



# **Rapport public annuel 2012**

**Tome II**

**Les suites**

# Sommaire

	<i>Pages réponses</i>
<b>Introduction</b> .....	5
<b>Première partie - La Cour constate des progrès</b> .....	11
1 - <i>Les inspecteurs de l'académie de Paris : la fin – tardive – d'une dérive</i> .....	13 19
2 - <i>La lutte contre le cancer : une cohérence et un pilotage largement renforcés</i> .....	25 39
3 - <i>Les juridictions administratives : une gestion sensiblement améliorée</i> .....	49 55
4 - <i>Le Conseil des ventes volontaires de meubles aux enchères publiques : une réforme réalisée</i> .....	59 65
5 - <i>Licenciements économiques : la fusion bienvenue de deux contrats de reclassement</i> .....	69 77
6 - <i>Le syndicat intercommunal à vocation multiple eau et déchets Voh-Koné-Pouembout en Nouvelle-Calédonie : la facilitation d'un projet par la chambre territoriale</i> .....	81 87
<b>Deuxième partie - La Cour insiste</b> .....	91
<b>Chapitre I - Des réformes structurelles insuffisantes</b> .....	93
1- <i>Les dépenses fiscales : des réductions encore modestes</i> .....	95 115
2 - <i>La réforme portuaire : une mise en œuvre marquée par des compromis</i> .....	119 141
3 - <i>L'utilisation des crédits du fonds social européen : des améliorations mais toujours une grande dispersion des actions</i> .....	159 175
4 - <i>La prise en charge des personnes âgées dans le système de soins : des progrès trop lents</i> .....	179 193
5 - <i>Les industries d'armement de l'Etat : un point de vigilance</i> .....	211 219
<b>Chapitre II - Des remises en ordre hésitantes</b> .....	229
1 - <i>Les grands chantiers culturels : l'hypothèque budgétaire</i> .....	231 259
2 - <i>France Télévisions : au milieu du gué</i> .....	281 301
3 - <i>Le passage aux responsabilités et compétences élargies de sept universités parisiennes : une mise en œuvre difficile</i> .....	317 327
4 - <i>Les contrats de professionnalisation : un impact à conforter face à la crise</i> .....	331 339
5 - <i>Le redressement de la commune de Pont-Saint-Esprit (Gard) : le suivi encore partiel des avis de la chambre régionale</i> .....	347 353
<b>Troisième partie - La Cour alerte</b> .....	367
1 - <i>Le régime des intermittents du spectacle : la persistance d'une dérive massive</i>	369 381
2 - <i>La politique de périnatalité : l'urgence d'une remobilisation</i> .....	395 415
3 - <i>La prime à l'aménagement du territoire : une aide devenue marginale, peu efficace et mal gérée</i> .....	429 447
4 - <i>La gestion des pensions des fonctionnaires de l'Etat : le risque d'une réforme tronquée</i> .....	455 463
<b>Index</b> .....	467

## Introduction

**Le présent tome II** du rapport public annuel 2012 de la Cour des comptes est consacré aux suites données, par les destinataires concernés, aux observations et aux recommandations que leur a adressées la Cour les années précédentes, conformément aux dispositions de l'article L. 143-10-1 du code des juridictions financières.

Pour préparer ce tome II, la Cour a poursuivi dans la voie expérimentée lors de l'élaboration de son rapport 2011 :

- d'une part, en s'attachant à *suivre systématiquement les effets de ses observations et des ses recommandations antérieures* ;
- d'autre part, en utilisant, pour mesurer ces effets, *une échelle à trois degrés* :
  - *un premier degré* constitué des cas où, depuis l'intervention de la Cour ou des chambres régionales et territoriales, les progrès observés sont avérés et substantiels ;
  - *un deuxième degré*, intermédiaire, où de réelles améliorations ont été engagées, mais la réalité et l'ampleur du changement restent à confirmer ;
  - *un troisième degré*, formé des cas où, à l'inverse, la situation n'a pas ou peu évolué, voire s'est détériorée ;
- enfin, en traitant la vingtaine de cas évoqués *tantôt sous la forme d'une analyse approfondie, tantôt de façon plus synthétique*.

**Pour le premier degré (1<sup>ère</sup> partie)**, des progrès avérés ont été constatés dans six cas :

- **les inspecteurs de l'académie de Paris (chapitre I)**, dont la suppression est en bonne voie ;
- **la lutte contre le cancer (chapitre II)**, dont le pilotage a été largement renforcé ;

- **les juridictions administratives (chapitre III)**, dont la gestion a été sensiblement améliorée ;
- **le Conseil des ventes volontaires de meubles aux enchères publiques (chapitre IV)**, dont les réformes attendues ont été menées à bien ;
- **les deux types de contrats de reclassement en cas de licenciements économiques (chapitre V)**, dont la fusion proposée a été réalisée avec profit ;
- **le syndicat à vocation multiple « eaux et déchets » de Voh-Koné-Pouembout, en Nouvelle-Calédonie (chapitre VI)**, qui, sur une saisine par son président de la chambre territoriale des comptes, a suivi la démarche de progrès préconisée par la chambre.

*Pour le deuxième degré (2<sup>ème</sup> partie)*, où la réforme a besoin encore d'une forte impulsion pour devenir vraiment tangible, les dix exemples évoqués sont répartis en deux catégories :

- **des réformes structurelles insuffisantes (chapitre I)** caractérisent encore :
  - *les dépenses fiscales*, dont la réduction n'est toujours pas à la hauteur des enjeux ;
  - *la réforme portuaire*, dont la mise en œuvre pâtit de nombreuses dérives ;
  - *l'utilisation des crédits du fonds social européen*, qui, malgré des progrès, continue à souffrir d'une excessive dispersion des actions ;
  - *la prise en charge des personnes âgées dans le système de soins*, qui tarde à s'améliorer ;
  - *les industries d'armement relevant de l'Etat*, pour lesquelles la pérennité du contrôle de l'Etat reste un point crucial de vigilance ;
- **des remises en ordre encore hésitantes (chapitre II)**, pour ce qui concerne :
  - *les grands chantiers culturels*, dont la soutenabilité budgétaire apparaît problématique ;
  - *France Télévisions*, dont la réforme interne reste au milieu du gué ;

- *le passage aux responsabilités et aux compétences élargies de sept universités parisiennes*, qui s'effectue avec des difficultés ;
- *les contrats de professionnalisation*, dont l'impact doit être conforté face à la crise ;
- *le redressement de la situation financière de la commune de Pont-Saint-Esprit (Gard)*, désormais bien engagé depuis que les avis budgétaires de la chambre régionale des comptes sont, dans l'ensemble, suivis, mais la procédure applicable en cas de déséquilibre budgétaire reste insatisfaisante.

*Pour le troisième degré (3<sup>ème</sup> partie)*, quatre exemples illustrent des situations où les observations et les recommandations de la Cour sont largement restées lettre morte ou risque de le demeurer.

- **le régime des intermittents du spectacle (chapitre I)**, dont la dérive financière massive persiste ;
- **la politique de périnatalité (chapitre II)**, dont les mauvais résultats appellent une remobilisation urgente ;
- **la prime à l'aménagement du territoire (chapitre III)**, dont le maintien ne se justifie plus ;
- **la gestion des pensions des fonctionnaires de l'Etat (chapitre IV)**, dont la réforme risque d'être tronquée.

**Les magistrats, conseillers maîtres en service extraordinaire, rapporteurs extérieurs<sup>1</sup> et experts<sup>2</sup> dont les noms suivent ont effectué les contrôles sur lesquels le présent rapport (tome II) est fondé.**

#### **Première partie : La Cour constate des progrès**

Mme Chapuis-Nenny, rapporteure extérieure, Mme Cornette, présidente de chambre maintenue en activité, M. Duruflé, rapporteur extérieur, M. Gillette, conseiller maître, Mme Mattei, conseillère référendaire, M. Pont, premier conseiller de chambre régionale des comptes, M. Vermeulen, conseiller maître.

#### **Deuxième partie : La Cour insiste**

M. Andréani, conseiller maître, M. Brunner, conseiller maître, président de chambre régionale des comptes, M. Dubois, conseiller maître en service extraordinaire, M. Duwoye, conseiller maître, M. Ecalle, conseiller référendaire, M. Elshoud, rapporteur extérieur, M. Gautier, conseiller maître, Mme Girard, présidente de section de chambre régionale des comptes, M. Leclercq, conseiller maître en service extraordinaire, M. Malcor, rapporteur extérieur, M. Montarnal, conseiller référendaire, M. Saleille, président de section de chambre régionale des comptes, M. Schott, conseiller maître en service extraordinaire, M. Vivet, conseiller maître.

#### **Troisième partie : La Cour alerte**

M. Alix, expert, Mmes Arcade et Assous, rapporteures extérieures, MM. Machac et Malcor, rapporteurs extérieurs, M. Rolland, auditeur, M. Strassel, conseiller référendaire.

---

<sup>1</sup> Les rapporteurs extérieurs (dénomination fixée par le code des juridictions financières) sont des magistrats ou des fonctionnaires appartenant à d'autres administrations qui sont détachés à la Cour des comptes pour y exercer les fonctions de rapporteur.

<sup>2</sup> Les experts sont des collaborateurs contractuels de la Cour œuvrant notamment dans le domaine de la certification des comptes.

### Indicateur de suivi des recommandations

Le tableau ci-dessous présente l'évolution de l'indicateur de suivi des **recommandations formulées par la Cour et les chambres régionales et territoriales dans les rapports publics de la Cour et dans ses communications aux ministres**.

Cet indicateur est l'un des sept indicateurs de performance du programme du budget de l'Etat dédié aux juridictions financières<sup>3</sup>. Il y est associé à l'objectif 2 « contribuer à la performance de la gestion publique ».

Ce taux de suites données aux recommandations couvre les trois années antérieures : pour 2011, les trois années 2008, 2009 et 2010. Il est défini comme la part, dans les recommandations les plus significatives formulées au cours de la période, de celles qui ont été suivies d'une réforme effective, entendue comme une réforme soit totale, soit partielle, soit en cours.

	2010	2011
Nombre de recommandations formulées prises en compte (1)	825	772
Dont : recommandations ayant donné lieu à une réforme (2)	583	560
<b>Taux (2/1)</b>	71,0 %	72,5 %

En 2011, plus précisément, sur les 772 recommandations ayant donné lieu à une réforme, 192 ont fait l'objet d'une réforme totale et 368 d'une réforme partielle.

<sup>3</sup> Programme n° 164 « Cour des comptes et autres juridictions financières », relevant de la mission budgétaire « conseil et contrôle de l'Etat » rattachée au Premier ministre.

Passé de 73 % en 2009 à 71 % en 2010, le taux remonte à 72,5 %, en 2011.

Ce suivi s'appuie sur des outils renouvelés en 2011, avec un nouveau système d'information notamment.

Toutefois, la précision des appréciations formulées à partir de l'indicateur est vouée à rester relative et, par nature, à ne pas rendre compte de toute la complexité de la réalité qu'il vise à refléter. C'est là une limite que rencontrent, en Europe et dans le monde, les autres institutions supérieures de contrôle qui, pour la plupart, calculent, elles aussi, ce type d'indicateur.

Pour autant, la Cour et les chambres régionales et territoriales des comptes continuent à œuvrer activement afin d'atteindre la cible de 75 % en 2013.



## **Première partie**

### **La Cour constate des progrès**

- 1- Les inspecteurs de l'académie de Paris : la fin tardive d'une dérive**
- 2- La lutte contre le cancer : une cohérence et un pilotage largement renforcés**
- 3- Les juridictions administratives : une gestion sensiblement améliorée**
- 4- Le Conseil des ventes volontaires de meubles aux enchères publiques : une réforme réalisée**
- 5- Licenciements économiques : la fusion bienvenue de deux contrats de reclassement**
- 6- Le syndicat intercommunal à vocation multiple eau et déchets Voh-Koné-Pouembout en Nouvelle-Calédonie : la facilitation d'un projet par la chambre territoriale**

# 1

## Les inspecteurs de l'académie de Paris : la fin – tardive – d'une dérive

---

### *PRESENTATION*

---

*Dans son rapport public annuel de 2010, la Cour des comptes a examiné la situation particulière de vingt-deux inspecteurs de l'académie de Paris (IAP), qui dépendaient du ministère de l'éducation nationale.*

*Les inspecteurs de l'académie de Paris ont été créés en 1810. Leur effectif était à l'origine de quelques unités. Ils ont été chargés pendant un siècle et demi de l'inspection des enseignants et des établissements scolaires du second degré dans l'académie de Paris.*

*Au fil du temps, les conditions de nomination et d'emploi de ces personnels ont été progressivement déconnectées de toute fonction d'inspection au sein de l'académie de Paris.*

*La Cour a constaté le triplement du nombre des inspecteurs en dix ans, le dévoiement de leur utilisation, pour permettre des nominations de collaborateurs d'autorités politiques, et des irrégularités dans la nomination et le suivi de l'activité effective de ces inspecteurs.*

*Dans un arrêt du 13 juillet 2011, la Cour de discipline budgétaire et financière a sanctionné pour ces irrégularités un ancien directeur de cabinet de ministre de l'éducation nationale et un recteur.*

*A la suite de l'intervention de la Cour des comptes, la suppression des inspecteurs de l'académie de Paris a été engagée.*

*Le ministère de l'éducation nationale a choisi d'intégrer les intéressés dans le corps des inspecteurs d'académie-inspecteurs pédagogiques régionaux (IA-IPR), sous réserve de leur réussite à un concours de recrutement sur titres.*

*L'examen des suites données aux recommandations de la Cour a permis de constater la mise en œuvre d'une partie d'entre elles.*

---

**La Cour recommandait que le concours prévu pour l'intégration des inspecteurs de l'académie de Paris dans le corps des inspecteurs d'académie-inspecteurs pédagogiques régionaux ne soit**

**pas réduit à une simple formalité. Elle préconisait également qu'une formation approfondie, suivie d'une validation, soit organisée à leur intention.**

Un décret du 26 octobre 2009 a supprimé les emplois d'inspecteur d'académie de Paris à compter du 29 octobre 2011. Le ministère de l'éducation nationale avait donc deux ans pour le mettre en œuvre.

Dans ce laps de temps, sur un total de 22 inspecteurs, quatre sont partis à la retraite, douze sont devenus inspecteurs pédagogiques régionaux (dont un a démissionné depuis), un a été réintégré dans son corps d'origine et cinq font l'objet d'une procédure de licenciement.

## **I - La création d'un concours sur titres : douze reçus**

Une procédure de concours sur titres pour l'accès au corps d'inspecteur académique-inspecteur pédagogique régional (IA-IPR) a été instituée par un autre décret du 26 octobre 2009.

Ce texte a précisé que la modalité de recrutement était ouverte à des « candidats titulaires d'une licence et justifiant de huit années d'expérience professionnelle dans les domaines soit de l'éducation, de l'enseignement ou de la formation, soit dans ceux de l'inspection, de l'expertise ou de l'audit ».

Dans ce cadre, trois concours sur titres ont été organisés en 2009, 2010 et 2011 dans la spécialité « administration et vie scolaire », accessible à des personnes ne disposant pas de compétences particulières dans une discipline d'enseignement : le choix de cette spécialité ne visait pas seulement à diversifier les profils des inspecteurs d'académie-inspecteurs pédagogiques régionaux, mais également à faciliter la régularisation de la situation des inspecteurs de l'académie de Paris.

Quatre inspecteurs de l'académie de Paris sur vingt-deux ayant fait valoir leurs droits à la retraite, cette procédure concernait potentiellement dix-huit inspecteurs.

En fait, dix-sept inspecteurs se sont présentés 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 : dix d'entre eux ont été titularisés en tant qu'inspecteurs d'académie-inspecteurs pédagogiques régionaux, un autre a démissionné en mars 2011, et la

dernière, lauréate en 2011, effectue actuellement son année de stage en académie.

Cette voie du recrutement sur titres n'étant pas réservée aux inspecteurs de l'académie de Paris, d'autres personnes ont pu se présenter au concours et ont été admises : tel a été le cas en 2009 pour deux lauréats sur huit, en 2010 pour quatre lauréats sur neuf, et en 2011 pour quatre lauréats sur cinq.

Toutefois, ainsi que le montre le tableau suivant, les inspecteurs de l'académie de Paris apparaissent fortement surreprésentés, tant parmi les candidats admis à passer l'oral que parmi les reçus.

Proportion des IAP dans les concours sur titres d'inspecteurs d'académie-inspecteurs pédagogiques régionaux

Année du concours	% d'IAP sur le nombre d'inscrits	% d'IAP sur le nombre d'admissibles sélectionnés par le jury	% d'IAP sur le nombre de reçus
2009	19 %	36 %	75 %
2010	14 %	33 %	56 %
2011	4 %	18 %	20 %

*Source : direction générale des ressources humaines du ministère de l'éducation nationale*

Pour autant, si ce concours sur titres a été conçu pour faciliter l'intégration des inspecteurs de l'académie de Paris, il n'a pas constitué une simple formalité pour plusieurs d'entre eux.

Ainsi, tous les inspecteurs n'ont pas été retenus par le jury pour l'oral d'admission. En 2009, seize inspecteurs se sont inscrits au concours sur titres, huit ont été admissibles à l'oral et six ont été admis. En 2010, onze inspecteurs se sont inscrits au concours, huit ont été admissibles à l'oral et cinq ont été admis. En 2011, deux inspecteurs se sont inscrits au concours, deux ont été admissibles à l'oral et un a été admis.

Ces concours de recrutement sur titres ont donc permis une sélection, certes limitée, mais réelle.

Au total, la Cour prend acte du fait que le ministère a supprimé les emplois d'inspecteurs de l'académie de Paris.

Toutefois, l'ensemble des inspecteurs de l'académie de Paris admis aux concours de recrutement sur titres a suivi la même formation que tous les autres inspecteurs d'académie-inspecteurs pédagogiques régionaux stagiaires, avec une alternance pendant une année entre des temps de

formation à l'école supérieure de l'éducation nationale (ESEN) et des temps d'activité en académie, Or certains d'entre eux n'avaient ni les compétences professionnelles, ni l'expérience préalable indispensable pour remplir certaines des missions dévolues aux inspecteurs pédagogiques régionaux. Pour autant, aucune formation spécifique n'a été organisée pour eux.

## **II - La cessation de fonctions de six inspecteurs de l'académie de Paris : une réintégration et cinq procédures de licenciement en cours**

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. Ces décrets concernaient, selon les informations fournies par le ministère :

- un professeur agrégé, appelé à réintégrer son corps d'origine ;
- un inspecteur qui n'avait pas les diplômes requis pour se présenter au concours de recrutement sur titres, deux inspecteurs dont les dossiers n'avaient pas été sélectionnés par le jury et deux autres qui avaient échoué à l'épreuve orale du concours. Ces cinq agents doivent faire l'objet d'une procédure de licenciement non disciplinaire, en application du décret n° 86-83 du 17 janvier 1986 relatif aux dispositions générales applicables aux agents non-titulaires de l'Etat. A ce titre, ils auront droit au versement d'indemnités calculées selon les modalités prévues par ce décret<sup>4</sup>.

