements

Le transfert des grues et des portiques a été négocié avec les manutentionnaires. Les préoccupations de ces derniers, accrues par la crise, ont largement été prises en compte, de sorte que les conditions de la cession se sont révélées onéreuses pour les ports.

La vente s'est faite à un prix très bas, souvent en deçà même de la valeur comptable. De surcroît, les outillages ont le plus souvent été acquis par les manutentionnaires grâce à un crédit vendeur consenti à un taux avantageux par les ports. Enfin, plusieurs de ces derniers ont accepté de verser une compensation pour le déficit prévisionnel de l'exploitation de certains terminaux.

Des explications existent à ces efforts des ports, comme le transfert d'un sureffectif d'outillages ou d'agents, ou encore les difficultés économiques d'exploitation de certains terminaux. Un autre élément tient dans la pression exercée sur eux pour faire aboutir le transfert dans un délai resserré, des conditions déséquilibrées de négociation en ayant résulté.

Le fait que les discussions aient été menées avec les manutentionnaires en place présente, par ailleurs, un risque de fermeture à de nouveaux arrivants.

Le transfert difficile et coûteux des personnels

Le transfert des personnels, baptisé « détachement », n'a abouti qu'à la fin du premier semestre 2011, de rudes conflits sociaux ayant accompagné la négociation de la convention collective unifiée, applicable à la fois aux dockers et aux agents transférés.

En définitive, seuls 410 agents sur environ 890 transférés, soit 46 %, ont rejoint les dockers au sein des entreprises privées de manutention, dans un schéma à peu près conforme aux objectifs de la réforme. Plus d'un sur deux a été « détaché » dans une filiale du port, une société avec une participation de celui-ci ou encore un groupement d'employeurs, auxquels le port a parfois adhéré.

Par ailleurs, les agents de maintenance, qui devaient être transférés, ont souvent été affectés dans des structures dépendant directement du port (i.e. en son sein ou dans une filiale) qui risquent fort d'être des sources de perte et de difficultés.

A l'exception près d'un port, le transfert s'est accompagné, pour chaque agent concerné, d'une prime de « détachement » allant, selon les cas, de 7 000 € à 18 000 €.

Parmi les droits garantis aux agents, figure celui d'un « droit de retour » pendant les trois premières années du « détachement » et au-delà, dans le cadre « d'une garantie en cas de licenciement

économique ». La loi avait fixé la limite de celle-ci à sept ans après le « détachement » ; l'accord cadre national l'a portée à 14 ans ; les accords locaux sont allés jusqu'à 25 ans.

En 2010, en étant fort loin d'être exhaustifs, les ports ont ainsi provisionné plus de 100 M€ au titre du coût social de la réforme.

La nouvelle convention collective, signée en avril 2011, a institué, en contradiction avec la réforme d'ensemble des retraites, un régime de préretraites pour les métiers jugés pénibles, qui ont été définis de manière extensive.

Les projections actuarielles au 1er janvier 2011 estiment les droits totaux des agents concernés à 137 M€. Ce coût risque de s'élever avec les déclinaisons locales de la convention.

La compétitivité des ports : un défi restant à relever

Malgré ses difficultés et insuffisances, la réforme peut produire à terme des effets positifs, sous certaines conditions cependant.

Un gain de productivité a déjà été acquis par la réalisation du même travail avec moins d'outillages et moins d'agents. Toutefois, le véritable gain résultera de la réorganisation du travail des conducteurs d'engins au sein des structures de manutention.

La fiabilité, essentielle pour un port, doit absolument être améliorée. Elle suppose la diminution des mouvements sociaux.

Le dynamisme commercial, par une attitude résolue de la direction générale des ports et des opérateurs de terminaux, doit être affirmé, notamment à travers la politique tarifaire. Enfin, l'Etat, qui a accru son pouvoir dans la gouvernance, doit arrêter sa stratégie portuaire, celle-ci ne pouvant se résumer au plan de relance, qui au demeurant a pris du retard.

Recommandations

Concernant les grands ports maritimes eux-mêmes :

→ se dégager, le plus rapidement possible, des sources de coûts supplémentaires pour eux : les aides, à certains terminaux ; les engagements dans les filiales ou sociétés dans lesquelles ils ont dû prendre une participation majoritaire ou minoritaire ;

→ adapter leurs effectifs à leurs besoins réels, ce qui suppose que les départs anticipés ne soient pas systématiquement remplacés, et qu'une gestion prévisionnelle des effectifs soit mise en place ;

→ réviser les projets stratégiques, élaborés dans une hâte excessive et assortis d'objectifs irréalistes et incohérents entre eux ;

Concernant les grands ports maritimes et les places portuaires :

→ suivre avec soin les mesures prises pour une organisation du travail plus efficace sur les terminaux et pour une meilleure fiabilité d'ensemble ;

Concernant l'Etat :

→ fixer par un contrat pluriannuel les engagements réciproques entre lui-même et les grands ports maritimes, en précisant les objectifs assignés à ceux-ci, ainsi que son appui aux investissements et sa politique de dividende ;

→ reconnaître, dans les textes, aux directeurs généraux des grands ports maritimes une mission « d'ensembliser » dans le domaine du développement économique et de la promotion commerciale des ports, sans exonérer les opérateurs de terminaux de leurs responsabilités ;

→ élaborer de véritables orientations stratégiques pour les ports et s'y tenir ;

→ dans le domaine du développement durable, clarifier les choix, après une réflexion avec les instances de la nouvelle gouvernance des ports.

33 L'utilisation des crédits du fonds social européen : des améliorations mais toujours une grande dispersion des actions

Le Fonds social européen (FSE) constitue, avec le Fonds européen de développement régional (FEDER), l'un des principaux instruments financiers de la politique de cohésion de l'Union européenne. Les priorités, fixées dans la stratégie de Lisbonne et aujourd'hui dans la stratégie Europe 2020, mettent en avant l'augmentation du taux d'emploi global, ainsi que celui des jeunes et des seniors.

Les crédits du FSE destinés à la France représentaient 1 Md€ par an pour la programmation 2000-2006. Ils s'élèvent à près de 800 M€ annuels dans le cadre de l'actuelle programmation 2007-2013.