\*\*\*\*

**La Cour soulignait que rien ne garantissait pour l'avenir que les conditions de contrôle de l'activité des inspecteurs de l'académie de Paris seraient désormais assurées de façon plus effective. Elle recommandait que des sanctions fussent prises en cas de manquement aux obligations de service.**

Si des lettres de mission ont été établies pour certains lauréats des concours sur titres, notamment pour ceux qui ont été affectés en tant

---

<sup>4</sup> Article 54 : « L'indemnité de licenciement est égale à la moitié de la rémunération de base définie à l'article précédent pour chacune des douze premières années de services, au tiers de la même rémunération pour chacune des années suivantes, sans pouvoir excéder douze fois la rémunération de base. Elle est réduite de moitié en cas de licenciement pour insuffisance professionnelle ».

qu'inspecteurs d'académie-inspecteurs pédagogiques régionaux dans l'académie de Paris, la Cour n'a pu obtenir d'éléments justifiant de façon probante l'activité de l'ensemble des inspecteurs de l'académie de Paris avant leur réussite au concours de recrutement sur titres ou, pour ceux qui ont été touchés par un décret de cessation de fonctions, jusqu'à la fin octobre 2011.

La Cour est donc amenée à réitérer sa recommandation. Le contrôle de l'activité des agents de l'Etat par leur supérieur hiérarchique n'est pas seulement un impératif de bonne gestion, mais engage également la responsabilité des ordonnateurs : l'arrêt précité du 13 juillet 2011 de la cour de discipline budgétaire et financière a ainsi sanctionné un chef de service pour n'avoir attribué aucun travail à ses subordonnés et, en l'absence de service fait, pour ne pas avoir constaté que ceux-ci avaient perdu le droit au traitement et aux indemnités auxquels ils pouvaient prétendre.

————— *CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS* —————

*Conformément aux recommandations de la Cour, le ministère de l'éducation nationale a mis fin aux emplois d'inspecteurs de l'académie de Paris. Deux points doivent néanmoins être soulignés : l'organisation d'une procédure spécifique de recrutement dans le corps des inspecteurs d'académie-inspecteurs pédagogiques régionaux aurait dû s'accompagner d'une formation renforcée ; les autorités hiérarchiques devront par ailleurs s'assurer à l'avenir du service fait par les inspecteurs intégrés dans le corps des inspecteurs d'académie-inspecteurs pédagogiques régionaux.*

## SOMMAIRE DES REPONSES

Ministre de l'éducation nationale, de la jeunesse et de la vie associative	20
Ministre du budget, des comptes publics et de la réforme de l'Etat, porte-parole du Gouvernement	23

**REPONSE DU MINISTRE DE L'EDUCATION NATIONALE,  
DE LA JEUNESSE ET DE LA VIE ASSOCIATIVE**

*Ce projet appelle de ma part les observations suivantes.*

*Dans un premier temps, je note que, dans ce projet, la Cour prend acte du suivi, par le ministère de l'éducation nationale, des recommandations formulées dans son rapport public au sujet des inspecteurs de l'académie de Paris.*

*Le suivi de ces recommandations s'est en effet traduit par l'édition, dès le mois d'octobre 2009, de dispositions réglementaires élaborées par les services de mon département ministériel.*

*Ainsi, le décret n° 2009-1302 du 26 octobre 2009 a modifié le décret n° 90-675 du 18 juillet 1990 portant statuts particuliers des inspecteurs d'académie - inspecteurs pédagogiques régionaux en ouvrant la possibilité de recrutement dans ce corps, par la voie d'un concours sur titres, dans la limite de 5 % des nominations prononcées l'année précédente à l'issue des concours -. Ce pourcentage étant porté à 15 % pendant une période transitoire de deux ans à compter de la date de publication dudit décret.*

*Concomitamment, le décret n° 2009-1303 du 26 octobre 2009, fixant l'échelonnement indiciaire applicable à certains corps relevant du ministère chargé de l'éducation nationale, a, dans son article 5, limité à une période de deux ans à compter de la mise en œuvre du décret précité du 26 octobre 2009 le maintien de la mention des inspecteurs de l'académie de Paris dans l'annexe du décret du 10 juillet 1948.*

*Ce dispositif juridique avait pour objet d'autoriser l'administration à ouvrir aux personnes occupant les fonctions d'inspecteur de l'académie de Paris, pendant une période transitoire de deux années, une voie de sortie desdites fonctions par l'accès, sous la réserve de l'admission à un concours de recrutement, au corps des inspecteurs d'académie, inspecteurs pédagogiques régionaux régi par le décret susmentionné du 18 juillet 1990.*

*Par suite, les inspecteurs de l'académie de Paris qui n'ont pas présenté leur candidature au dit concours, notamment parce qu'ils ne justifiaient pas de la possession des titres requis à cet effet, ou qui n'ont pas satisfait à ses épreuves ne pouvaient plus, passée la date du 27 octobre 2011, continuer à exercer les fonctions correspondantes ni percevoir de rémunération à ce titre. Pour ces motifs, la cessation de fonctions de six inspecteurs de l'académie de Paris a été prononcée par des décrets individuels publiés au Journal officiel du 28 octobre 2011.*

*En ce sens, il m'apparaît plus conforme de mentionner, au 7<sup>ème</sup> paragraphe du propos de présentation du projet que vous m'avez*



communiqué, que « Le ministère de l'éducation nationale a choisi d'ouvrir aux intéressés une voie d'accès au corps des inspecteurs d'académie, inspecteurs pédagogiques régionaux (IA-IPR), sous réserve de leur réussite à un concours de recrutement sur titres », plutôt qu'il « a choisi d'intégrer les intéressés dans » ce corps de fonctionnaires.

Dans un second temps, je reviendrai plus particulièrement sur les deux recommandations formulées en conclusion du projet d'insertion.

En ce qui concerne, tout d'abord, la recommandation selon laquelle le recrutement d'inspecteurs de l'académie de Paris dans le corps des IA-IPR par la voie du concours sur titres « aurait dû s'accompagner d'une formation renforcée », j'observe qu'elle trouve d'ores et déjà une réponse dans la démarche mise en œuvre par l'administration en matière de formation professionnelle des inspecteurs d'académie, inspecteurs pédagogiques stagiaires.

Il est vrai que le projet d'insertion se fonde sur une affirmation, selon laquelle « certains [des anciens inspecteurs de l'académie de Paris lauréats des concours sur titres organisés entre 2009 et 2011] n'avaient ni les compétences professionnelles, ni l'expérience préalable indispensable pour remplir certaines des missions dévolues aux inspecteurs pédagogiques régionaux ».

Pour autant, et alors même que l'administration n'y était tenue ni par la réglementation, ni par les dispositions statutaires applicables à l'ensemble des inspecteurs d'académie, inspecteurs pédagogiques stagiaires, ceux d'entre eux qui ont été lauréats des concours sur titres organisés en 2009, 2010 et 2011 ont pu bénéficier d'une formation adaptée. En effet, dans le cadre de la compétence partagée entre l'Ecole supérieure de l'éducation nationale et de l'enseignement supérieur (ESEN) et les services académiques compétents sur les lieux d'affectation des inspecteurs d'académie, inspecteurs pédagogiques régionaux stagiaires, le cahier des charges de la formation de ces personnels, établi par l'ESEN, service à compétence nationale qui intervient dans la formation initiale et continue des personnels d'encadrement du ministère, a visé à en développer l'individualisation.

Ainsi, les lauréats du concours sur titres ont bénéficié de cette évolution de la démarche de formation, destinée à leur faire connaître et appréhender les missions attendues dans leurs nouvelles fonctions, en repérant, compte tenu de leur parcours professionnel antérieur notamment, les besoins de chacun d'entre eux en termes de connaissance du fonctionnement du système éducatif et des grands chantiers ministériels.

Ces actions ont été prolongées par des rencontres particulières en académie et l'accompagnement par un tuteur. Il en est résulté, localement, une individualisation du parcours de formation de nature à mettre en évidence les situations professionnelles requérant une concentration de l'effort de formation, nonobstant la circonstance que, comme le relève

*d'ailleurs le projet d'insertion que vous m'avez communiqué, la spécialité « administration et vie scolaire » dans laquelle les concours sur titres ont été organisés de 2009 à 2011 est « accessible à des personnes ne disposant pas de compétences particulières dans une discipline d'enseignement ».*

*En ce qui concerne, ensuite, la recommandation visant à ce que l'administration s'assure, à l'avenir, de la réalité du service fait par les anciens inspecteurs de l'académie de Paris recrutés et titularisés dans le corps des inspecteurs d'académie, inspecteurs pédagogiques régionaux à l'issue des concours sur titres organisés entre 2009 et 2011, là encore, elle reflète la pratique déjà mise en œuvre par l'administration.*

*Comme le rappelle le projet d'insertion, les inspecteurs d'académie, inspecteurs pédagogiques régionaux reçoivent une lettre de mission pluriannuelle établie par le recteur ou le supérieur hiérarchique direct, dont, en vertu de l'article 28-1 du décret du 18 juillet 1990, la réalisation des objectifs qui y sont fixés constitue l'un des critères d'appréciation de leur valeur professionnelle, au même titre que leurs activités et leurs compétences.*

*L'effectivité et la qualité du travail accompli par les anciens inspecteurs de l'académie de Paris qui ont accédé au corps des IA-IPR sont donc appréciées selon les règles et modalités prévalant pour l'ensemble des autres membres de ce corps, sans qu'il puisse valablement être fait de distinction entre eux selon le mode de leur recrutement. La Cour a d'ailleurs obtenu, conformément à sa demande, les éléments d'information sur les missions effectivement confiées par les recteurs d'académie à d'anciens inspecteurs de l'académie de Paris devenus inspecteurs pédagogiques régionaux après leur réussite aux concours sur titres.*

*Enfin, dans un souci de précision des données portées au tableau figurant en page 3 du document transmis, j'indiquerai que :*

*- ce sont 17 IAP qui ont présenté leur candidature à un concours sur titres et non pas 16 ;*

*- la proportion des IAP sur le nombre d'inscrits a été calculée, pour la session 2009, sur la base de l'ensemble des candidats inscrits. En revanche, pour les sessions 2010 et 2011, la base de calcul retenue a été le nombre de candidats inscrits et recevables. En conséquence, la part d'IAP sur le nombre d'inscrits en 2009 est de 20 % et non de 18 % (17 IAP/83 candidats inscrits et recevables).*

---

**REPONSE DE LA MINISTRE DU BUDGET, DES COMPTES PUBLICS  
ET DE LA REFORME DE L'ETAT,  
PORTE-PAROLE DU GOUVERNEMENT**

*Je tiens tout d'abord à faire part de ma satisfaction à l'égard de la suppression des emplois d'inspecteurs de l'académie de Paris, qui met fin à un processus de nomination dénué de base légale et statutaire.*

*Je partage l'essentiel des constats faits par la Cour mais souhaite apporter les précisions suivantes.*

*Les ministres chargés du budget ont, avec constance, à l'occasion des nominations d'inspecteurs de l'académie de Paris réalisées par décret du Président de la République, demandé aux ministres de l'éducation nationale de procéder à la régularisation de la situation générale des inspecteurs de l'académie de Paris au regard du statut de la fonction publique et du code des pensions civiles et militaires.*

*C'est à la suite de l'un de ces courriers que le directeur de cabinet du ministre de l'éducation nationale a mandaté le secrétaire général de son département ministériel, afin qu'il fasse examiner par un groupe de travail réunissant la direction générale des ressources humaines du ministère, la direction générale de l'administration et de la fonction publique et la direction du budget, un projet d'intégration des inspecteurs de l'académie de Paris dans le corps des inspecteurs d'académie - inspecteurs académiques régionaux (IA-IPR).*

*Il en est résulté le décret n° 2009-1302 du 26 octobre 2009, qui crée un concours sur titre et prévoit les dispositions particulières d'intégration des inspecteurs d'académie dans le corps des IA-IPR.*

*Le Gouvernement avait pris la décision de mettre fin au corps de IAP avant que ne soient connus les travaux de la Cour - travaux qui sont venus conforter cette décision.*

*Je partage également les observations de la Cour relatives à la nécessité, d'une part d'une formation renforcée pour les inspecteurs de l'académie de Paris admis dans le corps des IA-IPR, et d'autre part d'un contrôle effectif à l'avenir, par leurs autorités hiérarchiques, du service effectué par ces agents.*

---

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

---

### PRESENTATION

---

*Deux des principaux instruments de la lutte contre le cancer<sup>5</sup> avaient été examinés par la Cour en 2008.*

*D'une part, la mise en œuvre du Plan cancer 2003-2007 avait fait l'objet d'un rapport public thématique<sup>6</sup>. Ce dernier concluait que si ce plan avait permis de réels progrès, notamment dans la coordination pluridisciplinaire des soins, les objectifs qu'il s'était fixés demeuraient très incomplètement atteints, en particulier en matière de diffusion des données épidémiologiques, de prévention de divers facteurs de risque, d'accès à l'information et d'organisation des dépistages ou encore de réduction des inégalités d'accès aux soins et d'harmonisation de la qualité des prises en charge.*

*La Cour avait par ailleurs souligné que si l'une des mesures les plus symboliques du plan consistait dans la création, sous forme de groupement d'intérêt public, d'un nouvel opérateur de l'Etat, l'Institut national du cancer (INCA), chargé d'une mission d'impulsion, de coordination et d'évaluation des actions de lutte contre le cancer, le suivi de l'exécution du plan avait été insuffisamment rigoureux. Dans la perspective d'un nouveau plan cancer, la Cour avait formulé 26 recommandations de nature à en renforcer la cohérence et l'impact et à en affermir le pilotage.*

*D'autre part, la gestion de l'INCA avait été plus spécifiquement analysée et avait donné lieu à une insertion au rapport public annuel<sup>7</sup>. La Cour avait relevé de graves défaillances, tout en constatant qu'avait été engagé un effort d'amélioration significatif, mais encore inabouti, et formulé six recommandations pour amplifier le redressement en cours de l'établissement. Elle avait notamment préconisé de clarifier les relations*

---

<sup>5</sup> Selon l'Institut national de veille sanitaire, le cancer est depuis 2004 la première cause (à hauteur de 30 % en 2010) de décès en France.

<sup>6</sup> La mise en œuvre du plan cancer, juin 2008, 177 pages.

<sup>7</sup> L'Institut national du cancer : une remise en ordre à parfaire, rapport public annuel 2009, pp 107-124.

*avec les administrations, l'INSERM, ou encore les entreprises au regard de la prévention des conflits d'intérêt.*

*Depuis lors, l'Etat a mis en œuvre un nouveau Plan cancer qui couvre la période 2009-2013 et a signé un contrat d'objectifs et de performance pour les années 2011-2014 avec l'INCA.*

*Alors même que la France s'est engagée, en septembre 2011, par l'adoption de la déclaration politique de l'ONU sur la prévention et la maîtrise des maladies non transmissibles, à accroître la prévention et le dépistage du cancer, la Cour a cherché à mesurer dans quelle mesure ses constats et ses préconisations avaient été pris en compte dans la conduite de cette politique de santé publique particulièrement importante.*

*Son enquête fait apparaître que ses recommandations ont été suivies d'effet, même si certains progrès demeurent incomplets.*

## **I - Le Plan cancer 2009-2013 : la recherche d'une cohérence renforcée**

Le ministère chargé de la santé a veillé à ce que la quasi-totalité des recommandations formulées par la Cour soient prises en considération dans le nouveau Plan cancer 2009-2013, structuré en 5 axes, 30 mesures et 118 actions.

Si le nouveau plan s'est inscrit largement dans la continuité du plan 2003-2007 auquel il succédait, la volonté de remédier aux difficultés qui avaient été soulignées a été manifeste, même s'il est encore trop tôt pour procéder à une évaluation exhaustive - la plupart des mesures et actions concernées étant toujours en cours<sup>8</sup>.

---

<sup>7</sup> La mise en œuvre des mesures est en effet échelonnée : 2 en 2009, 9 en 2010, 21 en 2011, 15 en 2012, et pas moins de 80 en 2013.

### **Les principales recommandations de la Cour (2008)**

#### *Epidémiologie, prévention et dépistage*

- améliorer la collecte des données épidémiologiques, rendre obligatoire leur transmission, renforcer l'analyse des causes de cancer ;
- renforcer la lutte contre l'alcool, mieux prendre en compte les cancers professionnels ;
- examiner l'opportunité de mettre fin au remboursement du dépistage individuel du cancer du sein, faire évaluer régulièrement les nouveaux tests et moyens de dépistage, optimiser le dispositif de gestion des dépistages et inciter les professionnels de santé à généraliser leur prescription.

#### *Organisation des soins*

- veiller à la cohérence de l'expérimentation du « dossier cancer communicant » ;
- évaluer la pertinence de la régionalisation des référentiels médicaux, établir des référentiels de bon usage des médicaments et dispositifs onéreux ;
- réexaminer le seuil d'agrément des soins en cancérologie, améliorer le taux d'utilisation des équipements onéreux ;
- s'assurer de la cohérence des formations au regard des priorités de la lutte contre le cancer.

#### *Pilotage et financement*

- mettre en œuvre un dispositif de coordination et de suivi précisant les responsabilités, le calendrier des actions, les financements affectés et prévoir des indicateurs de moyens, de produits et de résultats ;
- dresser un bilan périodique des plans régionaux traitant de la cancérologie ;
- prendre en compte les missions de l'INCA dans l'évolution de l'organisation régionale de la santé.

Les données publiées par l'INCA ou communiquées par la direction générale de la santé indiquent que cette mise en œuvre est en bonne voie.

## **A - Des faiblesses en cours de correction**

### **1 - Vers une meilleure connaissance des facteurs de risques**

Un renforcement des dispositifs de suivi épidémiologiques est mis en œuvre comme l'avait souhaité la Cour. Elle avait préconisé la transmission obligatoire des données épidémiologiques par les établissements et les professionnels, avec sanctions en cas de

manquement. La phase pilote pour la mise en œuvre de la déclaration obligatoire des mésothéliomes a été lancée par l'Institut national de veille sanitaire (InVS) dans six régions en janvier 2011, son déploiement national étant prévu au deuxième semestre 2011, après publication des textes réglementaires.

En ce qui concerne l'amélioration souhaitée de la collecte de données épidémiologiques, notamment des certificats de décès nominatifs aux registres du cancer, le délai de production a été réduit d'une année pour les trois-quarts des registres (19 registres sur 26 mi-2011)<sup>9</sup>.

#### **Données épidémiologiques**

Selon l'InVS<sup>10</sup> et l'INCA, 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, et celui des décès de respectivement 84 500 et 63 000.

Chez l'homme, le cancer de la prostate est le plus répandu, suivi du cancer du poumon (27 500 cas) et du cancer colorectal (21 500 cas), ces différents cancers provoquant respectivement 8 700, 21 000 et 9 200 décès.

Avec 53 000 nouveaux cas en 2011, le cancer du sein est le plus fréquent chez la femme avant le cancer colorectal (19 000 cas) et le cancer du poumon (12 000 cas). Il demeure la première cause de mortalité liée au cancer, avec 11 500 décès, mais le taux de mortalité diminue. Chez la femme, le cancer du poumon est en constante augmentation (8 100 décès, presque autant que le cancer colorectal, 8 300 décès).

Pour mieux connaître les causes de cancers, les facteurs de risque, les expositions à ces facteurs, et mieux analyser les liens de causalité, le Haut conseil de la santé publique a été chargé d'identifier des indicateurs d'inégalités de santé dans le domaine des cancers. Des groupes de travail sur les inégalités sociales de santé et les systèmes d'information ont été constitués en 2011, après un séminaire avec les services producteurs de statistiques sanitaires, dans l'objectif d'émettre des recommandations avant la fin de la même année.

<sup>9</sup> Cette réduction des délais a été obtenue malgré les difficultés d'accès aux données, notamment aux données d'analyses biologiques (anatomocytologie) qui perdurent.

<sup>10</sup> Institut de veille sanitaire, Projection de l'incidence et de la mortalité par cancer en France en 2011, Rapport technique, juin 2011. Les sites Internet de l'InVS et de l'INCA fournissent des données détaillées et actualisées.

## 2 - Le renforcement de la prévention

La lutte contre la consommation d'alcool, deuxième cause de mortalité évitable par cancer, a été intensifiée.

Diverses dispositions de la loi « Hôpital, patients, santé, territoires » du 21 juillet 2009 ont visé à encadrer plus fortement l'offre d'alcool : la vente d'alcool aux mineurs a été en particulier interdite, de même que la mise à leur disposition gratuitement de boissons alcoolisées dans les débits de boissons et lieux publics ; la vente d'alcool à emporter a été strictement encadrée dans certains lieux (points de distribution de carburants) ou certains moments (entre 20h et 8h par arrêté municipal) ; les consommations à quantité majorée ou prix réduit (« *happy hours* ») ont été règlementées ; la publicité sur Internet pour les boissons alcoolisées a été limitée. L'aide à distance a été renforcée en 2010 par la mise en place un dispositif téléphonique et Internet, accompagnée d'une campagne d'information en 2011. L'impact d'un « alcoomètre en ligne » a été évalué en 2011. Une nouvelle fiche-repère « alcool et cancers » a été publiée par l'INCA en février 2011.

Le Plan santé travail 2010-2014 et le Plan national santé environnement 2009-2013 ont visé à mieux identifier, comme la Cour l'avait recommandé, les causes de cancers professionnels, de manière à les prendre pleinement en compte et à mieux cibler prévention et dépistage. L'inspection du travail a mené deux campagnes de contrôle en 2010, l'une sur la radioprotection, l'autre sur la maîtrise des risques chimiques dans les secteurs de l'automobile (2 880 contrôles effectués) et du nettoyage (1 049 contrôles effectués). Un dispositif réglementaire spécifique relatif à la protection des travailleurs contre les risques liés aux rayonnements optiques artificiels a été mis en place par le décret n° 2010-750 du 2 juillet 2010.

La recommandation de donner aux autorités sanitaires le droit d'accès aux anciens sites industriels non reconnus comme installations classées est, en revanche, restée sans suite.

## 3 - Une stratégie de dépistage progressivement complétée

Comme la Cour l'avait préconisé, la stratégie de dépistage organisé est progressivement complétée au regard des types de cancers concernés. De même, le dispositif de gestion est en cours d'évaluation, et l'implication des médecins de ville recherchée pour remédier à l'insuffisance du taux de participation des populations concernées.

Pour évaluer régulièrement les nouveaux tests et moyens de dépistage, notamment pour le dépistage du cancer colorectal, un rapport



comparatif des tests au gâiac et des tests immunologiques a été finalisé, avec retard, en 2011. De façon à assurer le strict respect des cahiers des charges relatifs à la réalisation des dépistages du cancer colorectal, un guide d'organisation et de procédures a été diffusé aux centres de lecture des tests de détection de sang dans les selles.

Pour le dépistage organisé du cancer du sein, la dématérialisation de la transmission et de l'archivage des données a été reportée dans l'attente de la mise aux normes, nouvelles, de contrôle de qualité des mammographes. La formation des radiologues aux techniques numériques se poursuit. Pour ce qui est de l'examen de l'opportunité de mettre un terme au remboursement du dépistage individuel du cancer du sein dans la tranche d'âge concernée par le dépistage organisé, un rapport de la Haute autorité de santé (HAS), saisie dès 2008, est attendu fin 2011.

Des recommandations sur le dépistage organisé du cancer du col de l'utérus ont été publiées par la HAS fin 2010 : il fait l'objet de 9 expérimentations, avec un rapport intermédiaire prévu fin 2011. Les recommandations sur le dépistage du cancer de la prostate chez les sujets à risques sont par ailleurs en cours d'élaboration par la HAS et l'INCA. Un rapport sur les questions éthiques que peuvent soulever les dépistages est en cours de publication ainsi qu'un guide juridique.

Afin d'optimiser, conformément à la préconisation de la Cour, le dispositif départemental de gestion des dépistages, une évaluation des structures a été lancée par l'INCA et est en voie de finalisation, de manière à ce qu'il puisse être réexaminé par la direction générale de la santé avec l'ensemble des acteurs concernés.

Pour inciter à généraliser la prescription des dépistages, l'assurance maladie a cherché à mieux impliquer les médecins traitants par 45 000 visites de ses délégués. Elle a aussi intégré dans les contrats d'amélioration des pratiques individuelles (CAPI), conclus avec 16 000 praticiens, des objectifs de dépistage du cancer du sein des femmes de 50 à 74 ans.

#### **4 - Une réorganisation des soins en voie d'amélioration**

Les recommandations de la Cour portaient notamment sur l'organisation du suivi des patients, la nécessité de renforcer l'évaluation des prises en charge au regard de la qualité des soins et de leurs coûts, la facilitation de l'accès aux nouvelles thérapies et aux équipements lourds de diagnostic et de traitement tout en étant attentif à la charge qui en résultait, et à la démographie des différents professionnels concernés.

L'amélioration du suivi des patients n'a que peu progressé. Le « dossier communicant cancer », espace partagé entre les professionnels de santé destiné à optimiser les prises en charge, continue de faire l'objet d'expérimentations hétérogènes, même si un cadre national a été adopté par l'Agence des systèmes d'information partagés de santé, maître d'ouvrage, et l'INCA en 2010. L'élaboration du cahier des charges pour la gestion des réunions de concertation pluridisciplinaire, qui ont constitué un apport majeur du précédent plan, a été reportée à mi-2013.

Si aucune mesure spécifique n'a été engagée pour évaluer la pertinence de la régionalisation des référentiels médicaux au regard des risques d'inégalités dans la qualité et le coût des soins, une étude est en cours dans huit régions sur les délais de prise en charge de certains cancers (sein, colorectal, poumon et prostate).

S'agissant des médicaments et dispositifs onéreux, une circulaire du 12 novembre 2010 portant sur la maîtrise des produits de santé des listes "en sus", c'est-à-dire pris en charge par l'assurance maladie en dehors de la tarification à l'activité, précise les actions de régulation à conduire par les agences régionales de santé (ARS), tout en veillant à maintenir l'accessibilité aux nouvelles molécules dans le respect du bon usage. Les tests moléculaires permettant la juste prescription des thérapies ciblées sont en augmentation, avec un soutien financier important alloué par l'INCA (9,5 M€) et l'assurance maladie aux 28 plateformes de génétique moléculaire des cancers réparties sur l'ensemble du territoire.

Un programme de détection prospective des biomarqueurs<sup>11</sup> vise à rendre disponibles le plus rapidement de nouvelles thérapies. Les travaux sur quinze groupes de cancers rares sont désormais structurés autour de centres experts qui bénéficient de financements de l'assurance maladie en progression sensible.

Afin de faciliter le diagnostic et la surveillance des cancers, l'augmentation du parc d'IRM, notamment dans les régions ayant la mortalité par cancers la plus élevée, a été intégrée comme un axe structurant dans le guide d'élaboration des schémas régionaux de l'organisation des soins. Afin d'améliorer et surveiller le taux d'utilisation des équipements onéreux (imagerie, radiothérapie, notamment) pour réduire les délais d'attente, un dispositif de suivi concerté a été mis en place et une étude sur les délais d'accès aux examens par IRM pour les cancers du sein, de l'utérus et de la prostate a été renouvelée en 2011.

---

<sup>11</sup> Un biomarqueur peut notamment être une protéine recherchée dans le sang, dont la présence permet de confirmer le diagnostic, voire d'orienter la thérapie.

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. Cette procédure d'agrément en fonction de la composition des équipes soignantes et de seuils d'activité a été l'une des innovations majeures du plan précédent, dans une perspective de qualité et de sécurité des soins. Elle a d'ores et déjà entraîné des réorganisations de grande ampleur : le nombre d'établissements autorisés à traiter les malades du cancer a été réduit à 881, un quart de ceux qui en traitaient en 2008 n'ayant pas reçu d'autorisation. Pour autant, dans certains établissements autorisés les seuils minima d'activité ne sont pas atteints, en particulier dans le domaine de la chirurgie du cancer où ils avaient pourtant été fixés relativement bas.

Parallèlement, la démographie des professionnels de santé concernés a évolué de manière à permettre une meilleure prise en charge : entre 2008 et 2010, le nombre d'internes en oncologie a, selon l'INCA, augmenté de 2 % et celui de ceux inscrits en anatomopathologie de 70 %. L'augmentation des postes de chefs de clinique-assistants a été de 16 % en oncologie médicale et en radiothérapie entre 2008 et 2009. Un arrêté du 12 juillet 2010 a prévu que cette dynamique se poursuive dans les années 2010-2014, en fixant respectivement à 309 et à 577 le nombre d'internes à former sur cette période en oncologie médicale et en anatomocytopathologie. Le nombre de radiophysiciens formés a, quant à lui, doublé entre 2008 et 2010 et une réflexion est engagée sur la formation des dosimétristes.

## **B - Un suivi structuré**

### **1 - Un pilotage solide**

La Cour avait recommandé de mettre en œuvre pour la lutte contre le cancer, et pour tout plan de santé publique, un dispositif cohérent et durable, doté de moyens de coordination, précisant notamment les responsabilités de chaque opérateur, les échéances à respecter, les modalités de suivi des aspects budgétaires et économiques.

Le comité de pilotage du nouveau plan se réunit trimestriellement et a été restreint aux administrations, à l'INCA, à l'Union nationale des caisses d'assurance maladie, à un collectif d'associations et à une personnalité qualifiée. Les agences et opérateurs nationaux copilotant des actions y sont conviés une fois par semestre. Un colloque annuel (900 participants) et un séminaire des instances de l'INCA (conseil d'administration, comité consultatif des professionnels de santé, comité

des malades, des proches et des usagers) contribuent à la cohérence de ce dispositif.

Le suivi du calendrier, des éléments budgétaires et économiques et des indicateurs du plan 2009-2013 est, dans son principe, exemplaire. L'INCA publie sur Internet un tableau de bord détaillé. Un rapport d'étape semestriel<sup>12</sup> rend compte de l'exécution budgétaire et des indicateurs. Une alerte se déclenche dès qu'une tâche n'a pas été entreprise ou achevée à la date prévue. Au 15 juin 2011, l'INCA ne dénombrait que 20 retards mineurs et 3 retards majeurs, dont la publication d'un rapport sur la curiethérapie et l'actualisation par la HAS des bonnes pratiques en radiothérapie. Le nouveau décret relatif au radon restait à publier, alors que l'acuité de ce problème avait été soulignée par la Cour en 2008.

Sur le plan financier, les mesures nouvelles (0,73 Md€ sur la période) sont précisément distinguées du financement total affecté au plan (1,97 Md€), pour une partie des actions. Le suivi économique a été limité à quelques aspects de la valorisation de la recherche : les outils ont fait défaut, et un éventuel partenariat avec la CNAMTS est à définir.

## 2 - Des indicateurs encore partiels

A la suite de la recommandation d'accompagner tout plan de santé publique d'indicateurs de situation initiale, d'objectifs, de moyens, de produits et de résultats qui soient mesurables, l'INCA produit, pour le plan actuel, avec l'accord de la tutelle, 82 indicateurs. Toutefois, ces indicateurs ne couvrent que moins de la moitié des actions du plan. Il ne s'agit pas au demeurant d'indicateurs de « résultats »<sup>13</sup>, contrairement à ce qu'indiquent à tort les rapports d'étape.

Le dispositif de suivi des taux de réalisation adopté par le comité de pilotage du plan cancer en juin 2011 est plus partiel encore. Six mesures et dix indicateurs « phares » ont été désignés. Certains risquent d'être peu ou tardivement éclairants : ainsi, pour le dépistage des cancers du sein et du cancer colorectal, suivre la croissance du taux de participation pourrait n'être plus suffisant à l'heure où se font jour des interrogations grandissantes sur les risques résultant de surdiagnostics. Toutefois, des indicateurs de prévalence ont été inclus, qui constituent des

---

<sup>12</sup> Cf. ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche, ministère du travail, de l'emploi et de la santé, Plan cancer 2009-2013, 3ème rapport d'étape au Président de la République, juin 2011, 132 pages.

<sup>13</sup> Le résultat peut être évalué en termes, notamment, d'impact sur l'état de santé et la longévité du patient, notamment en gain de « déficience ajustée par année de survie », mais ces données ne peuvent être collectées et analysées qu'à moyen et long termes.

indicateurs de résultats intermédiaires: ainsi le 3ème rapport semestriel de juin 2011 a-t-il noté que, « avec 33,6 % de fumeurs en 2010, la France est encore loin de l'objectif général du Plan cancer ciblant une réduction de la prévalence du tabagisme de 30 % à 20 % »<sup>14</sup>.

Par ailleurs, les agences régionales de santé (ARS) doivent suivre, dans le cadre des plans régionaux de santé publique, deux indicateurs inscrits dans leurs contrats pluriannuels d'objectifs et de moyens, relatifs aux taux de dépistage des cancers du sein et du colon.

Malgré toutes ces limites, les autres plans de santé publique mis en œuvre depuis 2009 n'ont toutefois pas été dotés d'un dispositif aussi élaboré, qui repose à l'INCA sur un emploi à temps plein.

## II - L'Institut national du cancer : une dynamique de progrès

Signé le 7 janvier 2011, le contrat d'objectifs et de performance de l'INCA pour les années 2010-2014 - le premier dont est doté l'établissement créé pourtant en juillet 2005 - a expressément<sup>15</sup> entendu donner suite aux analyses et préconisations de la Cour sur son positionnement comme sur sa gestion.

### Principales recommandations de la Cour (2009)

- Préciser contractuellement les relations avec les administrations centrales et clarifier l'articulation avec l'INSERM ;
- étendre à l'INCA le décret du 25 Mars 2007 relatif aux conventions et aux liens unissant certaines professions de santé aux entreprises ;
- finaliser la grille de rémunération des salariés ;
- renforcer le contrôle interne et la synergie entre l'agence comptable et les services de l'ordonnateur.

<sup>14</sup> Op. cit., page 76.

<sup>15</sup> « Le présent contrat d'objectifs et de performance est établi sur la base des principales recommandations formulées par la Cour des Comptes, lors des contrôles sur l'INCA (...), ainsi que du rapport thématique consacré à la mise en œuvre du Plan cancer 2003-2007 » (page 5 du contrat). « Les objectifs de performance sont fixés, sur la durée du présent contrat, conformément aux recommandations des rapports de la Cour des comptes sur la gestion de l'Institut » (page 22 du contrat).

## A - Une clarification de positionnement tardive et encore inachevée

La Cour recommandait de préciser « sans plus tarder », par un contrat, les responsabilités stratégiques des administrations centrales et les fonctions opérationnelles de l'INCA. Le contrat d'objectifs et de performance (COP) prévoit, tardivement, l'« *adoption de protocoles de coordination entre les directions d'administration centrale (direction générale de la santé, direction générale de l'offre de soins, direction générale de la recherche et de l'innovation) et l'INCA fin 2011* ». La priorité accordée à l'élaboration du nouveau plan cancer expliquerait ces retards, de même au demeurant que celui, très anormal, pris dans l'élaboration du COP lui-même dont la Cour avait relevé en 2008 l'absence préjudiciable. Il eût été plus logique que le plan soit lancé dans un cadre stratégique et opérationnel fermement établi.

Un même délai affecte la prise en compte sur le terrain des missions de l'INCA dans l'évolution de l'organisation régionale de la santé. Le ministère poursuivait fin 2011 la réflexion sur ce point. Un correspondant « cancer » a été désigné dans chaque agence régionale de santé (ARS), mais pas officiellement pour l'INCA. Ce dernier est toutefois associé à des réunions avec les ARS, qu'il consulte sur des projets qui lui sont soumis, et il indique qu'une structuration de ses relations avec elles « *constitue un fort enjeu à venir. Elle est inscrite au contrat d'objectifs et de performance de l'INCA signé en janvier 2011 et devra faire l'objet d'une discussion ad hoc avec le secrétariat général des ministères chargés des affaires sociales et le conseil national de pilotage des ARS* ». L'opportunité de cette tardive initiative est confirmée par l'hétérogénéité des interventions en cancérologie des ARS, telle qu'elle ressort d'un sondage effectué auprès de ces dernières par la Cour.

L'articulation entre l'INCA et l'INSERM n'a été également précisée qu'après de longs délais, alors même que la Cour avait souligné ses enjeux. Une convention-cadre, sous-titrée « *plan cancer 2009/2013* », n'a été signée qu'en juillet 2011, alors que les autres partenaires de l'INCA en avaient conclu avec ce dernier de longue date. Elle l'a été « *pour la durée du plan* », couvrant rétroactivement 2009 et 2010, le ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche indiquant que sa signature a été retardée jusqu'à ce que son plan triennal 2011-2013 alloue des moyens nouveaux à l'INSERM.

De fait, l'INSERM s'est vu finalement attribuer 19,7 M€ de crédits supplémentaires en 2011, dont le plan cancer avait initialement prévu l'affectation à l'INCA. Il est désormais chargé de la formation des chercheurs et des médecins par la recherche, des équipements

stratégiques pour les laboratoires de cancérologie, et des coopérations scientifiques.

L'INCA garde seulement la responsabilité des appels à projets destinés à la communauté scientifique pour lesquels il dispose d'une enveloppe de 40 M€.