Dans ses rapports publics annuels 2003 et 2006, la Cour avait souligné les difficultés de notre pays à consommer les crédits et à bâtir un système de gestion et de contrôle conforme aux exigences européennes. Elle avait notamment mis en lumière :

- les risques persistants de perte de crédits européens (de « dégageant d'office ») en cas de consommation insuffisante de crédits ;

- les difficultés de respect des règles européennes de justification des crédits ;

- les faiblesses de la gestion de la programmation et l'insuffisante organisation de la délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle (DGEFP), chargée du pilotage de l'attribution de ces crédits pour la métropole ;
- les lacunes dans l'évaluation des actions financées, la mesure des coûts de gestion et le suivi informatisé des actions.

La Cour dresse un bilan des suites réservées à ses précédentes observations.

Une gestion de la programmation en progrès

Certains progrès ont été réalisés :

- la DGEFP a réorganisé son service, l'a transformé en sous direction, a renouvelé ses équipes et a organisé un pilotage actif qui a permis d'éviter les annulations de crédits ;

- la simplification des procédures de justification de crédits vient d'être engagée, alors que leur complexité était jusqu'à présent un obstacle à l'utilisation du FSE ;

- des mesures viennent également d'être prises pour réduire les délais de paiement des aides, qui restent beau-

L'utilisation des crédits du fonds social européen

coup trop élevés (200 jours en moyenne après la transmission du bilan de l'action réalisée).

Il en est de même pour l'évaluation dont le dispositif et les procédures s'améliorent : des objectifs quantifiés ont été fixés, un suivi des réalisations a été organisé, le devenir des bénéficiaires des actions financées commence à être connu.

En revanche, la mesure des coûts de gestion n'a pas été effectuée et l'unification des outils informatiques n'est pas complète.

Une stratégie trop large et une dispersion persistante des actions

Le principal constat est la difficulté pour notre pays de se donner de véritables priorités dans l'utilisation du FSE :

La dispersion de la stratégie, de l'architecture de gestion et des projets financés rend l'action du FSE peu lisible et son pilotage difficile :

- la plupart des politiques actives du marché du travail et d'insertion des publics éloignés de l'emploi sont éligibles au FSE, alors que les principes européens plaident pour une concentration sur quelques priorités ;

- plus de 300 organismes et collectivités ont été choisis comme échelons intermédiaires de gestion;

- entre 9 000 et 10 000 organismes sont bénéficiaires des crédits, souvent pour des petites sommes.

Recommandations

En conséquence, la Cour formule cinq recommandations pour la future programmation :

- le resserrement de la stratégie autour de quelques priorités ;
- la réduction du nombre des échelons intermédiaires de gestion ;
- la poursuite des efforts engagés en ce qui concerne la simplification des procédures et le raccourcissement des délais de paiement ;

- la mesure des coûts de gestion, recommandation déjà formulée mais qui n'a pas été mise en application ;

- l'unification des outils informatiques, mesure déjà engagée mais pas totalement aboutie.

34 La prise en charge des personnes âgées dans le système de soins : des progrès trop lents

Le vieillissement de la population française nécessite que le système de soins s'adapte pour accompagner cette population fragile.

Dans son rapport de 2003 sur l'application des lois de financement de la sécurité sociale, la Cour avait formulé plusieurs recommandations en ce sens. Huit ans plus tard, elle a dressé le bilan de leur mise en œuvre.

Un suivi épidémiologique encore limité

Les travaux existants, plus ou moins spécifiques aux personnes âgées, ne permettent pas d'assurer un suivi à la fois global et suffisamment précis de leur situation de santé, apte à faciliter la réaction des autorités sanitaires au vu de la dégradation d'un indicateur.

L'Institut national de veille sanitaire (INVS) a cependant le projet d'établir un dispositif de surveillance globale des personnes âgées qui tiendrait compte de leur santé physique et de leur dépendance par catégorie d'âge.

Une politique de santé publique aux résultats incertains

Des objectifs concernant indirectement les personnes âgées (la douleur, le handicap, etc.) ou spécifiquement (la baisse du nombre de prescriptions médicamenteuses inadaptées, etc.) figurent dans la loi du 9 août 2004 de santé publique ainsi que dans différents plans nationaux ou régionaux.

L'absence de données récentes et d'indicateurs ne permet pas, toutefois, d'apprécier leur degré de réalisation. Ces plans ne sont, par ailleurs, pas suffisamment articulés entre eux.

L'assurance maladie ne fait pas des personnes âgées une cible privilégiée de ses actions de santé publique même si certains des objectifs négociés dans le cadre de la politique conventionnelle avec les médecins concernent plus particulièrement cette classe d'âge.

La prise en charge des personnes âgées dans le système de soins

Des soins encore insuffisamment adaptés et coordonnés

L'effort de formation des médecins aux besoins des personnes âgées doit être intensifié. Les effectifs des enseignants hospitalo-universitaires de gériatrie restent inférieurs aux objectifs fixés pour 2010 par le plan « solidarité grand âge ». En formation continue, les plus de 1600 médecins en activité ayant obtenu une capacité en gérontologie en 2010 et 2011 sont à comparer aux 53 700 généralistes en exercice.

En matière de médicament, l'Agence française de sécurité sanitaire des produits de santé et la Haute autorité de santé ont pris plusieurs initiatives à l'intention du public et des professionnels de santé en vue de la surveillance des accidents iatrogènes médicamenteux et de l'amélioration du bon usage des médicaments chez les personnes âgées.

Les efforts de réévaluation des spécialités pharmaceutiques déjà autorisées et faisant l'objet d'une prescription significative chez les sujets âgés doivent être amplifiés en tenant compte des risques identifiés par le dispositif de pharmacovigilance.

S'agissant des filières de soins, la fragilité des personnes âgées suppose une étroite coordination des acteurs pour prévenir la détérioration, parfois brutale, de leur état de santé et éviter leur hospitalisation en urgence alors que 40 % des

personnes de plus de 80 ans y ont recours annuellement.

A l'hôpital, le plan « solidarité grand âge » avait prévu la création de lits de médecine gériatrique et d'équipes mobiles pour améliorer la prise en charge, plus particulièrement dans les services d'urgence. Le nombre de ces lits dédiés pour 1000 habitants de plus de 75 ans est supérieur à la cible fixée. Pour autant, seuls 13 % des 645 services d'urgence déclarent disposer d'une filière spécifique complète d'accueil et de soins en gériatrie.

La mise en œuvre de parcours de soins intégrant l'ensemble des professionnels doit donc être poursuivie.

La coordination des prises en charge médicales et sociales constitue un enjeu central. Malgré la réorganisation des centres locaux d'information et de coordination et les recommandations de l'Etat appelant à leur articulation avec les réseaux de santé, des difficultés persistent. La mise en place des agences régionales de santé et leur coopération avec les instances médico-sociales devraient cependant permettre d'améliorer la coopération entre le sanitaire et le médico-social.