Un tel partage remet en cause les orientations stratégiques adoptées entre l'Institut du cancer, dont l'INSERM a la charge,<sup>16</sup> et l'INCA, ainsi que celle de contrat d'objectifs et de performance 2011-2014 signé entre l'Etat et l'INCA. Il met en lumière la vivacité permanente du débat entre institution organisée autour d'une pathologie dans toutes ses dimensions, y compris de recherche, et une autre spécialisée dans la recherche en santé. Un tel partage souligne également la fragilité du compromis qui avait consisté, en 2008, à faire du directeur général adjoint de l'INCA chargé de la recherche le directeur de l'Institut du cancer piloté par l'INSERM. Si, au-delà de la réaffectation déjà décidée, l'ensemble des crédits de recherche de l'INCA était transféré à l'INSERM, l'ensemble de sa mission serait de fait remise en cause. Le ministère chargé de la recherche précise, toutefois, que cette hypothèse n'est pas envisagée.

## **B - Une gestion plus rigoureuse**

La gestion des ressources humaines de l'INCA a été complétée par la définition d'une grille de rémunération des salariés, entrée en vigueur en 2009, comme la Cour l'avait préconisé.

L'INCA a largement tenu compte du constat en 2008 de l'état alors embryonnaire de son service informatique. Ce service a été structuré et professionnalisé, sans toutefois atteindre encore à une pleine conformité aux bonnes pratiques. L'Institut se met cependant en mesure de combler ses retards significatifs en matière de cartographie des applications, de

---

<sup>16</sup> L'un des dix instituts thématiques multi-organismes (ITMO) est consacré au cancer depuis 2008 au sein de l'Alliance pour les sciences de la vie et de la santé (AVIESAN) dont le président est celui de l'INSERM. Coordonnant les choix de programmes de recherche, il ne doit pas « enlever quoi que ce soit à chacun des organismes », selon le site Internet de l'INSERM, et est virtuel, ne disposant que de trois emplois. Il est dirigé par le directeur général adjoint de l'INCA chargé de la recherche, et son document d'orientation stratégique fait l'objet d'un avis des instances de l'INCA, ce qui assure leur complémentarité. Il n'établit aucun rapport d'activité, mais depuis 2011 un compte-rendu d'exécution des actions dont le financement et la gestion au titre du plan cancer lui sont confiés figure dans le rapport semestriel au président de la République.

gestion des risques informatiques, de méthode de développement de projets, de sécurité et de continuité d'activité.

Un protocole de modernisation financière et comptable adopté en 2009 a permis le renforcement du contrôle interne ainsi que de la synergie entre l'agence comptable et les services de l'ordonnateur. Cette question fait au demeurant l'objet pour l'ensemble des agences sanitaires d'un groupe de travail constitué par le service du contrôle budgétaire et comptable ministériel, dont l'INCA est membre. La cartographie des risques non informatiques a été réactualisée fin 2009.

Un auditeur interne, poste créé en 2009, a supervisé la réalisation externe d'une quarantaine d'audits d'organismes subventionnés<sup>17</sup>. Le contrat d'objectif et de performance (COP) prévoit qu'au moins 5 % des subventions versées feront l'objet d'un tel audit en 2011-2014. Toutefois, les audits « internes » ont, à deux exceptions sommaires près, porté uniquement sur les organismes subventionnés, même si leurs conclusions ont contribué au renforcement des contrôles internes. Un comité de suivi du contrôle interne est ainsi réuni chaque trimestre.

La Cour avait, par ailleurs, recommandé d'étendre à l'INCA la mise en œuvre du décret du 25 mars 2007 relatif aux conventions et aux liens unissant certaines professions de santé aux entreprises, par analogie avec la transparence accrue alors exigée par le législateur en matière de liens entre l'industrie pharmaceutique et le secteur de la santé. L'établissement avait, sans attendre, publié sur Internet depuis 2009 les déclarations publiques d'intérêts (DPI) des membres de ses instances ou de ses experts (évaluation d'appels à projets, de projets de recherche, d'études cliniques, médico-pharmaceutiques). Mais, à l'automne 2011, il se heurtait encore à la résistance de certains d'entre eux, en l'absence d'obligation légale. Il n'avait pas encore de traçabilité complète des décisions résultant de conflits d'intérêts, potentiels et identifiés ; l'informatisation de la gestion de ces décisions est programmée pour 2012.

Du 1er janvier 2009 au 31 août 2011, l'institut a renoncé 191 fois à faire appel, pour l'examen d'offres sur appel à projets, à des experts sur la base de leurs déclarations d'intérêts ; un président de comité d'évaluation et un rapporteur ont récemment été écartés de ce fait.

Malgré les difficultés rencontrées en ce domaine par l'INCA en l'absence d'une disposition juridique spécifique, le ministère de la santé considérait, début 2011 que la recommandation de la Cour était « sans

---

<sup>17</sup> Ces audits ont fait apparaître des dysfonctionnements majeurs dans un seul cas auquel l'INCA a tardivement donné suite lors de l'enquête de la Cour.



*objet. L'INCA finance la recherche, mais ce sont les organismes de recherche qui assurent la construction, le suivi des projets et les conventions afférentes ». En définitive, cependant, la loi du 29 décembre 2011 relative au renforcement de la sécurité du médicament et des produits de santé a intégré l'INCA dans la liste des opérateurs dont « les dirigeants, personnels de direction et d'encadrement et les membres des instances collégiales, des commissions, des groupes de travail et conseils sont tenus d'établir une déclaration d'intérêts »*

---

**CONCLUSION**

---

*Le ministère chargé de la santé et l'INCA ont été attentifs à prendre en considération les recommandations nombreuses formulées par la Cour en 2008 et 2009 pour améliorer l'efficacité du dispositif de lutte contre le cancer.*

*Malgré leur caractère parfois inégalement abouti, notamment en matière d'identification et de réduction des facteurs de risque, les progrès constatés par la Cour dans la structuration et le suivi du nouveau plan cancer 2009-2013 apparaissent, à ce stade, importants, même si le degré de réalisation des mesures et des actions prévues ne pourra être précisément évalué qu'après son achèvement.*

*Même plus tardives qu'il n'aurait été souhaitable et encore incomplètes, la clarification du positionnement de l'INCA et la poursuite de la remise en ordre de sa gestion constituent des atouts pour l'atteinte des objectifs ambitieux que le plan s'est fixés pour mieux répondre à l'importance et à la diversité des enjeux de santé publique que constitue la lutte contre le cancer.*

*Dans le prolongement de cette enquête et de celle qu'elle avait réalisée en 2008, la Cour cherchera à en apprécier les résultats à l'expiration de la période couverte par le plan en cours et par le contrat d'objectifs et de performance de son principal opérateur.*

---

## SOMMAIRE DES REPONSES

Ministre du travail, de l'emploi et de la santé	40
Ministre du budget, des comptes publics et de la réforme de l'Etat, porte-parole du Gouvernement	41
Ministre de l'enseignement supérieur et de la recherche	43
Présidente de l'Institut national du cancer (INCA)	45
Président directeur général de l'Institut national de la santé et de la recherche médicale (INSERM)	46
Directrice de l'Institut de veille sanitaire (INVS)	47
Directeur général de la Caisse nationale de l'assurance maladie des travailleurs salariés (CNAMTS)	48

**REPOSE DU MINISTRE DU TRAVAIL, DE L'EMPLOI ET DE LA  
SANTÉ**

*Je note en premier lieu que les observations émises par le ministère chargé de la santé dans le champ de l'organisation des soins ont été intégrées dans l'élaboration de ce rapport.*

*Je me félicite par ailleurs du constat posé par la Cour d'une large prise en compte par les administrations centrales et l'Institut national du cancer des recommandations qu'elle avait émises dans ses rapports de 2008 sur la mise en œuvre du premier plan cancer et de 2009 sur l'Institut national du cancer.*

*Comme le note la Cour dans la première partie de son rapport, la « réorganisation des soins en cancérologie (est) en voie d'amélioration ». Au travers de plusieurs de ses mesures, le plan cancer 2009-2013 impulse effectivement des évolutions significatives de l'offre de soins en cancérologie en visant notamment à mieux adapter les prises en charge aux spécificités des publics, à améliorer les informations transmises entre professionnels et à renforcer la surveillance du taux d'utilisation des équipements onéreux. Ces évolutions, dont la réalisation à mi-parcours du plan est déjà bien engagée, donneront leur pleine mesure à son échéance, fin 2013. Nous en suivrons attentivement les résultats dans le cadre du comité de pilotage du plan cancer.*

*La Cour souligne par ailleurs le pilotage très structuré dont le second plan cancer fait l'objet tout en rappelant l'intérêt, noté dans son rapport de 2008, de développer ce type de suivi au profit de l'ensemble des plans de santé publique. Je souhaite rappeler que le suivi mis en place au bénéfice du plan cancer, qui repose en grande partie sur l'Institut national du cancer, est très lié aux enjeux spécifiques portés par ce plan et à l'impulsion forte que le gouvernement a souhaité donner à l'amélioration de la prise en charge en cancérologie. Il ne saurait constituer un modèle systématique pour des plans de santé publique animés par des problématiques très diverses.*

---

**REPONSE DE LA MINISTRE DU BUDGET, DES COMPTES PUBLICS  
ET DE LA REFORME DE L'ETAT, PORTE-PAROLE  
DU GOUVERNEMENT**

*Je partage naturellement vos remarques sur les progrès importants réalisés dans la structuration, le pilotage et le suivi en exécution du Plan Cancer.*

*L'Institut National du Cancer (INCa) assure ainsi un suivi régulier et précis de l'avancement des actions, de l'exécution budgétaire et des indicateurs. Les méthodes de pilotage du Plan Cancer pourraient être étendues à l'ensemble des plans.*

*Concernant le volet performance, le taux de couverture du plan par des indicateurs est certes encore insuffisant mais il convient de souligner l'effort de mise en place d'indicateurs de résultat visant à mesurer la prévalence du tabagisme et de la consommation d'alcool (mesures 10 et 11).*

*En outre, je partage le constat du manque de données épidémiologiques, commun à l'ensemble des plans de santé publique, même si les actions menées dans le cadre du Plan Cancer vont dans le bon sens.*

*Par ailleurs, la Cour relève que le « dossier communicant cancer » a peu progressé. Si ceci est factuellement exact, je note cependant que l'agence nationale des systèmes d'information partagés de santé (ASIP), créée mi-2009, a lancé ses travaux dès le début de l'année 2010. Sept régions ont été retenues par l'ASIP Santé et l'INCa pour lancement de la phase « pilote » début 2011. Le cahier des charges de la phase « pilote » a été remis à ces sept équipes pour leur permettre de finaliser leur projet en respectant les exigences de l'ASIP Santé et de l'INCa et d'initier leurs travaux prévus pour durer 18 à 24 mois.*

*Sur la pertinence d'une stratégie s'appuyant sur des référentiels régionaux, je prends acte du risque d'hétérogénéité des prises en charge soulevé par la Cour. Cependant, je tiens à souligner que, pour amorcer le processus, l'ASIP a fait le choix pragmatique d'une optimisation des moyens existants en s'appuyant sur des dispositifs informatiques expérimentés et fonctionnels dans les régions plutôt que de rechercher une centralisation qui aurait retardé davantage le déploiement, l'aurait rigidifié, et aurait induit des coûts bien supérieurs.*

*Je partage pleinement vos remarques sur l'amélioration de la gestion de l'INCa depuis 2009 avec la construction d'un dispositif de gestion des emplois (grille de classification, référentiel de compétences, parcours de professionnalisation), la mise en place du contrôle interne comptable, la refonte des circuits et des procédures et l'élaboration du projet d'établissement en cours de finalisation.*

*S'agissant du retard pris dans l'élaboration du contrat d'objectifs et de performance (COP), dans la structuration des relations avec les agences régionales de santé (ARS) et dans l'articulation avec l'INSERM, je souhaiterais apporter quelques nuances en vous rappelant que la création des ARS est récente (1<sup>er</sup> avril 2010) et que l'exercice 2011 constitue la première année « pleine » pour les agences. Dès la création des ARS, des contrats pluriannuels d'objectifs et de moyens ont été élaborés afin de définir les orientations stratégiques au niveau régional. La structuration des relations entre l'INCa et les ARS a été amorcée dès la création des agences en 2010. En parallèle, le contrat d'objectifs et de performance a été construit sur la période 2011-2014 afin d'orienter les actions stratégiques de l'INCa en 2014 et d'anticiper l'achèvement du Plan Cancer fin 2013.*

*Concernant l'articulation avec l'INSERM, il existe effectivement un débat récurrent entre le choix d'un opérateur organisé autour d'une pathologie dans toutes ses dimensions, notamment la recherche, et une agence spécialisée dans la recherche en santé. En 2011, le rééquilibrage des dotations du Ministère de la Recherche entre l'INCa et l'INSERM a permis de clarifier la situation en confiant près de 20 M€ supplémentaires à l'INSERM (initialement affectés à l'INCa) pour la formation des chercheurs et des médecins par la recherche, le financement des équipements stratégiques pour les laboratoires en cancérologie et des coopérations scientifiques.*

**REPONSE DU MINISTRE DE L'ENSEIGNEMENT SUPERIEUR  
ET DE LA RECHERCHE**

*S'agissant de l'articulation entre l'INCa et l'INSERM, préconisée par la Cour dans son rapport public annuel 2009, le ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche a mené, à compter de 2008, une réflexion visant à clarifier le rôle des différents acteurs dans le domaine de la recherche et de l'innovation en sciences de la vie et de la santé afin d'aboutir à une programmation plus efficace. Cette réflexion a débouché sur :*

*- la constitution, en avril 2009, de « l'Alliance nationale pour les sciences de la vie et de la santé (AVIESAN) » organisée en 10 Instituts Thématiques Multi-Organismes (ITMO) ;*

*- la restructuration simultanée de l'INSERM en instituts thématiques correspondant aux ITMO d'AVIESAN afin de présenter une vision stratégique autour de grands enjeux de la recherche biomédicale en France et de proposer une programmation pour la mise en œuvre.*

*Par ailleurs, dans le cadre du rapprochement entre l'INSERM et la partie recherche de l'INCa préconisé par le 5<sup>ème</sup> conseil de modernisation des politiques publiques, le contrat d'objectifs et de performance entre l'Etat et l'INCa, pour la période 2011-2014, a prévu :*

*- que le directeur de recherche de l'INCa serait « es qualité » désigné comme directeur de l'ITMO cancer de l'Alliance AVIESAN,*

*- et que cet ITMO et l'INCa adopteraient un rapport d'orientation stratégique de recherche contre le cancer qui améliore la synergie entre INCa et INSERM puisque l'INCa constitue une réponse à des enjeux concernant une pathologie qui a de nombreuses intersections avec des axes de recherche fondamentale et de recherche clinique par organes que l'on retrouve dans les orientations stratégiques de l'INSERM.*

*Ce rapport a été adopté en décembre 2010 par le conseil d'administration de l'INCa.*

*Comme le souligne la Cour, dans son rapport public annuel 2009, la signature de la convention, dont l'objet était de clarifier l'articulation entre l'INCa et l'institut cancer de l'INSERM, n'est effectivement intervenue qu'en juillet 2011. Cette date tardive de signature est liée au fait que les moyens nouveaux alloués à l'INSERM au titre du plan cancer 2009-2013 ont été attribués dans le cadre du triennal 2011-2013.*

*Cette convention-cadre intitulée « plan cancer 2009-2013 » définit les modalités de collaboration entre les deux organismes pour une mise en œuvre coordonnée de l'axe recherche du plan cancer et pour une répartition concertée des moyens budgétaires relatifs à la recherche sur le cancer,*

*notamment des nouvelles missions attribuées par le ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche à l'INSERM.*

---

**REPOSE DE LA PRESIDENTE DE L'INSTITUT NATIONAL DU  
CANCER (INCA)**

*Je n'ai pas d'observations à apporter à ce rapport qui m'apparaît fidèle à la situation actuelle de la politique de lutte contre le cancer en France et à celle de l'INCa.*

*Je peux, en tout état de cause, vous assurer de mon engagement et de celui des équipes de l'INCa pour continuer à mettre en œuvre les recommandations de la Cour et répondre à l'enjeu essentiel pour tous nos concitoyens que représente la promotion de la politique de lutte contre le cancer.*

---



**REPONSE DU PRESIDENT-DIRECTEUR GENERAL  
DE L'INSTITUT NATIONAL DE LA SANTE ET DE LA RECHERCHE  
MEDICALE (INSERM)**

*Ce texte n'appelle pas d'observation de ma part.*

---

**REPONSE DE LA DIRECTRICE GENERALE DE L'INSTITUT  
DE VEILLE SANITAIRE (INVS)**

*A la lecture de l'insertion intitulée « La lutte contre le cancer » destiné à figurer dans le prochain rapport public annuel de la Cour des comptes, je n'ai pas de remarques particulières à formuler sur ce document.*

---

**REPONSE DU DIRECTEUR GENERAL DE LA CAISSE NATIONALE  
DE L'ASSURANCE MALADIE DES TRAVAILLEURS SALARIES  
(CNAMTS)**

*En effet, l'Assurance Maladie participe à cet enjeu majeur de santé publique en menant des actions d'accompagnement et de sensibilisation pour mobiliser les médecins traitants dans le suivi de leurs patients et les assurés à se faire dépister.*

*Concernant l'incitation des professionnels de santé, comme vous l'indiquez dans le pré-rapport, nous avons cherché à mieux impliquer les médecins traitants dans le dépistage du cancer du sein avec le CAPI instauré en 2009. Nous avons renforcé cette démarche en 2011, dans la nouvelle convention médicale puisque celle-ci intègre dans la rémunération sur objectifs de santé publique, outre le dépistage du cancer du sein, celui du col de l'utérus.*

*De plus, afin de favoriser le développement de ce dépistage, la convention autorise désormais les médecins à coter l'acte de frottis (à 50 %) réalisé au cours d'une consultation, ce qui n'était pas faisable auparavant.*

*Concernant les assurés, dans le cadre de la convention d'objectif et de gestion signée avec l'Etat pour la période 2010-2013 nous nous sommes engagés à mener des actions particulières pour sensibiliser les femmes bénéficiant de la CMUC à recourir au dépistage organisé du cancer du sein.*

*Comme vous, j'estime qu'il est nécessaire d'optimiser le dispositif de gestion des dépistages et cet objectif a été inscrit dans notre Convention d'objectif et de gestion. Aussi, je pense que l'évaluation menée par l'INCA pourra alimenter le travail que nous avons entrepris avec la DGS pour améliorer l'efficacité des programmes de dépistages organisés des cancers en confiant à l'Assurance Maladie les campagnes d'invitation. Cette nouvelle organisation qui devrait être testée en 2012 permettrait d'optimiser parallèlement l'organisation des structures de gestion appelées à devenir des centres de coordination des cancers dans le plan Cancer II.*

---

## 3

# Les juridictions administratives : une gestion sensiblement améliorée

---

### PRESENTATION

---

*Le Conseil d'Etat, à côté de sa double fonction, juridictionnelle et de conseil, a aussi pour responsabilité d'administrer la juridiction administrative. Il assure ainsi la gestion des huit cours administratives d'appel (CAA), des 42 tribunaux administratifs (TA), dont 11 outre-mer et de la cour nationale du droit d'asile (CNDA).*

*La Cour des comptes avait procédé en 2000 à un contrôle approfondi des cours d'appel et des tribunaux administratifs. Elle avait dressé un constat sévère et, après contradiction, adressé le 4 janvier 2001 un référé au ministre de la justice<sup>18</sup>.*

*Les principales critiques formulées à l'époque portaient sur les points suivants :*

- la gestion des crédits budgétaires, la gestion administrative, la cellule immobilière ;*
- la gestion des personnels – magistrats et greffiers – et en particulier les problèmes statutaires, indemnitaires et de rémunération, mais surtout d'activité, avec une incitation à une meilleure efficacité ;*
- les résultats de l'activité des juridictions et leur suivi : délais moyens trop longs de jugement des dossiers, engorgement des cours administratives d'appel, faiblesses des outils statistiques, malgré l'augmentation des moyens en personnels.*

*A l'issue d'un nouveau contrôle mené en 2010 et début 2011, la Cour a constaté un redressement très significatif, dans tous les domaines critiqués, par rapport à la période précédente même si l'effort engagé doit être poursuivi et quelques points amendés ou suivis avec attention.*

---

<sup>18</sup> Depuis la mise en place de la loi organique sur les lois de finances (LOLF) en 2006, le budget du Conseil d'Etat et des juridictions administratives a été rattaché au Premier ministre - programme 165 « Conseil d'Etat et juridictions administratives » - et il ne relève plus du ministère de la justice.

*Au cours de la décennie 2000-2010, les juridictions administratives ont, dans un contexte de progression constante du volume du contentieux, (6 % en moyenne par an), ramené à onze mois en moyenne le délai de traitement des dossiers que ce soit dans les cours administratives d'appel ou dans les tribunaux administratifs.*

*Certes, les effectifs tant des greffes que des magistrats ont été renforcés<sup>19</sup>, de nouveaux tribunaux ont été créés (notamment en région parisienne), mais ces éléments ne sauraient à eux seuls expliquer ce changement profond qui touche tant les modes de gestion que l'efficacité des juridictions administratives.*

## **I - Des modes de gestion performants**

Au cours de la dernière décennie, les juridictions administratives ont largement revu et amélioré leurs modes de gestion.

### **A - Les ressources humaines**

Par-delà la croissance des effectifs, des efforts significatifs ont été engagés pour améliorer la gestion des moyens humains.

Les travaux du Conseil supérieur des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel témoignent d'une gestion attentive et dynamique du corps des magistrats administratifs et du soin apporté au déroulement de leurs carrières. Le développement des actions de formation permet de garantir au moment de leur prise de fonction l'égale préparation des magistrats issus de diverses filières. Une attention particulière est portée aux perspectives de mobilité, notamment avec la mise en place d'un conseiller mobilité-carrières.

Les effectifs des greffes ont augmenté, au demeurant par un dépassement de l'effectif théorique qui devra être résorbé, de même que les effectifs des personnels d'aide à la décision, notamment des assistants de justice, dont les conditions d'utilisation pourraient être optimisées par la définition de bonnes pratiques.

---

<sup>19</sup> Entre 1999 et 2010 les effectifs budgétaires de magistrats sont passés de 827 à 1 052 soit une progression de 27 % sur la période ou 2,5 % en moyenne par an dont, entre 2007 et 2010, 65 magistrats, ce qui correspond à 2 % en moyenne dans la période récente.

## **B - Les instruments de pilotage**

Au cours des années récentes, le pilotage des juridictions est devenu une préoccupation constante et a été conçu comme l'un des moyens de dynamiser l'action et d'améliorer les résultats.

Les services administratifs du Conseil d'Etat ont été organisés de telle sorte que les tribunaux administratifs et cours administratives d'appel disposent d'interlocuteurs bien identifiés. Un secrétaire général adjoint est plus particulièrement chargé des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel.

Par ailleurs, alors que le précédent contrôle de la Cour avait relevé l'absence d'indicateurs chiffrés permettant le pilotage des travaux des juridictions, le Conseil d'Etat a élaboré, en 2008, au-delà de l'application INFOCENTRE déjà ancienne, des tableaux d'indicateurs statistiques mensuels, qui donnent une image complète de l'activité de la juridiction, de sa productivité, du rapport entre les charges et les moyens en personnels, avec une comparaison entre juridictions et sur les années antérieures.

Les juridictions ont établi des projets de juridiction triennaux dont les premiers concernent la période 2009-2011. Ils servent de référence pour les discussions budgétaires annuelles et sont centrés sur les principaux objectifs de performance : délais moyens de traitement des dossiers, résorption des stocks.

Ces divers éléments servent de support à un dialogue de gestion bien intégré à la préparation du budget, qui, par-delà la répartition des moyens, contribue à la mobilisation sur des objectifs communs. Ce dialogue s'opère sur la base d'indicateurs chiffrés (sous forme de ratios) qui permettent des comparaisons dans le temps entre tribunaux classés par catégories homogènes. Les limites de ce type d'indicateurs sont prises en compte dans la discussion budgétaire.

A cela s'ajoute la mise en place d'outils pour s'assurer de la sécurité juridique des décisions rendues (taux de contestation des décisions, taux d'annulation ou de réformation des jugements ou arrêts contestés, analyse par sondage des ordonnances rendues).

## **C - Le système d'information**

Les juridictions administratives ont développé, depuis une quinzaine d'années, une organisation informatique qui a permis d'améliorer à la fois la productivité des rapporteurs, le suivi des dossiers,

la production de statistiques, ainsi que, plus généralement, la qualité du service rendu aux usagers.

Le déploiement d'ARAMIS, logiciel informatique intégrant la chaîne de traitement des dossiers, devrait permettre de franchir une étape supplémentaire et d'accélérer la généralisation de la dématérialisation des procédures et des méthodes de travail.

## **D - La gestion immobilière**

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

Ces opérations se sont révélées souvent complexes sur les plans soit technique, soit juridique. Le Conseil d'Etat a su les mener à bien, même si certaines d'entre elles peuvent ne pas être exemptes de critiques s'agissant de la conduite des opérations<sup>20</sup>.

## **II - Des réformes orientées vers l'efficience**

### **A - 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 % par ordonnances.

Le développement récent des procédures d'ordonnances et de juge unique rend indispensable leur évaluation.

---

<sup>20</sup> Rédaction des baux, travaux complémentaires et dépassement des devis initiaux liés à la complexité des travaux sur des bâtiments anciens.

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. La mise en œuvre de cette disposition, qui a suscité des inquiétudes chez les magistrats, pourra être à l'origine d'économies de temps et de moyens, tout en restant strictement encadrée.

## **B - Une efficience accrue**

La réduction des délais de traitement a été importante : ainsi, le délai moyen prévisible 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.

La charge 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.

Le redressement ne s'est pas accompagné, dans un premier temps, d'un effort comparable de diminution des stocks de dossiers anciens. Le délai de traitement demeurait anormalement long pour certains d'entre eux. Si, fin 2009, la moitié des dossiers en stock datait de moins d'un an, la situation pouvait être difficile dans certains tribunaux.

Les statistiques au 31 décembre 2010 font apparaître que la réduction moyenne des stocks au cours de l'année (- 8,71 %) a profité davantage aux dossiers anciens. Avec 23 300 dossiers de plus de deux ans au 31 décembre 2011 dans les tribunaux administratifs, le stock des affaires anciennes a diminué de plus de moitié par rapport au 31 décembre 2008, ne représentant plus que 13,8 % du stock global contre 25 %. Dans les cours administratives d'appel, sur la même période, ce dernier représente 4,4 % du stock global contre 10,5 %.

L'effort réel en vue de résorber les stocks anciens doit être poursuivi, même s'il conduit à une dégradation optique du délai de traitement moyen. Enfin, les disparités du stock par magistrat ne peuvent qu'être sources de tensions.

### **CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS**

*Les améliorations constatées résultent, certes, d'un renforcement des effectifs et des autres moyens, mais il n'aurait pu, à lui seul, permettre de faire face à l'accroissement et à la complexité croissante des contentieux.*



*Une politique dynamique des ressources humaines, la qualité du dialogue de gestion, la pertinence des outils informatiques et statistiques ont contribué à ce redressement, qui s'est appuyé également sur une modernisation des procédures. Cette évolution a aussi été portée par une volonté collective.*

*Ce constat positif ne méconnaît pas pour autant les limites atteintes en termes de progression de la productivité.*

*Il convient encore 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.*

*La qualité de la gestion du parc immobilier doit être renforcée. L'objectif de dématérialisation doit être poursuivi de manière attentive, afin de susciter l'adhésion de l'ensemble du personnel.*

*Une particulière attention doit être portée à la perception, en interne, de ces changements. Le Conseil d'Etat, conscient des enjeux, s'est déjà engagé dans une démarche en ce sens.*

*Enfin, au-delà des juridictions administratives, comme le rappelle fréquemment le Conseil d'Etat, il serait souhaitable de développer, réformer ou introduire, quand il y a lieu, des procédures de règlement alternatif des litiges, par exemple, grâce aux « recours administratifs préalables », afin de limiter la croissance des contentieux.*

---

## SOMMAIRE DES REPONSES

Premier ministre	56
Ministre du budget, des comptes publics et de la réforme de l'Etat, porte-parole du Gouvernement	57
Vice-président du Conseil d'Etat	58

**REPONSE DU PREMIER MINISTRE**

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

---

**REPONSE DE LA MINISTRE DU BUDGET, DES COMPTES PUBLICS  
ET DE LA REFORME DE L'ETAT, PORTE-PAROLE DU  
GOUVERNEMENT**

*Je souhaite vous soumettre en retour plusieurs remarques.*

*Vous constatez des améliorations dans tous les domaines critiqués lors de votre contrôle des juridictions administratives en 2000. Ces améliorations résultent d'un renforcement des effectifs et des autres moyens, mais aussi d'une politique dynamique des ressources humaines, de la qualité du dialogue de gestion, de la pertinence des outils informatiques et statistiques et d'une modernisation des procédures.*

*Malgré ce constat positif, vous relevez des limites en termes de progression de la productivité pour lesquelles vous formulez plusieurs recommandations.*

*La première recommandation émise vise à rééquilibrer la répartition des effectifs et la charge de travail entre les juridictions et entre les magistrats, afin de faciliter la résorption du stock des dossiers anciens. A ce titre, je souhaite mentionner que pour donner les moyens à la Cour nationale du droit d'asile (CNDA) de réduire significativement ses délais de jugement, dans un contexte de progression du contentieux, le Gouvernement a accepté la mise en œuvre d'un plan d'action vigoureux qui renforce la capacité de jugement de la Cour. Ce plan d'action, qui prévoit notamment d'affecter à la CNDA 50 emplois supplémentaires en 2011 et 15 en 2012, alors que la programmation prévue dans le budget triennal 2011-2013 était de 20 créations d'emplois en 2011, 20 en 2012 et 10 en 2013, devrait permettre à cette juridiction d'atteindre l'objectif de 6 mois de délai prévisible moyen de jugement des affaires en stock avant la fin de l'année 2012.*

*Enfin, conscient de la nécessité de poursuivre la réduction des délais de jugement dans les juridictions administratives, le Gouvernement a exonéré les juridictions administratives de l'application de la règle du non-remplacement d'un départ à la retraite sur deux : les juridictions administratives bénéficient de créations nettes d'emplois (+ 25 ETP) en 2012.*

*Vos autres recommandations n'appellent aucune observation de ma part.*

---

**REPONSE DU VICE-PRESIDENT DU CONSEIL D'ETAT**

*Cette insertion, positive sur la gestion de la juridiction administrative, met particulièrement bien l'accent sur ses points forts et ses faiblesses.*

*Il n'appelle qu'une observation de ma part, relative à la résorption des stocks anciens. La Cour des comptes juge avec raison que « l'effort en vue de résorber les stocks anciens doit être poursuivi ». Tel est bien aujourd'hui la politique du Conseil d'Etat, menée avec vigueur même si, comme cela est très justement signalé, cet effort peut conduire à une dégradation optique et provisoire du délai de traitement moyen*

---

## **Le Conseil des ventes volontaires de meubles aux enchères publiques : une réforme réalisée**

---

### *PRESENTATION*

---

*Le Conseil des ventes volontaires de meubles aux enchères publiques, est un organisme chargé, par la loi du 10 juillet 2000 mettant fin au monopole des commissaires priseurs, d'agréeer les sociétés de vente volontaires de biens meubles aux enchères publiques, de sanctionner les manquements par ces sociétés aux lois et règlements et de participer à la formation des personnes habilitées à diriger les ventes.*

*A l'issue de son contrôle, la Cour avait adressé au ministre de la justice, le 26 novembre 2010, un référé dont les principales observations concernaient les incertitudes existant sur le statut et les pouvoirs du Conseil. Elle dénonçait le fait que le Conseil était généralement considéré comme une autorité de régulation sans que la loi lui ait effectivement conféré cette qualité. Une clarification était indispensable, ces incertitudes entraînant de nombreuses difficultés. La Cour relevait également des lacunes dans la gestion du Conseil.*

*Depuis lors, une évolution législative et des mesures internes prises par ses instances dirigeantes ont largement répondu aux recommandations de la Cour.*

---

### **I - Un statut précisé, des pouvoirs renforcés**

La loi du 10 juillet 2000 avait reconnu au Conseil des ventes volontaires de meubles aux enchères publiques la personnalité morale, mais n'avait précisé ni sa nature juridique, publique ou privée, ni sa fonction vis-à-vis des professions concernées (ces dernières se composent de près de 400 sociétés de ventes volontaires représentant un volume de transaction de deux milliards d'euros).

Le silence des textes avait conduit le Conseil à considérer que sa gestion relevait du droit public, notamment qu'il pouvait recruter des agents de statut public, bien que la plus grande partie de son personnel soit soumise au droit privé et à une convention collective.

Le Conseil des ventes volontaires de meubles aux enchères publiques ne disposait par ailleurs d'aucun des attributs d'une autorité régulatrice, que ce soit un pouvoir de contrôle ou un pouvoir normatif.

Pour pallier la faiblesse de ses prérogatives légales, le Conseil avait, depuis quelques années, développé son activité au-delà de sa mission stricto sensu, dans le domaine du contentieux et de l'observation des marchés, en leur consacrant un budget significatif.

Les événements intervenus à l'hôtel des ventes de la rue Drouot, fin 2009, au cours desquels des professionnels indélicats avaient détourné des objets destinés à la vente, ont mis en évidence la nécessité d'un pouvoir régulateur fort. Compte tenu des pouvoirs dont il disposait à l'époque, la Cour avait donc recommandé un renforcement des pouvoirs du Conseil.

La loi du 20 juillet 2011 répond à la nécessité de libéralisation dans le cadre de la directive services de l'Union européenne (2006/123/CE du 12 décembre 2006). Elle substitue à l'agrément des opérateurs une déclaration préalable d'activité.

La loi précise que le Conseil des ventes volontaires de meubles aux enchères publiques est une autorité de régulation et un « établissement d'utilité publique » doté de la personnalité morale.

Le caractère de personne morale de droit privé du Conseil est ainsi affirmé, ainsi que son statut d'autorité de régulation, même s'il ne s'agit pas d'une autorité publique de régulation.

Les opérateurs doivent désormais fournir toutes précisions utiles sur leurs locaux, les opérations de vente et les infrastructures utilisées en cas de vente par voie électronique. Le dernier alinéa de l'article 9 permet au Conseil « *de se faire communiquer toutes précisions utiles relatives à leur organisation ainsi qu'à leurs moyens techniques et financiers* », pouvoir dont il ne disposait pas auparavant.

Les missions du Conseil concernent dorénavant, en plus de l'enregistrement de déclarations des opérateurs, l'identification des bonnes pratiques et la promotion de la qualité du service en lien avec les organisations professionnelles. L'observation de l'économie des enchères se voit ainsi reconnaître un support légal.

Le Conseil est surtout chargé d'élaborer, après avis des organisations professionnelles représentatives des opérateurs, un recueil des obligations déontologiques de ces mêmes acteurs, soumis à l'approbation du garde des sceaux et rendu public.

Cette dernière mission, qui reprend une recommandation forte de la Cour, confère au Conseil un pouvoir important en matière normative.

Avant le vote de la loi, il avait engagé, avec l'ensemble de la profession, une réflexion sur les règles déontologiques et a été en mesure d'élaborer un pré-projet reposant sur des bases consensuelles.

## **II - Des procédures disciplinaires clarifiées, des règles déontologiques affichées**

La Cour avait relevé que le Conseil, qui disposait d'un pouvoir de sanction sur saisine de son commissaire du gouvernement, en usait de manière peu active et relativement clémente.

Elle constatait également que l'absence de procédures claires régissant l'activité disciplinaire, notamment de règles relatives aux déports des membres du Conseil exerçant l'activité d'opérateur, faisait peser un doute sur l'impartialité de ses décisions. La Cour avait formulé des recommandations pour y remédier.

L'article 23 de la loi du 20 juillet 2011 répond à la critique sur l'absence de déports, en disposant que « *les membres du Conseil exerçant au cours de leur mandat l'activité d'opérateurs de ventes volontaires aux enchères publiques ne participent pas aux délibérations relatives à la situation individuelle des opérateurs* ».

L'article 24 édicte des règles précises relatives à la prévention des conflits d'intérêts, qui faisaient défaut auparavant. Il prévoit notamment que les membres ne peuvent participer à aucune délibération, même non disciplinaire, concernant une affaire ou un organisme dans lequel ils ont, ou ont eu, des intérêts directs ou indirects. Tout membre du Conseil doit déclarer les intérêts ou mandats qu'il détient ou est amené à détenir.

## **III - Une gestion mieux encadrée et plus rigoureuse**

Pour exercer ses missions, le Conseil perçoit une cotisation professionnelle acquittée par les opérateurs.

Sous le régime de la loi de 2000, il en fixait lui-même le taux. Il avait ainsi pu se constituer des excédents significatifs, que des ajustements à la baisse opérés depuis 2005 n'avaient pas suffi à résorber.



Les fonds propres du Conseil atteignaient, fin 2009, 3,4 M€ et représentaient près de deux ans de charges de fonctionnement.

Parallèlement, les dépenses augmentaient fortement (+ 63 % entre 2005 et 2008) du fait du développement des activités de communication, de réception, de publication et de la création d'un observatoire économique.