La prise en charge des personnes âgées dans le système de soins

Recommandations

- renforcer les connaissances épidémiologiques sur la population âgée selon les axes prévus par l'INVS ;
- mieux articuler les plans de santé publique établis au niveau national qui concernent directement les personnes âgées et leur donner des indicateurs communs sur cette cible particulière ;
- redéployer plus activement les lits de spécialités médicales vers les lits de médecine gériatrique et vers les services de soins de suite et de réadaptation à orientation gérontologique ;
- évaluer les effets des initiatives prises par l'AFSSAPS et la HAS pour améliorer la prescription médicamenteuse ;
- veiller à l'effectivité de la coordination exercée par les ARS avec les conseils généraux pour apporter une réponse globale et adaptée aux besoins de soins du grand âge.

35 Les industries d'armement de l'Etat : un point de vigilance

Les principales industries d'armement contrôlées majoritairement par l'État sont au nombre de quatre :

- SNPE est une entreprise spécialisée dans les « matériaux énergétiques » : poudres, explosifs et matériaux destinés aux blocs propulseurs des lanceurs civils et des missiles balistiques de la force de frappe nucléaire ;

- GIAT Industries est une entreprise publique spécialisée dans la construction et l'entretien des matériels terrestres ;

- DCNS est spécialisée dans la construction et l'entretien des navires de combat ;

- le service industriel de l'aéronautique (SIAé) est géré en régie directe par les armées.

Pour ces quatre industries, la Cour avait, dans son rapport public annuel 2009, formulé des recommandations visant à restructurer les activités concernées et à optimiser les activités d'entretien des matériels d'armement.

Les restructurations industrielles

Depuis deux ans, une seule restructuration majeure est intervenue dans le périmètre considéré : en avril 2011, Safran a acquis la filiale du groupe

SNPE spécialisée dans la propulsion des missiles.

En décembre 2011, de nouvelles perspectives de restructurations industrielles sont envisagées, entre GIAT-Industries et le groupe Thales, dans le domaine des munitions.

La protection des actifs

La recommandation – essentielle – de la Cour concernant la protection du capital dans les activités d'armement issues d'entreprises publiques n'est pas observée dans tous les cas.

Alors que la Cour préconise le maintien d'un bloc de contrôle public, permettant à l'État de rester un actionnaire de référence dans les activités stratégiques de défense concernées, l'activité de propulsion est passée intégralement sous le contrôle du groupe privé Safran.

Avec seulement 30,2 % du capital de Safran, l'Etat n'est pas parvenu, comme il l'escomptait, à s'assurer la minorité de blocage par l'exercice de droits de vote double. Une évolution positive est néanmoins intervenue, en avril 2011, avec l'adoption par l'assemblée générale de Safran, d'une disposition statutaire permettant, en principe, à l'Etat de conserver sa position de premier actionnaire du groupe.

En ce qui concerne le rapprochement entre DCNS et Thales, dont la

Cour considère qu'il doit être mené à son terme, la décision de monter à 35 % du capital de DCNS prise par le conseil d'administration de Thales le 15 décembre 2011 est venue utilement renforcer l'adossement d'une société de taille moyenne à un groupe industriel d'armement de taille mondiale.

L'entretien des matériels d'armement

L'État a rationalisé les procédures, en organisant l'entretien en deux niveaux : un niveau opérationnel, exercé au sein des armées et un niveau industriel.

Dans le droit fil de cette rationalisation, s'agissant des matériels terrestres, une duplication des moyens d'entretien a été évitée entre l'industrie et l'armée de terre, en confiant l'intégralité de l'entretien industriel des matériels terrestres à GIAT-Industries.

Pour la maintenance des matériels aéronautiques, le service industriel aéronautique sera chargé de tous les matériels volants non seulement de l'armée de l'air et de la marine, mais également de l'armée de terre (réforme en cours).

Les achats

Le ministère de la défense, estimant ne plus disposer de moyens budgétaires suffisants pour assurer un flux de commandes continu auprès des industriels, a recours, lorsque c'est possible, à deux procédures ;

- pour assurer le maintien des compétences des bureaux d'études les plus sensibles, des contrats portant sur des démonstrateurs (prototypes) sont passés ;

- pour maintenir les capacités industrielles les plus stratégiques, des contrats pluriannuels qui donnent une meilleure visibilité aux entreprises que des contrats annuels sont mis en œuvre.

Recommandations

Face à ces évolutions, la Cour émet deux recommandations :

→ poursuivre les restructurations industrielles, tant à l'échelle nationale qu'internationale, afin d'assurer une taille critique face à la concurrence ;

→ dans ce cadre, assurer de façon plus systématique le maintien d'une présence publique au capital de ces nouvelles structures, à un niveau suffisant pour se prémunir de toute prise de participation non souhaitée.

36 Les grands chantiers culturels : l'hypothèque budgétaire

En 2007, la Cour dressait un constat sévère des conditions de réalisation des grandes opérations d'investissement du ministère de la culture : estimations financières souvent sommaires, programmation des travaux insuffisante, réorientations coûteuses et dépassements importants de délais.

Elle appelait à une amélioration des performances de la maîtrise d'ouvrage et suggérait de faire évoluer le pilotage des chantiers.

En 2011, la Cour a examiné les trente-cinq plus importantes opérations, achevées ou en cours entre 2007 et 2011, soit un montant total de l'ordre de 1,9 Md€.

Des changements notables dans la direction des travaux

Le ministère de la culture et de la communication a tenu compte des recommandations de la Cour concernant le suivi administratif et les modalités d'exercice de la maîtrise d'ouvrage et de la maîtrise d'œuvre de ses projets immobiliers.

En atteste notamment la création de l'Opérateur du patrimoine et des projets immobiliers de la culture (OPPIC), qui

se substitue au Service national des travaux (SNT) et à l'Etablissement de maîtrise d'ouvrage des travaux culturels (l'EMOC).

La réforme du Centre des monuments nationaux (CMN) et celle du statut des architectes en chef des monuments historiques en offrent un autre témoignage.

Un pilotage toujours médiocre

La conduite opérationnelle des grands travaux reste toujours soumise à de trop nombreux aléas.

Les performances demeurent insuffisantes quant à la tenue des devis et des délais des chantiers, avec notamment un dépassement moyen des coûts d'objectif de l'ordre de 25 % et des retards supérieurs à 30 mois en moyenne.

Au vu du montant de leur encours, des risques de dérapage de leur coût et des prévisions relatives à leurs charges de fonctionnement, la Cour attire l'attention sur les risques de dépassement budgétaire des grandes opérations d'investissement culturel.

Recommandations

- améliorer la comptabilité analytique et établir rapidement le contrat de performance de l'opérateur du patrimoine et des projets immobiliers de la culture ;
 - achever la mise en œuvre des schémas pluriannuels de stratégie immobilière (SPSI) des 80 opérateurs du ministère ;
 - développer les schémas directeurs des sites et/ou établissements suivants : Parc de la Villette, Palais de Chaillot, Grand Palais, Palais Royal, Manufacture de Sèvres, Manufacture des Gobelins et Mobilier National, Ecole nationale supérieure des Beaux-Arts et Ecole nationale supérieure d'architecture - site de Paris Malaquais, Musée de Cluny, Palais de Compiègne, Châteaux de Fontainebleau et d'Ecouen ;
- évaluer la réforme de la profession des architectes en chef des monuments historiques (ACMH) ;
 - abaisser le seuil de saisine de la commission ministérielle des projets immobiliers (CMPI) à 10 M€ ;
 - finaliser les budgets de fonctionnement et les statuts du musée des civilisations de l'Europe et de la méditerranée et de la Philharmonie de Paris ;
 - définir sans tarder les conditions d'exploitation de la salle Pleyel après 2015.

37 France Télévisions : au milieu du gué

En octobre 2009, un rapport public thématique de la Cour mettait en lumière la fragilité du groupe France Télévisions dans le contexte de la réforme décidée par la loi du 5 mars 2009 relative à la communication audiovisuelle et au nouveau service public de la télévision globale.

La constitution d'une « entreprise commune », née de la fusion-absorption des anciennes chaînes (France 2, France 3, France 4, France 5 et RFO), a été engagée dans un contexte difficile, marqué notamment par une audience en repli et une situation financière préoccupante au sortir de l'année 2008.

Un redressement financier à consolider

Ayant bénéficié en 2009, 2010 et 2011, de ressources de publicité supérieures aux prévisions, France Télévisions a pu financer sa stratégie de programmes et assumer les charges liées à l'augmentation de son chiffre d'affaires en retrouvant un résultat positif.

Toutefois, dans un contexte économique particulièrement difficile, ce redressement reste à consolider. France Télévisions doit être particulièrement attentive à la préservation de son équilibre financier et doit accélérer ses recherches d'économies et de synergies.

Cette question est cruciale au regard de la décision de supprimer la publicité sur les chaînes publiques à l'horizon 2016.

En tout état de cause, le contexte actuel des finances publiques exclut un engagement budgétaire supplémentaire de l'Etat pour compenser les pertes de recettes de l'entreprise.

Une mise en œuvre laborieuse de l'entreprise commune

D'importants efforts restent à consentir pour mutualiser les moyens, unifier la gestion des ressources humaines et développer les ressources de diversification associées à la mise en place du « média global ».

France Télévisions devra également tenir compte des évolutions rapides de son environnement, liées notamment à l'accroissement du nombre de chaînes à accès gratuit dont l'impact en termes d'audience ne saurait être sous-estimé.

Le secteur de l'information encore à l'écart des réformes

Considéré par France Télévisions comme l'un de ses métiers emblématiques, le secteur de l'information ne fait pas encore l'objet de réformes suffi-

santes pour en réduire les coûts. La formulation d'objectifs quantitatifs, l'adoption de normes qualitatives et l'affichage de gains escomptés de productivité demeurent insuffisamment précis.

Des efforts importants restent donc à accomplir afin d'étendre la mutualisation des moyens de l'information au-delà des moyens techniques, de veiller à l'interopérabilité des différents portails et sites internet de l'information et d'assurer un meilleur pilotage des ressources humaines et financières qui y sont consacrées.

Des relations déséquilibrées entre France Télévisions et les sociétés de production indépendantes

Au-delà des obligations législatives et réglementaires auxquelles les relations de France Télévisions avec les producteurs sont soumises, des exigences accrues en termes de présentation des devis, de reddition des comptes et de contrôle de gestion sur les coûts des différents programmes constituent des outils qui devront être renforcés.

Recommandations

L'efficacité des avancées annoncées ou amorcées devra être attestée par les résultats obtenus par France Télévisions, notamment dans le cadre de l'application du prochain contrat d'objectifs et de moyens qui a été signé pour la période 2011-2015.

Dans un contexte incertain, celui-ci doit constituer la « feuille de route » pour les années à venir.

38 Le passage aux responsabilités et compétences élargies de sept universités parisiennes : une mise en oeuvre difficile

Le passage aux responsabilités et compétences élargies prévu par la loi du 10 août 2007 relative aux libertés et responsabilités des universités (loi LRU) permet aux universités de rémunérer l'ensemble de leurs personnels et de bénéficier, si elles le souhaitent, de la dévolution de leur patrimoine immobilier.

Pour accéder aux responsabilités et compétences élargies, les universités doivent être en mesure de produire des comptes fiables.

En 2009 et 2010, la Cour a contrôlé sept grandes universités parisiennes ayant, pour six d'entre elles, bénéficié du passage aux responsabilités et compétences élargies.

Des faiblesses comptables persistantes

Dans le référé qu'elle a adressé au ministre de l'enseignement supérieur et de la recherche et au ministre du budget le 21 avril 2011, la Cour a relevé des lacunes inquiétantes dans les procédures

comptables des établissements examinés.

Ces faiblesses affectaient la gestion des immobilisations, la fiabilité du calcul des amortissements, le principe de séparation des exercices comptables ainsi que le recensement des risques et des engagements pesant sur les comptes des universités.

Deux zones de risques principales, l'immobilier et le personnel, appelaient une vigilance accrue.

La Cour a invité les ministres à porter une attention particulière à la refonte de l'instruction comptable applicable aux universités, à les sensibiliser aux enjeux de la qualité comptable et de la maîtrise des risques et à veiller à la formation des personnels affectés à la chaîne comptable et financière.

Des actions ministérielles tangibles

Dans leur réponse au référé de la Cour, les deux ministres se sont engagés à ce que les actions qu'ils ont déjà entreprises pour diminuer les risques compta-

Le passage aux responsabilités et compétences élargies de sept universités parisiennes

bles se poursuivent dans le sens des préconisations de la Cour.

En particulier, le cadre comptable des universités est en voie d'amélioration, avec la refonte de l'instruction M 9-3. Les ministères ont lancé des travaux pour accompagner les établissements dans deux chantiers comptables complexes, leurs contrats de recherche et leur patrimoine immobilier.