La Cour avait recommandé de prendre les mesures nécessaires à une gestion plus économique et rigoureuse.

La loi du 20 juillet 2011 prévoit que le montant de la cotisation professionnelle est désormais fixé par arrêté du garde des sceaux après avis du Conseil et des organisations professionnelles. La Cour estime que cette disposition permettra un meilleur ajustement des ressources, donc un meilleur encadrement des dépenses.

L'équipe dirigeante en place depuis l'été 2009 a repris en main la maîtrise des dépenses. Si l'on exclut des opérations exceptionnelles indispensables (constitution de provisions et régularisation de la comptabilisation des dépenses liées au site Internet), les charges de l'exercice 2009 étaient inférieures de 1,5 % aux charges 2008. En 2010, les charges courantes ont diminué de 5 %. Cette diminution a principalement porté sur les postes « communication et relations publiques » (-75 % entre 2009 et 2010) et « observatoire économique » (-23 % au cours de la même période), postes dont l'évolution avait été particulièrement critiquée par la Cour.

De même, les dirigeants du Conseil se sont appliqués à mettre un terme aux autres dérives de gestion constatées.

Les personnels sont maintenant tous dotés de contrats de travail écrits. Il a été mis fin aux contrats de droit public. Les relations avec le gestionnaire du site Internet ont été normalisées, et les activités de formations sont maintenant retracées dans les comptes.

Dans ce domaine, la régularisation effectuée à la suite de l'intervention de la Cour a permis de réintégrer des réserves non comptabilisées pour un montant de 150 000€.

---

### *CONCLUSION*

---

*Après dix années de fonctionnement, le Conseil des ventes volontaires de meubles aux enchères publiques a été profondément transformé.*

*Les nouveaux textes précisent son statut et ses missions, et lui confèrent de nouveaux pouvoirs.*

*La remise en ordre de sa gestion ne peut que contribuer au renforcement de sa légitimité.*

*Il lui reste maintenant, pour parvenir à exercer une véritable mission de régulation du marché des ventes volontaires aux enchères publiques, à établir des relations de confiance avec les professionnels intervenant dans ce secteur d'activité.*

---

## SOMMAIRE DES REPONSES

Garde des sceaux, ministre de la justice et des libertés	66
Ministre du budget, des comptes publics et de la réforme de l'Etat, porte-parole du Gouvernement	67
Présidente du Conseil des ventes volontaires de meubles aux enchères publiques	68

**REPONSE DU GARDE DES SCEAUX, MINISTRE DE LA JUSTICE  
ET DES LIBERTES**

*Je vous informe que cette insertion n'appelle pas de remarque particulière de ma part.*

---

**REPONSE DE LA MINISTRE DU BUDGET, DES COMPTES PUBLICS  
ET DE LA REFORME DE L'ETAT, PORTE-PAROLE  
DU GOUVERNEMENT**

*Cette insertion n'appelle aucune observation particulière de ma part.*

---

***REPONSE DE LA PRESIDENTE DU CONSEIL DES VENTES  
VOLONTAIRES DE MEUBLES AUX ENCHERES PUBLIQUES***

*Cette insertion n'appelle de ma part aucune observation.*

---

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

---

### *PRESENTATION*

---

*La Cour a adressé, le 26 novembre 2010, au ministre chargé du travail et de l'emploi et au ministre chargé du budget, une communication portant sur deux dispositifs d'accompagnement des restructurations économiques : les conventions de reclassement personnalisé (CRP), créées sous la responsabilité de l'assurance chômage, et les contrats de transition professionnelle (CTP), mis en place de façon expérimentale par l'Etat dans certains bassins d'emploi.*

*Ces conventions et contrats ont bénéficié à 140 000 personnes en 2009 et entraîné des dépenses de l'ordre de 100 M€ pour le budget de l'Etat et de 300 M€ pour la sécurité sociale, en plus des coûts supportés par l'assurance chômage.*

*Tout en critiquant l'absence de critère objectif dans le choix des 33 bassins d'emplois éligibles au contrat de transition professionnelle, la Cour déplorait le caractère de plus en plus concurrent de ces deux parcours de retour à l'emploi<sup>21</sup>, et constatait que les résultats de retour à l'emploi s'étaient dégradés depuis le début de la crise.*

*Par ailleurs, le coût unitaire élevé du contrat de transition professionnelle pour l'Etat<sup>22</sup>, qui participait non seulement au financement de l'accompagnement des bénéficiaires mais aussi à l'allocation qui leur était versée, était également souligné.*

---

<sup>21</sup> 140 000 personnes en 2009 (dont 15 000 contrats de transition professionnelle (CTP)) et 110 000 en 2010 (dont 17 000 CTP) ont adhéré à ces parcours de reclassement d'une durée maximale de 12 mois, proposés à tous les salariés visés par un licenciement économique dans une entreprise de moins de 1000 salariés, ou en situation de redressement/liquidation judiciaire, assurant un revenu brut indemnisé de 80 % du salaire de référence antérieur, moyennant l'abandon de l'équivalent de deux mois de l'indemnité de préavis.

<sup>22</sup> Le coût moyen consolidé pour l'Etat d'un parcours de contrat de transition professionnelle s'est élevé à 8 000 €.

*La Cour préconisait donc :*

- *la fusion des deux dispositifs et le ciblage sur les salariés les plus fragiles ;*
- *la clarification du régime juridique du nouveau contrat fusionné et la dissolution de la société de gestion du contrat de transition professionnelle (SGCTP) ;*
- *un meilleur équilibre des contributions des financeurs (Etat, assurance chômage, sécurité sociale, entreprises).*

**La loi du 28 juillet 2011 et l'accord national interprofessionnel du 31 mai 2011, qui l'avait précédée, ont apporté des réponses positives à la plupart des recommandations de la Cour.**

---

## **I - Un dispositif unique : le contrat de sécurisation professionnelle**

La loi n° 2011-893 du 28 juillet 2011 pour le développement de l'alternance et la sécurisation des parcours professionnels a créé le *contrat de sécurisation professionnelle* (CSP), qui se substitue à la convention de reclassement personnalisé et au contrat de transition professionnelle. Les conditions de mise en œuvre du nouveau contrat sont renvoyées à un accord national interprofessionnel.

Le nouveau contrat est entré en vigueur le 1<sup>er</sup> septembre 2011, comme le prévoyait l'accord des partenaires sociaux du 31 mai 2011 et sa convention d'application du 19 juillet 2011, pour une durée expirant le 31 décembre 2013.

Le législateur a ainsi clairement fait le choix d'un statut conventionnel, alors que, si le régime juridique de la convention de reclassement relevait également de l'assurance chômage, le contrat de transition professionnelle était d'une nature hybride avec des effets juridiques mal définis.

Les textes précisent que, dans les entreprises de moins de 1000 salariés (champ identique à celui de la convention de reclassement personnalisé et du contrat de transition professionnelle), le contrat de sécurisation professionnelle doit être proposé à tout salarié ayant au moins un an d'ancienneté, dont l'employeur envisage de prononcer le licenciement pour motif économique. Le seuil d'un an résulte d'un compromis entre les dispositions de la convention de reclassement



personnalisé, selon lesquelles deux ans d'ancienneté étaient requis, et le contrat de transition professionnelle, qui s'appliquait sans condition de présence dans l'entreprise.

Comme c'était le cas pour la convention de reclassement personnalisé, les salariés ne réunissant pas les conditions requises pourront toutefois bénéficier du nouveau contrat sur la base d'une allocation limitée au montant de l'aide au retour à l'emploi (ARE), indemnité de chômage de droit commun à laquelle ils peuvent prétendre.

Le contrat de sécurisation professionnelle organise un parcours d'accompagnement renforcé d'une durée maximale de douze mois, comme le contrat de transition professionnelle et, dans sa dernière version, la convention de reclassement personnalisé.

Prolongeant une expérimentation engagée durant l'été 2010 pour les conventions de reclassement personnalisé et les contrats de transition professionnelle, l'accompagnement du nouveau contrat est également ouvert, à titre expérimental, aux demandeurs d'emploi en fin de contrat à durée déterminée, de mission d'intérim ou en fin de contrat de chantier, dans un bassin d'emploi donné et dans la limite d'une enveloppe annuelle de 2 à 3 M€, sous le contrôle du comité de pilotage national composé des partenaires sociaux signataires de l'accord et de représentants de l'Etat.

Le niveau de revenu garanti par le contrat de sécurisation professionnelle est identique à celui des dispositifs précédents : soit 80 % du salaire de référence antérieur. Toutefois, ce salaire est plafonné à quatre fois le plafond de la sécurité sociale, comme dans le régime d'assurance chômage. La Cour avait critiqué le fait que l'assiette de calcul des allocations versées n'était pas limitée dans le dispositif du contrat de transition professionnelle.

La Cour avait également relevé que la convention et le contrat antérieurs étaient favorables aux salariés bénéficiant de revenus et d'indemnités conventionnelles de rupture élevés, notamment en raison de l'absence des différés d'indemnisation<sup>23</sup> appliqués aux autres demandeurs d'emploi.

En portant la contribution des salariés au financement du dispositif de deux à trois mois de l'équivalent de l'indemnité de préavis, la modification introduite par le contrat de sécurisation professionnelle, qui

---

<sup>23</sup> Le versement des allocations au titre de l'allocation d'aide au retour à l'emploi débute à l'issue de la durée de préavis, d'un délai d'attente de 7 jours et d'un différé d'indemnisation lié aux congés non pris indemnisés par l'employeur, ainsi qu'au montant des indemnités de rupture qui excède le niveau des indemnités légales.

va concerner pour l'essentiel les personnels d'encadrement<sup>24</sup>, atténue ces disparités de traitement.

## II - Un opérateur unique : Pôle emploi

Alors que la Cour avait critiqué le fait que la gestion des deux anciens dispositifs n'ait pas été confiée à Pôle emploi, l'accord désigne clairement Pôle emploi comme l'opérateur unique du nouveau contrat.

Les conseillers de Pôle emploi doivent vérifier, au moment de l'inscription d'un demandeur d'emploi licencié pour motif économique, que le salarié a bien été informé de l'existence et du contenu du contrat de sécurisation professionnelle et de la possibilité d'en bénéficier. A défaut, il revient aux conseillers de le faire en lieu et place de l'employeur.

Pôle emploi perçoit, pour le compte de l'Unédic, la double contribution des entreprises : l'indemnité de préavis (y compris l'ensemble des charges patronales et salariales) et les sommes correspondant aux heures non utilisées au titre du droit individuel à la formation, celles-ci étant affectées aux prestations d'accompagnement.

Il recouvre aussi les éventuelles pénalités dues par les entreprises qui ont omis de proposer le contrat de sécurisation professionnelle (soit deux mois de salaire brut, portés à trois mois lorsque Pôle emploi a dû se substituer à l'employeur défaillant pour proposer le contrat). Par ailleurs, Pôle emploi verse, pour le compte de l'assurance chômage, l'allocation spécifique de sécurisation aux bénéficiaires.

Pôle emploi est aussi chargé de l'accompagnement des bénéficiaires. Il peut le déléguer à d'autres opérateurs choisis par appel d'offres.

Tout salarié qui accepte un contrat de sécurisation professionnelle doit bénéficier, dans les huit jours de son adhésion, d'un entretien individuel de pré-bilan, qui peut être suivi d'un bilan de compétences. Puis doit se dérouler un *plan d'action de sécurisation professionnelle* comprenant un suivi personnalisé de l'intéressé par un référent, des mesures d'orientation et d'accompagnement, des actions de validation de l'expérience et, si nécessaire, de formation.

---

<sup>24</sup> La loi fixe à 1 mois la durée du préavis pour les salariés justifiant d'une ancienneté de 6 mois à 2 ans, et à 2 mois pour une durée de présence supérieure. Dans la plupart des conventions collectives, le préavis des personnels non cadres a une durée limitée à la durée légale de 2 mois.

La loi précise que l'ordonnance n° 2006-433 du 13 avril 2006, qui avait institué l'expérimentation du contrat de transition professionnelle, sera abrogée à compter du 31 décembre 2012. Ce faisant, elle met fin, à cette date, à la mission de la société de gestion du contrat de transition professionnelle (SGCTP), - EURL - filiale de l'Association pour la formation professionnelle des adultes (AFPA), dont la Cour avait demandé la dissolution.

Dès l'origine, le régime juridique de cette société de droit commercial n'était pas adapté à la mission de service public qui lui avait été confiée dans les sept premiers bassins d'emploi retenus en 2006 pour lancer une action initialement conçue par l'Etat comme une expérimentation limitée dans le temps et dans l'espace, puis prorogée et étendue à plusieurs reprises.

Soulignées par la Cour, les difficultés de gestion et d'indemnisation liées à cette situation ne justifiaient pas le maintien de cet opérateur. Or, l'AFPA, qui en est l'associé unique, souhaite le conserver pour développer les interventions propres à l'AFPA dans le domaine des restructurations économiques.

La Cour sera attentive aux conditions dans lesquelles se fera le transfert à Pôle emploi des dossiers gérés par la société de gestion du contrat de transition professionnelle<sup>25</sup>, ainsi qu'aux modalités financières d'apurement des comptes liés à la mission qui lui avait été confiée par la loi.

### **III - Un financement restant à équilibrer**

La Cour avait souhaité une répartition plus équilibrée du financement entre l'assurance chômage, l'Etat, la sécurité sociale et les entreprises.

Les partenaires sociaux ont accepté un surcoût annuel pour l'Unédic de 150 M€ par rapport à l'ancienne convention de reclassement personnalisé : au-delà de ce montant, une nouvelle concertation devrait avoir lieu pour revoir les paramètres du dispositif.

---

<sup>25</sup> Un arrêté du 1<sup>er</sup> septembre 2011 précise que le contrat de sécurisation professionnelle peut être conclu avec la société de gestion du contrat de transition professionnelle (SGCTP) sur les sept bassins initiaux d'expérimentation du contrat de transition professionnelle dans l'attente de la mise en œuvre des marchés que Pôle emploi va conclure avec certains opérateurs de placement.

L'Etat, qui contribuait pour près de 40 % au financement de l'allocation versée aux bénéficiaires du contrat de transition professionnelle, ne participera pas aux revenus des titulaires du nouveau contrat, sauf pour les salariés entrés avec une ancienneté comprise entre un et deux ans. Il a accepté de prendre en charge la moitié du surcoût, par rapport à l'indemnisation au niveau de l'allocation d'aide au retour à l'emploi, que représente l'allocation versée au titre du nouveau contrat à cette catégorie de bénéficiaires.

L'Etat continue, par ailleurs, à supporter la moitié du coût spécifique de l'accompagnement, évalué à 1 600 € par bénéficiaire. Ce coût devrait cependant diminuer par rapport à l'accompagnement du contrat de transition professionnelle, dans la mesure où le ratio d'un référent pour 30 adhérents, que la Cour avait jugé excessif, est abandonné au profit du taux d'encadrement d'un référent pour 50 adhérents, appliqué précédemment pour les conventions de reclassement personnalisées.

En revanche, les modalités de mise à contribution de la sécurité sociale demeurent inchangées : l'allocation versée aux bénéficiaires n'est pas soumise au prélèvement de CSG-CRDS, contrairement aux allocations des autres demandeurs d'emploi<sup>26</sup>.

Les cotisations sociales salariales et patronales, dues sur les indemnités de préavis dans la limite de trois mois, sont affectées au financement du dispositif et non à la sécurité sociale, étant précisé que le relèvement de deux à trois mois de la contribution des salariés conduit à accroître les pertes de recettes, estimées à 400 M€ par an pour 100 000 bénéficiaires.

#### *CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS*

*Le nouveau contrat de sécurisation professionnelle répond aux recommandations de la Cour en matière de simplification et d'unité de gestion.*

*De même, la quasi-suppression de la participation de l'Etat aux revenus est cohérente avec le fait que les bénéficiaires relèvent du régime d'assurance et non d'un régime de solidarité. Toutefois, la charge financière non compensée à la sécurité sociale reste inchangée.*

*Le nouveau contrat demeure limité aux licenciés économiques, enregistrés sous le statut de stagiaires de la formation professionnelle et, comme tels, non comptabilisés dans les statistiques du chômage, alors*

<sup>26</sup> L'allocation d'aide au retour à l'emploi est soumise à un taux de CSG-CRDS de 6,7 % sur 97 % des allocations (sauf taux réduit ou exemption pour les personnes non imposables, selon le niveau du revenu fiscal de référence et le nombre de personnes à charge).