Les universités, également appelées à renforcer leur contrôle interne comptable et financier, doivent présenter au conseil d'administration une cartographie des risques et un plan d'action pluriannuel de maîtrise des risques.

De même, les expérimentations et autres travaux préalables au transfert de leur patrimoine immobilier aux universités progressent.

Enfin, le ministère soutient la mise au point d'outils de gestion destinés à faciliter la prise en charge par les universités des dépenses de personnel, dont le premier bilan effectué par les rectorats sur les dépenses 2010 a montré qu'elle s'était effectuée sans dérapage.

Recommandations

Pour mettre en place un système fiable d'analyse des coûts, la Cour recommande à nouveau de renforcer la maîtrise des risques pour la gestion

immobilière et salariale et, prioritairement, les systèmes d'information et de gestion.

39 Les contrats de professionnalisation : un impact à conforter face à la crise

Dans son rapport public annuel de 2010, la Cour a examiné un volet de la formation professionnelle en alternance financée par les entreprises : les contrats de professionnalisation, ouverts principalement aux jeunes à la recherche d'un emploi. Ils concernent chaque année environ 150 000 personnes, et étaient financés, à hauteur de 816 millions d'euros en 2010, par une contribution spécifique correspondant à 6,3 % de l'effort total des entreprises en faveur de la formation.

La Cour avait alors montré que ces contrats, destinés à l'insertion durable dans l'emploi, n'ont jamais égalé les volumes atteints par leurs prédécesseurs (contrats d'orientation, d'adaptation et de qualification), du fait à la fois de la faiblesse des incitations financières et de la carence du pilotage du dispositif, tant de la part de l'Etat que des partenaires sociaux.

Deux ans après cette première communication, la Cour constate que les mesures de soutien prises en 2009 n'ont eu qu'un impact récent et que les faiblesses structurelles du contrat de professionnalisation subsistent.

Un pilotage à renforcer

L'État s'est efforcé de renforcer son action en mobilisant mieux les acteurs de la formation professionnelle (partenaires sociaux, Pôle emploi, services de l'Etat en région). A partir de 2012, les conventions d'objectifs et de moyens prévues par la loi du 24 novembre 2009 vont mettre l'Etat en situation de bénéficier d'un instrument pérenne d'orientation de l'action des organismes responsables de la collecte des fonds de la professionnalisation (OPCA).

L'allégement du coût des contrats pour les employeurs a permis une stabilisation puis un redressement en 2011

Plusieurs mesures successives ont été prises. Une aide forfaitaire à l'embauche des jeunes de moins de 26 ans – 1000 à 2000 euros par embauche selon le niveau de qualification du salarié - a d'abord été créée en 2009. Cette aide a été remplacée à partir d'avril 2011 par de nouvelles incitations visant à alléger le coût à l'embauche en contrat de professionnalisation : exonération des cotisations patronales pour des contrats jeunes supplémentaires dans les PME,

mise en place d'une aide forfaitaire à l'employeur (AFE) pour les demandeurs d'emploi de plus de 26 ans, prime forfaitaire de 2 000 euros pour les salariés de plus de 45 ans.

La prime à l'embauche de 118 000 jeunes qui a mobilisé 140 millions d'euros en 2009 et 2010 n'a eu qu'un impact limité en permettant le maintien des embauches en contrats de professionnalisation durant la crise ; en 2011, et sous l'effet des nouvelles mesures décidées, les contrats de professionnalisation progressent de 17 %.

Les faiblesses structurelles du dispositif subsistent

Alors que l'accord national interprofessionnel du 5 décembre 2003 mentionnait « les jeunes sans qualification professionnelle » au premier rang des bénéficiaires potentiels du contrat de professionnalisation, on note de moins

en moins de personnes sans qualification parmi les bénéficiaires : même si les bénéficiaires de niveaux baccalauréat et moins restent très largement majoritaires, 66,5 % en 2010, leur part a diminué puisqu'ils représentaient 71,7 % en 2008, et une baisse significative est constatée pour les personnes ayant un diplôme équivalent au diplôme national du brevet ou sans diplômes qui sont passées de 9,1 % du total en 2008 à 7,7 % en 2010.

Les contrats de professionnalisation ont donc été mobilisés à des fins essentiellement contra-cycliques de 2009 à 2011, au détriment de leur vocation initiale d'insertion durable dans l'emploi. Ce choix s'est accompagné tardivement de la mise en œuvre de nouveaux moyens sans que les outils de pilotage soient suffisamment renforcés ; aussi les faiblesses structurelles du contrat de professionnalisation, déjà soulignées par la Cour en 2010, subsistent.

Recommandations

En conséquence, la Cour formule les recommandations suivantes :

→ préserver la finalité des contrats de professionnalisation : permettre à une population n'ayant pu trouver directement un emploi, du fait le plus souvent d'une formation initiale insuffisante, de bénéficier, au sein de l'entreprise, d'un complément de formation adapté ;

→ utiliser les nouveaux outils disponibles (les conventions avec les

OPCA ainsi que les mécanismes financiers destinés à favoriser l'augmentation du pourcentage d'alternants dans les entreprises), pour que les contrats de professionnalisation trouvent leur plein développement ;

→ veiller à ce que les conventions d'objectifs et de moyens renforcent, pour le recours aux contrats de professionnalisation, la cohérence de l'offre de services au regard des besoins des adhérents tant au plan quantitatif que qualitatif.

40 Le redressement de la commune de Pont-Saint-Esprit (Gard) : le suivi encore partiel des avis de la chambre régionale

Dans son rapport public 2009, la Cour avait évoqué les multiples procédures de contrôle budgétaire mises en œuvre par la chambre régionale des comptes de Languedoc-Roussillon pour la commune de Pont-Saint-Esprit (Gard) dont la situation financière était très dégradée.

Un redressement qui reste fragile

Le déficit budgétaire de cette commune de 10 000 habitants a atteint plus de 13 M€ en 2008.

Aujourd'hui, le redressement budgétaire est en bonne voie mais reste fragile. La commune a de nombreux arriérés à supporter et elle ne dispose d'aucune marge de manœuvre, la fiscalité étant très élevée.

En 2011, la nouvelle municipalité, élue en février, a enfin voté un budget primitif présenté en équilibre, tout en baissant les taux de la fiscalité.

Toutefois, la découverte de nouveaux arriérés ne permettra pas à ce budget d'être exécuté en équilibre et le

redressement devra se poursuivre sur plusieurs années.

Une efficacité limitée des procédures préventives de rétablissement de l'équilibre budgétaire

La mise en œuvre des procédures de contrôle budgétaire s'est heurtée à de nombreux obstacles : la municipalité a presque systématiquement remis en cause les arrêtés préfectoraux pris après avis de la chambre régionale des comptes, tout en persistant à pratiquer une gestion dispendieuse.

En votant des budgets insincères et non conformes aux avis de la chambre régionale des comptes, tout en continuant d'engager, sans crédits suffisants, des dépenses sans rapport avec ses besoins prioritaires, la commune a retardé le redressement budgétaire et accumulé les arriérés.

Le redressement de la commune de Pont-Saint-Espirit

Recommandations

Les préconisations formulées en 2009 par la Cour sur les améliorations possibles de la procédure de contrôle budgétaire en cas de manquements dans l'exécution d'une procédure de redressement gardent toute leur actualité.

La Cour demande que :

→ le code général des collectivités territoriales soit modifié pour imposer à l'organe délibérant – le conseil muni-

cipal pour une commune - amené à se prononcer à nouveau en matière budgétaire après que le budget a été réglé et rendu exécutoire par décision du préfet, qu'il cantonne strictement ses décisions budgétaires dans les limites des équilibres arrêtés par le représentant de l'État, section par section, pour l'ensemble du budget.

41 Le régime des intermittents du spectacle : la persistance d'une dérive massive

Le régime d'indemnisation des intermittents du spectacle au titre du chômage s'entend de deux dispositifs distincts :

- le premier est financé par l'assurance chômage et géré par Pôle emploi. Il fait l'objet de deux annexes à la convention générale d'assurance chômage, l'annexe 8 relative aux techniciens et l'annexe 10 relative aux artistes du spectacle vivant ;

- le second a été créé par l'Etat en 2004 pour les intermittents ne satisfaisant plus aux conditions d'accès aux annexes 8 et 10.

Au cours des dix dernières années, la Cour a examiné à plusieurs reprises le régime d'indemnisation des intermittents du spectacle, mettant notamment en lumière le déséquilibre financier récurrent de ce dispositif ainsi que sa grande fragilité face aux comportements de fraude. La Cour avait également appelé une disparition du régime provisoire financé par l'Etat. Le contrôle de suivi récemment effectué montre que ces dérives se sont poursuivies.

Un déficit chronique d'un milliard d'euros pour environ 100 000 bénéficiaires

Les dépenses au titre des annexes 8 et 10 représentent 1,2 milliard d'€ pour environ 250 millions d'€ de recettes seulement. En 2010, le déficit d'un milliard d'euros représentait un tiers du déficit total de l'assurance chômage alors que les intermittents du spectacle ne constituaient que 3 % des demandeurs d'emploi.

Le maintien de règles d'indemnisation particulièrement favorables

Au motif de la nature discontinue de leur activité, les artistes et techniciens du spectacle bénéficient de règles d'indemnisation très favorables au regard du droit commun de l'assurance chômage. Ces règles sont également plus favorables que celles applicables aux travailleurs intérimaires alors même que certains intermittents (notamment techniciens) connaissent des conditions d'emploi proches de ces derniers. En outre, alors que la convention générale d'assurance chômage a été adaptée à la situation résultant de la crise, les règles appli-

Le régime des intermittents du spectacle

cables aux intermittents n'ont pratiquement pas évolué depuis 2006. De ce fait, les indemnités versées aux intermittents sont élevées : elles s'établissaient en moyenne à 11 844 € par an en 2010. Ce montant est toutefois très variable : il atteint 39 867 € pour les 10 % d'intermittents dont les indemnités sont les plus élevées contre 4 812 € pour les 10 % dont les indemnités sont les plus faibles.

Une progression régulière du nombre de bénéficiaires

Le nombre des intermittents indemnisés au moins une fois dans l'année continue de croître au rythme annuel de 1 % environ. A la fin de 2010, le nombre d'allocataires intermittents s'élevait à 106 619 contre 102 223 en 2007. Cette évolution s'accompagne d'un recul du nombre total d'heures travaillées, passé de 65,9 millions en 2007 à 59,5 millions en 2009.

Une inertie face aux abus et aux fraudes

La pratique de la « permittance » (qui désigne la situation dans laquelle des intermittents sont employés de manière permanente ou quasi permanente par un même employeur) reste répandue. Elle concerne environ 15 % des bénéficiaires des annexes 8 et 10, et est favorisée par un cadre juridique peu contraignant (le contrat à durée déter-

minée dit « CDD d'usage ») et par l'intérêt convergent des salariés et des employeurs à utiliser un emploi de « permittent » de préférence à un contrat à durée indéterminée. En effet, le recours à ce type d'emploi permet de majorer les revenus des salariés grâce à des allocations nettement plus favorables que celles résultant du droit commun, tout en minorant les coûts salariaux directs des employeurs. Dans ce contexte, l'assurance chômage est quasiment dépourvue de moyens de lutte contre les abus et les fraudes : si un service de « prévention et lutte contre la fraude » a bien été créé au sein de Pôle emploi en 2009, ses résultats restent modestes (800 000 euros de fraudes évitées).

La consolidation du régime d'indemnisation financé par l'Etat

L'intervention financière de l'Etat dans l'indemnisation du chômage des intermittents a fait suite aux troubles qui ont accompagné en 2003 la réforme de leur régime d'assurance chômage. Les conditions d'accès au régime des annexes 8 et 10 ayant alors été rendues plus restrictives, un régime financé par l'Etat a été créé pour amortir l'impact de la réforme sur les intermittents exclus par les nouvelles règles de l'assurance chômage. Un « fonds spécifique provisoire » est ainsi entré en vigueur en 2004. Alors que son fonctionnement devait être limité à six mois, ce fonds a été reconduit par l'Etat, d'abord sous le

Le régime des intermittents du spectacle

nom de « fonds transitoire » puis, à compter du 1er avril 2007, sous l'appellation de « fonds de solidarité et de professionnalisation ». En dépit des recommandations de la Cour demandant qu'il soit mis fin à un dispositif initialement présenté comme temporaire, le choix a été fait de le pérenniser.

Le fonds de solidarité et de professionnalisation a cependant vu ses dépenses maîtrisées, celles-ci n'ayant concerné que 968 personnes de 2007 à 2010, pour un résultat qui n'a pas pu faire l'objet d'une appréciation, faute d'un suivi adéquat.