*qu'ils accomplissent un parcours de reclassement et des actes de recherche d'emploi.*

*Compte tenu de la diversité des formes de rupture de contrats liées aux mutations économiques, la Cour avait, pour sa part, souhaité que le dispositif soit ciblé sur les personnes qui ont le plus besoin de reconversion professionnelle, en retenant donc comme critère leur distance à l'emploi et non leur seul statut juridique.*

*En conséquence, la Cour renouvelle les trois recommandations suivantes :*

- 1. - réserver le nouveau contrat aux cas de ruptures de contrats de travail des personnes les plus éloignées de l'emploi ;*
  - 2. - ne plus considérer les bénéficiaires comme des stagiaires de la formation professionnelle, de telle sorte que les allocations soient redevables des contributions CSG-CRDS ;*
  - 3. - restituer à la sécurité sociale les recettes de cotisations sociales applicables aux indemnités compensatrices de préavis.*
-

## SOMMAIRE DES REPONSES

Ministre du travail, de l'emploi et de la santé	78
Ministre du budget, des comptes publics et de la réforme de l'Etat, porte-parole du Gouvernement	79

**REPOSE DU MINISTRE DU TRAVAIL, DE L'EMPLOI ET  
DE LA SANTE**

*Dans ce rapport, vous notez que la loi n° 2011-293 du 28 juillet 2011 et l'accord national interprofessionnel du 31 mai 2011, qui ont mis en place le contrat de sécurisation professionnelle (CSP) ont tenu compte des recommandations formulées par la Cour sur la mise en œuvre du contrat de transition professionnelle (CTP) et de la convention de reclassement personnalisé (CRP), notamment sur :*

- la fusion de la CRP et du CTP en un dispositif unique ;*
- la programmation de l'arrêt de la mission de la société de gestion du contrat de transition professionnelle (SGCTP) ;*
- le plafonnement des allocations perçues par les bénéficiaires ;*
- l'augmentation des contributions liées aux indemnités conventionnelles de rupture ;*
- la mise en place d'un ratio d'accompagnement des adhérents de un référent pour cinquante bénéficiaires contre un pour trente dans le cadre du CTP.*

*Vous formulez également certaines recommandations relatives au ciblage du dispositif sur les publics les plus éloignés de l'emploi et à l'équilibre des financements entre l'Etat, le régime d'assurance chômage et la sécurité sociale.*

*Je partage votre souci d'un ciblage du dispositif sur les publics fragilisés sur le marché de l'emploi. La mise en place d'une expérimentation du CSP aux anciens titulaires de contrats à durée déterminée, d'intérim ou de fin de chantier est d'ailleurs en cours d'élaboration avec les partenaires sociaux. Il a en effet paru nécessaire que le CSP, en tant qu'outil d'accompagnement des mutations économiques, puisse être ouvert sur ce public qui, s'il n'a pas les mêmes caractéristiques que les licenciés pour motif économique, est directement concerné par les restructurations en cas de retournement de conjoncture. Hormis le cas particulier des salariés touchés par des restructurations, la convention tripartite 2012-2014 entre l'Etat, l'Unedic et Pôle emploi prend également en compte cette considération et devrait garantir une meilleure personnalisation de l'offre de service de Pôle emploi.*

*Concernant l'équilibre des financements, l'exonération de cotisation sociale généralisée (CSG) et de contribution au remboursement de la dette sociale (CRDS) sur les allocations perçues dans le cadre du CSP permet aux adhérents de bénéficier d'un revenu de remplacement net quasiment équivalent au revenu qu'ils percevaient auparavant. En leur assurant ainsi une réelle sécurisation financière, elle est un des facteurs de succès du dispositif.*

**REPONSE DE LA MINISTRE DU BUDGET, DES COMPTES PUBLICS  
ET DE LA REFORME DE L'ETAT, PORTE-PAROLE  
DU GOUVERNEMENT**

*Vous indiquez dans cette insertion que la mise en place du contrat de sécurisation professionnelle (CSP) au 1<sup>er</sup> septembre 2011 répond aux recommandations émises à l'occasion de votre précédente communication sur deux dispositifs d'accompagnement des restructurations : les conventions de reclassement personnalisé et les contrats de transition professionnelle. De fait, le nouveau dispositif tire les enseignements des précédentes expériences et répond à la majeure partie des recommandations émises dans votre précédente communication. J'ajoute qu'il apporte une réponse au besoin prioritaire exprimé tant par l'Etat que par les partenaires sociaux, d'accompagnement renforcé des demandeurs d'emplois, en prévenant, par des formations individualisées, leur basculement dans le chômage de longue durée.*

*En ce qui concerne le champ des bénéficiaires du contrat sécurisation professionnelle dont vous regrettez qu'il ne soit pas ouvert à l'ensemble des chômeurs les plus éloignés de l'emploi, j'observe qu'il résulte d'un accord national interprofessionnel du 6 juin 2011, repris par la loi du 28 juillet 2011, ainsi que de l'évolution de deux dispositifs conçus en premier lieu pour les licenciés économiques. Par ailleurs, le nouveau CSP est ouvert aux ex-salariés d'entreprises de moins de 1 000 salariés ayant moins d'un an d'ancienneté s'ils justifient des conditions ouvrant droit au bénéfice de l'allocation de retour à l'emploi (ARE). Il est également prévu, à titre expérimental, d'en élargir encore le champ aux demandeurs d'emploi en fin de CDD, de mission d'intérim ou de contrat de chantier dans certains bassins d'emploi. Le bilan qui sera dressé de cette expérimentation, s'il était constaté un besoin d'élargir le champ du dispositif à ces nouvelles populations, conduira à des évolutions dans la direction que vous indiquez.*

*En ce qui concerne votre observation relative à la situation des bénéficiaires de CSP, stagiaires de la formation professionnelle et non redevables des contributions CSG-CRDS sur les allocations qu'ils reçoivent, aucune évolution spécifique du statut de stagiaire de la formation professionnelle n'est à ce stade prévue. En revanche, votre observation formulée sur l'éligibilité de leurs allocations aux prélèvements CSG-CRDS pourra être prise en compte dans les évolutions ultérieures du dispositif.*

*De même, vous proposez de rendre éligibles aux cotisations sociales applicables aux indemnités compensatrices de préavis, la fraction de ces indemnités, dans la limite de trois mois, reversées par les employeurs à Pôle emploi au titre du financement du dispositif. Je prends acte de la piste suggérée, mais vous indique que cette fraction permet de faire participer les ex-employeurs aux coûts du CSP et qu'une modification des équilibres de financement n'est a priori pas à l'ordre du jour, même si elle pourra être*



*examinée dans le cadre d'une évolution ultérieure du dispositif. Enfin, j'ajoute que des cotisations sociales sont perçues sur la fraction de l'indemnité compensatrice de préavis supérieure à trois mois de salaire, reversée aux bénéficiaires de CSP.*

---

## 6

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

### **L'intercommunalité en Nouvelle-Calédonie**

L'intercommunalité calédonienne comporte des spécificités géographiques et juridiques.

La Nouvelle-Calédonie comprend une population d'environ 246 000 habitants, concentrée pour les deux-tiers sur les quatre communes de l'agglomération de Nouméa. Le fait que les 33 communes calédoniennes soient d'une superficie moyenne très largement supérieure à celle de la métropole (583 km<sup>2</sup> contre 15 km<sup>2</sup>) ne favorise pas, la création d'organismes de coopération intercommunale qui demeurent en nombre réduit, environ une quinzaine.

La loi organique modifiée du 19 mars 1999 relative à la Nouvelle-Calédonie précise que le dispositif législatif et réglementaire régissant l'intercommunalité locale relève toujours de la compétence de l'Etat. Pour autant, le code général des collectivités territoriales n'est pas applicable en Nouvelle-Calédonie et le territoire possède son propre code des communes. Ce dernier a peu évolué ces dernières années. Seule est prévue la formule du syndicat ou du syndicat mixte pour organiser la coopération intercommunale, et les syndicats ne disposent ni d'une fiscalité propre, ni d'une dotation d'intercommunalité. Par ailleurs, les textes en vigueur ne prévoient pas les modalités des transferts de compétences pour le personnel, le patrimoine ou les contrats.

S'agissant du grand Nouméa, même si une réorganisation des syndicats existants est déjà intervenue, la création d'une communauté d'agglomération, pourtant prévue par le contrat 2006-2010 signé entre l'Etat, la province Sud et les 4 communes concernées, n'a pas encore abouti. La mise en œuvre de cet important projet nécessitera des évolutions législatives et règlementaires, notamment pour définir le mode de financement des intercommunalités, comme cela a été fait en Polynésie Française. A cet égard, la Nouvelle-Calédonie accuse un certain retard par rapport à cette autre communauté du Pacifique.

### *PRESENTATION*

*Le syndicat intercommunal à vocation multiple eaux et déchets Voh-Koné-Pouembout (SIVOM VKP), créé par ces trois communes de Nouvelle-Calédonie en janvier 2008, est situé dans la région où est actuellement construite une importante usine de production de nickel.*

*Cette usine, représentant un investissement de 3,4 Md€, constitue le principal élément du 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.*

*La chambre territoriale des comptes de Nouvelle-Calédonie a examiné la gestion de ce syndicat intercommunal à vocation multiple, à la demande du président du syndicat. Elle a accompagné ses constats de neuf recommandations qui ont été mises en œuvre par le syndicat, 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 et tangibles, propres à améliorer la gestion publique.*

*Dans le contexte spécifique à la Nouvelle-Calédonie, il témoigne également de l'attention portée à l'accompagnement du processus institutionnel « sui generis » dans lequel est engagé le territoire, ici en encourageant le développement maîtrisé de la coopération, encore balbutiante, entre communes.*

*Au-delà, c'est aussi une illustration de l'intérêt manifesté par la Cour des comptes et les chambres régionales et territoriales des comptes, pour l'évolution de l'intercommunalité<sup>27</sup>.*

---

## **I - Un transfert des compétences à parachever**

Les constats de la chambre territoriale ont, tout d'abord, révélé l'impréparation qui a présidé à la constitution de cette intercommunalité, associant trois communes.

Le syndicat n'a pas bénéficié immédiatement des moyens nécessaires à l'exercice de ses missions. Dès lors, les communes ont continué à exercer les compétences transférées pendant près d'un an et demi après la création de la structure de coopération.

A la demande de la chambre territoriale, les opérations juridiques et comptables de transfert ont été lancées sans tarder par le syndicat et les communes.

A la décharge du syndicat, force est de constater que la coopération intercommunale est encore assez peu développée en Nouvelle-Calédonie. Le syndicat y est d'ailleurs la seule structure juridique intercommunale prévue par le code des communes.

La chambre a donc décidé d'appeler parallèlement l'attention du représentant de l'Etat dans le territoire sur l'absence de dispositions précises régissant le volet patrimonial du transfert des compétences.

L'impréparation constatée a également entraîné des retards regrettables dans la gestion du service de l'eau et de l'assainissement.

Ainsi, en un peu plus de deux ans, pas moins de quatre procédures différentes ont été lancées pour confier la gestion de ce service public à un prestataire extérieur.

La résiliation de deux contrats, du fait d'irrégularités majeures, a même obligé le syndicat à indemniser la société attributaire dans le cadre de transactions, pour un montant significatif d'environ 754 000 euros.

Le syndicat est désormais plus vigilant sur l'application des règles relatives à la commande publique.

---

<sup>27</sup> « L'intercommunalité en France », rapport public thématique, novembre 2005. « Bilan d'étape de l'intercommunalité en France », rapport public annuel 2009, tome 2, chapitre 3, p. 213.

## II - Des progrès à poursuivre en matière de gestion

Les participations des communes au financement du syndicat ne correspondaient pas aux clés de répartition prévues par les statuts. La chambre territoriale des comptes a donc invité le syndicat à clarifier cette situation.

L'organisme s'est, là encore, rapidement exécuté, assurant ainsi une meilleure transparence vis-à-vis de ses membres.

La gestion budgétaire du syndicat était également peu fiable, ce qui a entraîné le retrait de certaines délibérations à la demande du représentant de l'Etat.

La sincérité de ses comptes s'est depuis fort heureusement améliorée.

Ainsi, sur recommandations de la chambre territoriale des comptes, le syndicat s'est doté d'outils budgétaires plus adaptés aux enjeux qui l'attendent.

Il a entièrement revu sa comptabilité des engagements et de ses restes à réaliser.

Le montant des redevances des services publics est désormais voté dès le budget primitif et le syndicat a maintenant mis en place une programmation plus cohérente de ses opérations d'investissement en ayant recours, au moins pour les plus importantes, à la gestion en autorisations de programme et crédits de paiements.

En outre, il a renégocié le régime d'avances financières qui le pénalisait dans les contrats de mandat le liant avec une société d'économie mixte locale.

## III - Un élargissement des compétences à envisager

La chambre territoriale des comptes a observé que les compétences attribuées au syndicat par les communes étaient plus restreintes que celles initialement envisagées dans le schéma directeur d'aménagement et d'urbanisme de la zone *Voh-Koné-Pouembout*.

Alors que l'objectif assigné à l'intercommunalité dans ce schéma visait une véritable coopération de projet, les compétences attribuées au syndicat ne portent, par exemple, ni sur la gestion des équipements ni sur le transport interurbain.

A l'invitation de la chambre territoriale, les communes et le syndicat ont engagé une réflexion sur l'élargissement des compétences à d'autres domaines.

Une révision du schéma directeur est actuellement en cours, qui devrait permettre de fixer prochainement de nouvelles orientations stratégiques et améliorer les règles de gouvernance.

————— *CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS* —————

*En Nouvelle-Calédonie, l'intercommunalité connaît un bien moindre développement qu'en métropole.*

*Pourtant, l'exemple de l'amélioration rapide du fonctionnement du jeune syndicat de coopération intercommunale de Voh-Koné-Pouembout montre, une nouvelle fois, l'utilité et l'intérêt pour les collectivités locales de mutualiser leurs moyens pour répondre au mieux aux attentes des usagers de leurs territoires respectifs, notamment, comme ici, dans les domaines de l'eau et des déchets.*

*Il faut dire que les textes applicables en Nouvelle-Calédonie sont anciens, puisqu'ils ne prévoient, à ce jour, que la formule du syndicat, seule structure juridique figurant dans le code des communes, et parfois trop imprécis comme c'est le cas sur le volet patrimonial du transfert des compétences entre les communes membres et le syndicat.*

*Dans ces conditions, pour faciliter le développement de ce mode de gestion publique moderne, 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.*

---

## SOMMAIRE DES REPONSES

Ministre de l'intérieur, de l'outre-mer, des collectivités territoriales et de l'immigration	88
Ministre du budget, des comptes publics et de la réforme de l'Etat, porte-parole du Gouvernement	89
Président du Syndicat intercommunal à vocation multiple eau et déchets Voh-Koné-Pouembout	90

<b>Destinataire n'ayant pas répondu</b>
Haut commissaire de la République en Nouvelle-Calédonie

**REPONSE DU MINISTRE DE L'INTERIEUR, DES COLLECTIVITES  
TERRITORIALES ET DE L'IMMIGRATION**

*La Cour relève que l'intercommunalité est moins développée qu'en métropole.*

*Ce constat s'explique en partie par les caractéristiques du territoire de la Nouvelle Calédonie qui se distingue de celui de la métropole. A titre d'exemple, quand la superficie moyenne d'une commune métropolitaine est de 15 km celle des communes calédoniennes est de 573km<sup>2</sup>. Aussi, en cette matière comme dans d'autres, les dispositions juridiques de droit commun ne peuvent être étendues sans adaptation.*

*La prise en compte des particularismes locaux s'est traduite par l'insertion dans le code des communes, applicable localement, des seules dispositions relatives au syndicat de communes. Celles relatives aux communautés de communes et aux communautés d'agglomération ne sont pas, à ce jour, applicables notamment parce que l'Etat n'a pas compétence en matière de fiscalité locale sur le territoire calédonien et qu'il n'est donc pas possible de créer des intercommunalités à fiscalité propre.*

*Afin d'encourager le développement de la coopération intercommunale au-delà de la création de syndicats, au nombre de dix-sept au 1er janvier 2011, la Cour recommande aux autorités calédoniennes d'envisager, avec l'Etat, une refonte du code des communes.*

*Une première étape vers cette refonte a été franchie par la loi du 3 août 2009 relative à l'évolution institutionnelle de la Nouvelle-Calédonie et à la départementalisation de Mayotte qui a modifié l'article 22 de la loi organique n° 99-209 du 19 mars 1999 relative à la Nouvelle-Calédonie. Il appartient, désormais, à la Nouvelle-Calédonie de créer les impôts, droits et taxes au bénéfice des communes et des établissements publics de coopération intercommunale.*

*Dès lors que la création de cette fiscalité locale sera achevée, le ministère chargé de l'outre-mer accompagnera les autorités calédoniennes dans le développement de l'intercommunalité à fiscalité propre.*

---



**REPONSE DELA MINISTRE DU BUDGET, DES COMPTES PUBLICS  
ET DE LA REFORME DE L'ETAT, PORTE-PAROLE  
DU GOUVERNEMENT**

*J'ai l'honneur de vous faire savoir que cette insertion n'appelle pas  
d'observation de ma part.*

---

**REPONSE DU PRESIDENT DU SYNDICAT INTERCOMMUNAL  
A VOCATION MULTIPLE EAU ET DECHETS  
VOH-KONE-POUEMBOUT**

*J'ai l'honneur de vous informer que l'insertion relative au SIVOM  
Eaux et Déchets VKP n'appelle pas de réponse de ma part.*

---

## **Deuxième partie**

### **La Cour insiste**

## **Deuxième partie**

### **La Cour insiste**

#### **Chapitre I**

#### **Des réformes structurelles insuffisantes**

- 1- Les dépenses fiscales : des réductions encore modestes**
- 2- La nécessaire réforme portuaire : une mise en œuvre marquée par des compromis**
- 3- L'utilisation des crédits du fonds social européen : des améliorations mais toujours une grande dispersion des actions**
- 4- La prise en charge des personnes âgées dans le système de soins : des progrès trop lents**
- 5- Les industries d'armement : un point de vigilance**

# 1

## Les dépenses fiscales : des réductions encore modestes

---

### PRESENTATION

---

*Le coût des dépenses fiscales recensées dans les rapports annexés aux projets de lois de finances s'est élevé à 72,7 Md€ en 2010 et, dans son rapport de juin 2010 sur la situation et les perspectives des finances publiques, la Cour a noté qu'il avait augmenté de plus de 60 % entre 2004 et 2010.*

*La multiplication des dépenses fiscales a notamment permis de contourner la norme de croissance « zéro en volume » des dépenses budgétaires appliquée depuis 2004<sup>28</sup>.*

*La situation préoccupante des finances publiques et l'utilité limitée de nombreuses dépenses fiscales ont conduit la Cour à recommander de réduire leur coût de 10 Md€ (hors effet de la disparition des mesures de relance). Elle avait simultanément souligné l'absence d'une définition précise des dépenses fiscales et les incohérences de la liste figurant en annexe aux projets de lois de finances.*

*Dans son rapport public annuel 2011, la Cour a repris ces observations et les a complétées, notamment par une analyse des méthodes de chiffrage des dépenses fiscales, des règles, inscrites dans les lois de programmation des finances publiques, visant à limiter leur croissance, ainsi que des mesures contenues dans la loi de finances initiale pour 2011.*

*Elle a recommandé, en particulier, 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 l'effort de réduction de ce coût, d'ajuster les règles qui en encadrent l'évolution et de procéder à des évaluations systématiques. Le rapport de la Cour sur les finances publiques de juin 2011 a donné des exemples de dépenses fiscales pouvant être réduites ou supprimées.*

---

<sup>28</sup> La création de dépenses fiscales se traduit, en effet, dans les comptes de l'Etat, par une diminution du produit des impôts et non par une augmentation des dépenses.

*L'examen des suites données à ces recommandations montre que certaines d'entre elles ont été suivies d'effets. Les lois de finances votées en 2011 incluent de nouvelles mesures de réduction du coût des dépenses fiscales. La définition qui en est donnée dans le rapport annexé au projet de loi de finances pour 2012 est plus précise. Un rapport présentant une évaluation de nombreux dispositifs a été publié.*

*Ces améliorations, qui s'inscrivent dans un mouvement d'enrichissement croissant des informations fournies en annexe des projets de lois de finances, sont toutefois encore insuffisantes. Des progrès restent à faire pour mieux connaître les dépenses fiscales et, surtout, en réduire le coût.*

Les dépenses fiscales, appelées aussi « niches fiscales », correspondent à des pertes de recettes pour l'Etat. Elles résultent de mesures dérogatoires par rapport à des normes fiscales de référence.

Ces mesures dérogatoires peuvent prendre des formes diverses : exonérations, abattements sur l'assiette du prélèvement, déductions de charges, réductions et crédits d'impôts, application de taux réduits. Les réductions et crédits d'impôts sont plus particulièrement substituables aux dépenses budgétaires telles que les allocations et les subventions.

Environ 500 dépenses fiscales sont recensées dans le deuxième tome du rapport sur les voies et moyens annexé aux projets de lois de finances. Leur coût total pour 2010 est estimé à 72,7 Md€, soit 29 % des recettes fiscales nettes de l'Etat.