Recommandations

La Cour formule trois recommandations :

→ augmenter les cotisations des employeurs et les rendre variables en fonction du recours de chacun d'entre eux au travail intermittent ;

→ poursuivre la démarche initiée en 2003 de différenciation du traitement des techniciens et des artistes ; en effet les conditions d'activité et de rémunération des artistes apparaissent significativement moins favorables que

celles des techniciens dont la situation justifie difficilement le maintien de règles aussi éloignées de celles applicables, par exemple, aux travailleurs intérimaires.

→ en ce qui concerne le « fonds de solidarité et de professionnalisation » géré par l'Etat, cibler les actions de formation et de reconversion sur les allocataires dont les perspectives d'emploi dans le secteur du spectacle vivant apparaissent faibles et mesurer les résultats obtenus.

42 La politique de périnatalité : l'urgence d'une remobilisation

Les événements survenant pendant la grossesse, l'accouchement et les premiers jours des nouveau-nés influencent durablement leur état de santé. La périnatalité constitue donc un enjeu majeur de santé publique.

En 2006, la Cour avait dressé un bilan en demi-teinte des efforts entrepris. Ils n'avaient pas suffi à amener notre pays au niveau de ceux qui lui sont comparables. Cinq ans plus tard, loin des améliorations espérées, la situation a plutôt eu tendance à se détériorer.

Un constat sanitaire plus préoccupant qu'en 2006

Avec un taux global d'environ 3,8 décès avant un an pour 1 000 naissances vivantes, la mortalité infantile reste stable en France alors qu'elle recule dans d'autres pays européens. Notre pays est ainsi passé du septième rang européen en 1999 au vingtième (sur 30 pays) en 2009 au classement des plus faibles taux de mortalité infantile. La mortalité au cours de la première semaine de vie a même légèrement augmenté. En France, la mortalité au cours des 28 premiers jours de vie rapportée à 1000 naissances est équivalente à la mortalité sur l'ensemble de la première année en Suède.

De plus, les disparités régionales sont importantes. En 2009 en France métropolitaine, les taux de mortalité infantile étaient compris entre 2,7 décès (Corse) et 5,0 décès (Alsace).

Dans les départements d'outre-mer (DOM), la mortalité infantile, déjà deux à trois fois supérieure au taux métropolitain - 8,8 contre 3,6 - a tendance à augmenter.

Enfin, la moitié des décès maternels intervenus au cours de la période 2000-2006, la dernière analysée, a été considérée comme étant des décès « évitables ».

Les causes habituellement invoquées pour expliquer les médiocres résultats en termes de mortalité infantile (l'augmentation de l'âge des mères, la croissance de la proportion de grossesses multiples, le nombre d'enfants nés de femmes de nationalité étrangère ou de femmes en situation de précarité) ne suffisent à en rendre complètement compte et les déterminants de cette situation préoccupante demeurent incomplètement cernés.

Au demeurant, les systèmes d'information disponibles ne permettent pas de renseigner l'ensemble des indicateurs jugés essentiels au niveau européen, tel que le taux d'enfants nés sans vie. Cette dernière lacune est d'autant plus préoc-

cupante que la France avait en 2004 le taux de mortinatalité le plus élevé d'Europe (9,1 pour 1000).

Par ailleurs, la France est le seul pays d'Europe qui ne dispose de données systématiques ni sur l'âge gestationnel des nouveau-nés ni sur leur poids.

Une action publique insuffisante

Même si elle a permis quelques avancées, la mise en œuvre du plan périnatalité 2005-2007 a été partielle : selon le rapport d'évaluation du plan, sur les quelque 90 mesures prévues, seules 45 % ont été réalisées et au moins 15 % ne l'ont pas été du tout.

La Cour indiquait en 2006 : « *l'essentiel des marges d'amélioration de nos performances est à attendre de la mise en œuvre de politiques ciblées sur les départements d'outre-mer et sur les femmes en situation d'exclusion* ».

Pourtant, les services départementaux de PMI sont inégalement impliqués. De nombreux départements ne

respectent pas certaines des normes minimales d'activité et de moyens, tandis que d'autres les dépassent largement. Les disparités sont donc considérables, ce qui peut compliquer la bonne prise en charge des femmes en situation de vulnérabilité.

De même, sur les dix mesures prévues par le plan périnatalité 2005-2007 à l'attention des populations défavorisées, seule une a abouti.

Enfin, la situation dans les DOM a été insuffisamment prise en compte.

Une remobilisation urgente

Devant de tels constats, la remobilisation de l'ensemble des acteurs nationaux et locaux est indispensable, tant pour mieux analyser les causes de la situation actuelle que pour y remédier plus efficacement par une coordination plus efficace.

Recommandations

- analyser les causes de la stagnation de la mortalité infantile en métropole et de son augmentation dans les départements d'outre-mer en mobilisant notamment la recherche ;
- mettre en place un indicateur fiable de mortalité dès 2012 ;
- faire respecter par les départements l'obligation de transmission de données provenant des premiers certificats de santé ;
- repenser le système d'information périnatal pour remédier aux lacunes actuelles (recommandation réitérée) ;
- mener une campagne forte de prévention s'inspirant des expériences étrangères pour faire diminuer le nombre de décès maternels évitables ;
- mettre en place systématiquement des revues mortalité morbidité dans le domaine périnatal au sein des réseaux de santé en périnatalité ;
- renforcer la prévention en direction des femmes en situation défavorisée notamment par une prise en charge psycho-sociale plus efficace et par l'amélioration de la coordination entre les acteurs (recommandation réitérée) ;
- mobiliser l'action des services départementaux de PMI autour d'objectifs précis fixés par l'Etat tenant compte des caractéristiques de chaque territoire (recommandation réitérée).

43 La prime à l'aménagement du territoire : une aide devenue marginale, peu efficace et mal gérée

Un rapport de 2007 estimait le montant total des aides publiques aux entreprises, qu'elles relèvent de l'Etat, des collectivités ou de l'Union européenne, à près de 65 milliards d'euros, versés selon au moins 6 000 dispositifs distincts, dont 22 au niveau européen, 730 au niveau national.

Parmi ces aides subsiste la prime à l'aménagement du territoire (PAT), créée en 1982. Elle est attribuée par l'Etat pour soutenir la création d'emplois durables et le développement d'activités économiques et de recherche dans certaines zones prioritaires du territoire national.

Dix ans après ses dernières recommandations publiques, la Cour a contrôlé la totalité des quelque 400 dossiers de PAT instruits par la délégation interministérielle à l'aménagement du territoire et à l'attractivité régionale (DATAR) entre le 1er janvier 2005 et juin 2010.

De nombreuses défaillances

La Cour a relevé des négligences dans l'examen par l'administration des demandes d'aide : étude insuffisante du

bien-fondé économique, avis défavorables non pris en considération, avantages indus accordés à certaines entreprises.

D'autres négligences affectent le suivi des engagements : contrôle insuffisant de l'exécution des programmes, absence de récupération des acomptes, faible recouvrement des versements indus.

Des résultats décevants

L'attribution de la PAT est censée répondre à deux objectifs : renforcer l'attractivité du territoire national et soutenir les zones en difficulté. Au regard de tels enjeux, un crédit annuel de l'ordre de 40 M€ paraît bien insuffisant.

Au cours de la période 2005-2009, 356 entreprises se sont vu octroyer une prime en prévision de la création, du maintien ou de la reprise de 38 625 emplois dont seuls 11 900 semblent directement imputables à l'attribution de la prime.

Sur ces bases, le montant moyen d'aide octroyée par emploi se révélerait bien supérieur aux estimations initiales (5 200 €) et atteindrait 16 900 €.

La prime à l'aménagement du territoire

Encore conviendrait-il, si on appliquait la réglementation européenne, de s'assurer que ces emplois aidés subsistent toujours cinq ans après la réalisation du programme d'aide (ou trois ans dans le cas des PME). Or ce contrôle n'est jamais effectué.

En outre, le caractère incitatif de l'attribution de la prime n'est pas toujours vérifié : dans bien des cas, les entreprises bénéficiaires de l'aide auraient engagé leur programme d'investissement même sans son attribution.

Une aide marginale

La multiplication des dispositifs de soutien aux entreprises mis en place à l'échelon national mais surtout local

illustre le caractère marginal du recours à la PAT.

Le volet recherche de la prime en constitue l'exemple le plus représentatif. Les 5 M€ qui y sont consacrés annuellement apparaissent totalement disproportionnés par rapport aux autres dispositifs de soutien à la R&D. Ainsi, le crédit d'impôt recherche, d'un coût annuel estimé à 4 Md€ se révèle bien plus significatif en termes de résultats sur les créations d'emplois.

Recommandations

Le constat conduit la Cour à préconiser que :

→ la prime à l'aménagement du territoire soit remise en cause.

Les mêmes objectifs peuvent aujourd'hui être atteints en utilisant d'autres canaux d'aides, plus efficaces et appropriés, relevant de l'Etat ou des collectivités territoriales.

44 La gestion des pensions des fonctionnaires de l'Etat : le risque d'une réforme tronquée

Le besoin d'une réforme d'envergure

Avant l'engagement de la réforme actuellement en cours, la gestion des pensions de retraite des fonctionnaires de l'Etat faisait traditionnellement intervenir plusieurs acteurs, sans véritable pilotage global :

- en amont, les ministères employeurs chargés, à l'approche du départ en retraite des agents, de reconstituer leurs états de service, ce qui représente une lourde charge de travail ;

- un service national chargé de liquider les retraites des agents de l'Etat ;

- en aval, les centres payeurs métropolitains, appartenant à la direction générale des finances publiques (DGFIP) chargés de verser les pensions ;

La Cour avait montré que cette organisation, si elle assurait un service fiable, entraînait de nombreux doublons et une productivité insuffisante.

Une réforme a été engagée autour de trois axes correspondant aux préconisations de la Cour :

- comme pour les salariés du secteur privé, la constitution d'un compte individuel de retraite (CIR) pour chaque

fonctionnaire permettant l'enregistrement automatisé et continu de ses droits à retraite au fur et à mesure de sa carrière, et facilitant notamment, depuis 2007, l'envoi progressif de relevés de situation individuels ;

- une amélioration de l'information des actifs et des retraités, comme prévu par la loi du 21 août 2003 portant réforme des retraites ;

- le passage, à terme, à un processus simplifié de liquidation des pensions reposant sur le compte individuel et permettant de dégager des gains de productivité, notamment dans les ministères employeurs.

La Cour a mené à l'automne 2011 une enquête pour établir le bilan de la mise en œuvre de cette réorganisation.

Des avancées inégales

Le pilotage de la réforme a été clarifié avec la création en 2009 du service des retraites de l'Etat (SRE), rattaché à la DGFIP. Il dispose d'une compétence élargie à l'ensemble de la chaîne de gestion des pensions. Un comité de coordination stratégique, où sont représentés les ministères employeurs, a été créé afin de faciliter la mise en œuvre de la

La gestion des pensions des fonctionnaires de l'Etat

réforme. L'implication des ministères demeure cependant variable dans cette instance.

Le nombre des centres payeurs est passé en France métropolitaine de 24 à 12 dans le courant de l'année 2011. Parallèlement à ce regroupement, les centres de Rennes et de Bordeaux ont vu leurs effectifs croître afin de mieux répondre aux questions des retraités de la fonction publique.

Le maintien de systèmes d'information propres à certains ministères n'apparaît pas cohérent avec les objectifs de simplification de la chaîne de traitement poursuivis par la réforme.

Le travail de mise en place des comptes individuels de retraite, consistant en leur alimentation complète par des données fiabilisées relatives aux carrières des agents, se poursuit mais à un rythme aujourd'hui insuffisant pour espérer atteindre l'objectif de 100 % des comptes complétés au 31 décembre 2012. Un effort supplémentaire de mobilisation des ressources humaines devra donc être engagé sur ce chantier prioritaire.

Recommandations

La Cour recommande que :

→ le désengagement des ministères employeurs de la chaîne de gestion des pensions soit rapidement confirmé

Une réforme menacée d'être vidée de sa substance

Le succès de cette réorganisation est subordonné au retrait des ministères employeurs de la chaîne de gestion des pensions. Une majorité d'entre eux souhaitent néanmoins demeurer très impliqués dans l'information, l'aide à la décision pour le départ à la retraite et le traitement de la demande. Le service des retraites de l'Etat sera pourtant, à un terme très proche, grâce aux comptes individuels de retraite, le mieux à même de fournir aux agents une information complète et fiable. Le maintien de structures redondantes entre les ministères et le service des retraites de l'Etat affaiblirait considérablement la portée de la réorganisation engagée. Il aboutirait à des réductions d'emplois sur la chaîne de gestion des pensions bien inférieures à la prévision actuelle (suppression de 757 ETP sur 2352 d'ici à 2016 – soit 32 % des effectifs globaux).