Elles concernent principalement l'impôt sur le revenu (à hauteur de 35,1 Md€, dont 15,9 Md€ pour les réductions et crédits d'impôts), les dispositifs communs à l'impôt sur le revenu et à l'impôt sur les sociétés (7,4 Md€), le seul impôt sur les sociétés (3,1 Md€) et la TVA (17,5 Md€).

Le coût de seulement 17 d'entre elles, ou encore le coût de celles rattachées à trois des missions budgétaires (solidarité, insertion et égalité des chances ; travail et emploi ; ville et logement), représente plus de la moitié du coût total.

## **I - Des progrès à amplifier dans la définition des dépenses fiscales**

### **A - Une définition imprécise et un inventaire incertain dans la loi de finances pour 2011**

Dans son rapport sur la situation et les perspectives des finances publiques de juin 2010, la Cour a souligné que les normes fiscales de référence, par rapport auxquelles les dépenses fiscales dérogent, n'étaient pas définies dans les rapports annexés aux projets de loi de finances (PLF). En conséquence, les dépenses fiscales n'étaient elles-mêmes pas définies et la liste annexée aux projets de lois de finances ne pouvait pas être considérée comme satisfaisante.

Interrogée par la Cour sur les raisons pour lesquelles telle ou telle mesure figurait ou non sur cette liste, l'administration fiscale avait apporté des réponses qui manquaient de cohérence<sup>29</sup>.

L'enjeu budgétaire est important car de nombreuses mesures ont été retirées de la liste depuis 2005, alors même qu'elles existent toujours et que leur coût s'élevait à 62 Md€ en 2010<sup>30</sup>.

Toutes les mesures retirées de la liste ne doivent pas nécessairement être considérées comme des dépenses fiscales. En sens inverse, ce montant de 62 Md€ n'intègre pas le coût des mesures dérogatoires qui n'ont jamais figuré sur la liste des dépenses fiscales ou qui en ont été retirées avant 2005. Il ne doit donc pas être ajouté sans précaution au coût de 73 Md€ figurant en annexe du projet de loi de finances. Il atteste seulement que l'enjeu financier de la définition des dépenses fiscales est considérable.

La Cour a, en conséquence, recommandé, dans son rapport public annuel 2011, de préciser la définition et de revoir la liste des dépenses fiscales, tout en notant la difficulté de cet exercice que peu de pays ont mené à bien.

Constatant que figurent seulement sur cette liste les dispositifs se traduisant par une perte de recettes fiscales pour l'Etat, ce qui inclut les remboursements et dégrèvements d'impôts locaux à sa charge, la Cour

---

<sup>29</sup> Par exemple, sur le classement des mesures de réduction des taux de TVA.

<sup>30</sup> Il était de 75 Md€ en 2009. Sa diminution en 2010 tient à deux dispositifs, le régime d'intégration fiscale et celui des sociétés mères et filiales, dont les coûts (respectivement 15 et 23 Md€ en 2010) évoluent comme le produit de l'impôt sur les sociétés.

avait aussi recommandé d'en étendre le champ à l'ensemble des mesures dérogatoires relatives aux impôts locaux et aux impôts affectés à d'autres organismes publics (hors administrations sociales<sup>31</sup>).

## **B - Un progrès réel dans la loi de finances pour 2012, mais encore insuffisant**

Le rapport annexé au projet de loi de finances pour 2012 donne une définition, impôt par impôt, des normes de référence retenues pour apprécier le caractère dérogatoire ou non des dispositions fiscales. Il s'agit d'un progrès certain qui met la France au niveau des bonnes pratiques internationales.

Ces normes sont toutefois, pour certaines, discutables et ne semblent pas avoir été vraiment utilisées en pratique par le ministère des finances pour déterminer quelles mesures doivent ou non figurer sur la liste.

Quelques exemples, non exhaustifs, des questions soulevées par ces normes et leur application peuvent être donnés.

En matière de taux réduits de TVA, sont considérées comme des dépenses fiscales, dans le rapport annexé au projet de loi de finances pour 2012, les réductions de taux qui ont pour objet de soutenir un secteur particulier (entretien du logement, restauration, notamment). Les taux réduits qui s'appliquent à des produits de base avec un objectif de redistribution entre les ménages sont, en revanche, considérés comme conformes aux principes généraux de la TVA.

L'application pratique de cette norme par le ministère des finances aboutit à des résultats surprenants : les taux de 5,5 % sur les œuvres d'art, objets de collection et antiquités, ou encore sur les gains réalisés par les entraîneurs pour les chevaux de course dont ils sont propriétaires, ne figurent pas sur la liste des dépenses fiscales. Leur caractère de produits de base n'est pourtant pas manifeste. En revanche, les taux de 5,5 % sur les appareillages pour handicapés, les campings ou les cantines sont considérés comme des dépenses fiscales, bien que leur impact en termes de redistribution soit probablement plus important.

L'application de cette norme supposerait de mesurer l'impact des taux réduits de TVA sur la distribution des revenus, avant et après impôts

---

<sup>31</sup> Les mesures dérogatoires relatives aux impôts affectés aux administrations sociales constituent, en effet, des « niches sociales ». Sa liste en est donnée en annexe des projets de lois de financement de la sécurité sociale, liste dont la Cour a aussi critiqué le contenu dans ses rapports sur l'application des lois de financement.



indirects. Elle est également subordonnée à la définition d'un seuil au-dessous duquel ces dispositifs sont considérés comme des dépenses fiscales parce que leur impact redistributif est trop faible. Ce seuil n'a jamais été défini et ses effets redistributifs n'ont jamais été mesurés.

Par ailleurs, il n'est pas certain que la redistribution doive être considérée comme un objectif de la TVA. Comme la Cour l'avait noté dans son rapport de juin 2011 sur la situation et les perspectives des finances publiques, les aides sociales ciblées sur les ménages aux revenus modestes sont plus efficaces et moins coûteuses que les taux réduits de TVA pour redistribuer les revenus.

La norme de référence retenue pour les revenus de capitaux mobiliers est l'imposition au barème ou au prélèvement libératoire. Si des arguments économiques peuvent être avancés pour justifier leur imposition à un taux inférieur à celui du barème, notamment le fait pour les dividendes d'avoir déjà été soumis à l'impôt sur les sociétés, il peut aussi être soutenu que la norme de référence en matière d'impôt sur le revenu consiste à appliquer le barème à tous les revenus. L'imposition au prélèvement libératoire serait alors une dépense fiscale, éventuellement justifiée.

La norme retenue pour les plus-values n'est pas suffisamment précise et laisse penser que chaque catégorie de plus-value peut se voir appliquer un régime exceptionnel sans figurer parmi les dépenses fiscales, parce qu'elle constitue un revenu exceptionnel.

Ainsi, l'abattement par année de détention des plus-values immobilières des particuliers ne figure pas sur la liste des dépenses fiscales. Pourtant, sa suppression vient en tête, par son rendement (2,2 Md€), des mesures de réduction des niches fiscales présentées par le Gouvernement le 24 août 2011.

La norme de référence relative aux mutations à titre gratuit n'est pas claire et ne permet pas de déterminer si une disposition est ou non dérogatoire.

Les dispositions fiscales qui résultent de la qualification juridique de certaines opérations (exclusion des contrats d'assurance vie des successions) ou d'obligations internationales (exonération des carburants pour avions au titre de la taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques) sont considérées comme relevant de la norme de référence.

Une approche plus économique conduirait, cependant, à les classer parmi les mesures dérogatoires<sup>32</sup>.

Enfin, alors que la liste des dépenses fiscales avait fait l'objet de nombreux ajouts et retraits de mesures au cours des années précédentes, elle n'a pas été modifiée à l'occasion du projet de loi de finances pour 2012<sup>33</sup>. Les normes retenues et leurs conditions d'application sont assez souples pour « justifier » une liste dont la cohérence n'est toujours pas manifeste.

Cette liste demeure trop restreinte et le Gouvernement a lui-même une approche plus large des dépenses fiscales. La lettre rectificative du Premier ministre modifiant le deuxième projet de loi de finances rectificative pour 2011 précise que les mesures fiscales proposées s'inscrivent dans une stratégie de réduction des niches. Or aucune de ces mesures ne figure sur la liste des dépenses fiscales.

Des progrès sont encore nécessaires pour clarifier la définition des dépenses fiscales et en fiabiliser la liste. Certes, la définition de normes de référence en matière fiscale et leur application renvoient à des questions de principe sur les objectifs de la fiscalité et seront toujours assez largement conventionnelles.

La liste des dépenses fiscales est actuellement établie par la seule administration fiscale sous l'autorité du ministre. Elle devrait l'être au terme d'une procédure ouverte sur des consultations extérieures au ministère chargé des finances. Les méthodes suivies et les avis recueillis devraient pouvoir être identifiés et les procédures de classement des dispositifs sur la liste devraient être traçables.

Enfin, la recommandation de la Cour visant à étendre le champ des dépenses fiscales aux mesures dérogatoires relatives aux impôts et taxes affectés à d'autres organismes publics<sup>34</sup> n'a pas été suivie.

---

<sup>32</sup> La détaxation du carburant utilisé sur les vols intérieurs ne résulte pas d'une obligation internationale et devrait, en tout état de cause, figurer parmi les dépenses fiscales.

<sup>33</sup> Seule une mesure, d'un coût inférieur à 0,5 M€, a été retirée de la liste.

<sup>34</sup> Au-delà de celles concernant les impôts locaux et prises en charge par l'Etat qui figurent sur la liste depuis plusieurs années.

## **II - Une estimation encore fragile du coût des dépenses fiscales**

Le rapport annexé au projet de loi de finances déposé à l'automne d'une année donnée indique le coût des dépenses fiscales pour l'année précédente, qui devient alors définitif, et une prévision de ce coût pour l'année en cours et l'année suivante. Les prévisions sont naturellement plus fragiles que le chiffrage des coûts pour l'année précédente.

### **A - Des méthodes de chiffrage du coût qui s'améliorent progressivement**

Dans son rapport public annuel 2011, la Cour a d'abord rappelé que, conformément à une pratique suivie par l'ensemble des pays de l'OCDE, le coût d'une dépense fiscale est estimé sans tenir compte des changements de comportement qui pourraient résulter de sa disparition. Le supplément de recettes induit par leur suppression est donc généralement inférieur au coût affiché dans le rapport annexé au projet de loi de finances.

Tout en notant la difficulté que représente le chiffrage du coût de beaucoup de dépenses fiscales, souvent faute d'informations suffisantes, la Cour a ensuite recommandé d'améliorer les méthodes suivies pour réaliser ces estimations.

La fiche de présentation de chaque mesure fiscale dans le rapport annexé au PLF comprend, en principe, la mention d'un éventuel changement de méthode de chiffrage. Toutefois, l'exposé des motifs de l'article 1 du PLF, qui présente depuis quelques années une analyse générale de l'évolution des dépenses fiscales complétant le rapport annexé au PLF, signale, dans celui de 2012, des changements de méthode de chiffrage dont le rapport annexé au projet de loi de finances ne fait pas mention. En revanche, ce rapport comporte des fiches individuelles de présentation des dépenses fiscales qui font cette mention alors même que le changement de méthode a eu lieu à l'occasion des projets de loi de finances des années antérieures.

Les documents budgétaires ne permettent donc pas de mesurer l'importance des changements de méthode intervenus à l'occasion du PLF pour 2012. Les informations apportées par l'administration montrent cependant que la méthode retenue a été modifiée pour cinq mesures, ce qui a conduit à relever de 0,7 Md€ le coût total des dépenses fiscales (pour 2010 et, par effet de base, pour les années ultérieures). Ces modifications résultent des travaux du comité d'évaluation des dépenses

fiscales et des observations de la Cour sur le chiffrage de la prime pour l'emploi (relevé de 0,3 Md€).

Selon le rapport annexé au projet de loi de finances pour 2012, la fiabilité du chiffrage est « bonne » ou « très bonne » pour 50 % des dépenses fiscales. Pour l'autre moitié, soit le coût affiché est un « ordre de grandeur », soit aucune estimation n'est donnée. Ces deux dernières catégories représentaient 54 % des dépenses fiscales dans le PLF pour 2006 (en nombre de mesures<sup>35</sup>).

L'amélioration de la qualité de ces chiffrages s'inscrit ainsi dans une démarche progressive qui doit être poursuivie.

## **B - Une sous-estimation du coût en prévision**

Les coûts des dépenses fiscales prévus pour 2010 et 2011 dans le PLF pour 2011 ont été relevés, respectivement, de 1,0 Md€ et 2,2 Md€ dans le PLF pour 2012.

Or dans son rapport public annuel 2011, la Cour a noté un biais tendant à une sous-estimation du coût des dépenses fiscales prévu pour l'année en cours et l'année suivante. Si la prévision est trop difficile pour qu'un chiffrage suffisamment fiable soit possible, et si aucune modification législative ou réglementaire n'a été apportée, l'administration fiscale reconduit conventionnellement le dernier coût connu, alors même que la croissance spontanée de beaucoup de dépenses fiscales est très significative.

L'importance du biais, qui a ainsi affecté la prévision de coût pour 2011 inscrite dans le PLF pour 2011, peut être appréciée en examinant les dépenses fiscales dont le coût a été maintenu constant de 2010 à 2011 dans ce projet de loi de finances. Leur coût total augmente de 700 M€ de 2010 à 2011 dans le PLF pour 2012, ce qui explique donc le tiers de la révision de 2,2 Md€ opérée pour 2011 entre les deux PLF. Le biais est sans doute encore plus important car le coût des dépenses fiscales pour 2011 sera probablement à nouveau relevé dans le PLF pour 2013<sup>36</sup>.

La Cour réitère donc la recommandation formulée dans le rapport public annuel 2011 : si aucune autre méthode n'apparaît plus fiable, faire évoluer le coût des dépenses fiscales en prévision comme le produit de l'impôt concerné ou comme le PIB en valeur.

---

<sup>35</sup> Le coût total des dépenses fiscales indiqué en annexe des projets de loi de finances n'est que la totalisation des coûts de celles qui sont chiffrées.

<sup>36</sup> Le coût de certaines mesures étant encore stabilisé entre 2010 et 2011 dans le projet de loi de finances pour 2012.

### **III - Une réduction programmée du coût des dépenses fiscales à partir de 2011**

Bien que la liste des dépenses fiscales annexée aux projets de loi de finances soit discutable, leur coût total fait l'objet de règles visant à en limiter la croissance, dans les lois de programmation des finances publiques. L'examen des évolutions de ce coût doit toutefois être complété par celui des mesures nouvelles relatives à des dispositifs ne figurant pas sur cette liste mais pouvant être assimilés à des dépenses fiscales.

#### **A - Une baisse du coût des mesures inscrites sur la liste des dépenses fiscales**

Dans son rapport public annuel 2011, la Cour a noté une inflexion de la croissance du coût des mesures figurant sur la liste des dépenses fiscales en 2010, hors mesures de relance et à périmètre constant, et une légère réduction de ce coût en 2011. Elle a aussi rappelé qu'elle avait recommandé, dans son rapport sur la situation et les perspectives des finances publiques de juin 2010, une diminution de 10 Md€ de ce coût par rapport à son niveau de 2010.

Le rapport annexé au projet de loi de finances pour 2012 prévoit une réduction significative de ce coût, qui passerait de 72,7 Md€ en 2010 à 67,5 Md€ en 2011 puis 65,9 Md€ en 2012. Ces montants doivent toutefois être corrigés pour tenir compte de l'impact des mesures de relance, des changements de périmètre, des amendements au projet de loi de finances pour 2012 et des mesures annoncées le 7 novembre 2011 par le Premier ministre<sup>37</sup>.

Le plan de relance a eu un impact très important sur le coût du crédit d'impôt recherche (CIR). Son remboursement anticipé en 2009, avec une prolongation pour certaines entreprises en 2010, entraîne une hausse de son coût en 2009 et 2010 puis une baisse les années suivantes<sup>38</sup>.

---

<sup>37</sup> Parmi les mesures annoncées relatives à des dépenses fiscales (nouveau « coup de rabot », suppression du dispositif « Scellier », recentrage des prêts à taux zéro, notamment), la seule qui a un impact en 2012 est la hausse de la TVA de 5,5 à 7 % sur les produits pour lesquels l'application du taux réduit figure sur la liste des dépenses fiscales annexée au PLF (le taux a aussi été remonté sur des produits n'y figurant pas).

<sup>38</sup> Les autres dépenses fiscales relevant du plan de relance ont un coût très faible après 2009.

D'après les rapports sur les prélèvements obligatoires annexés aux PLF, le plan de relance a augmenté le coût du CIR de 3,8 Md€ en 2009 et de 1,8 Md€ en 2010, puis le diminuerait de 1,5 Md€ en 2011 et 2,2 Md€ en 2012.

Les mesures de périmètre concernent surtout l'exonération de taxe sur les conventions d'assurance (TCA) en faveur de certains contrats d'assurance maladie complémentaire. Cette exonération est sur la liste des dépenses fiscales pour un coût de 2,2 Md€ en 2010 mais, comme la Cour l'avait noté dans son rapport public annuel 2011, elle n'y figure plus pour l'année 2011 au motif que la taxe sur les conventions d'assurance a été transférée aux collectivités territoriales<sup>39</sup>.

Il pourrait donc sembler justifié de rajouter le coût de cette mesure pour 2011 et 2012, mais il a en fait été réduit de moitié en 2011, puis cette mesure a été supprimée en 2012. En conséquence, la correction à apporter à ce titre consiste seulement à ajouter 1,1 Md€ au coût des dépenses fiscales en 2011 tel qu'il apparaît dans le PLF 2012.

Enfin, parmi les mesures annoncées le 7 novembre 2011, seule la hausse de 5,5 à 7,0 % du taux de TVA appliqué à certains produits (figurant sur la liste des dépenses fiscales) réduit ce coût en 2012.

#### Le coût des dépenses fiscales de 2010 à 2012 (Md€)

	2010	2011	2012
PLF 2012	72,7	67,5	65,9
Correction relance	- 1,8	+ 1,5	+ 2,2
Correction TCA		+ 1,1	
Amendements au PLF 2012			< 0,1
Mesures du 7/11/11			- 1,2
Coût corrigé	70,9	70,1	66,9

Source : Cour des comptes sur la base des rapports annexés au PLF 2012

Le coût ainsi corrigé des dépenses fiscales diminuerait de 0,8 Md€ en 2011 puis de 3,2 Md€ en 2012, soit de 1,1 % puis 4,6 %. Les mesures nouvelles prises depuis l'été 2008<sup>40</sup> expliquent cette réduction du coût des dépenses fiscales à hauteur de 3,4 Md€ en 2011 et de 4,5 Md€ de plus en 2012, mais leur effet est en partie compensé par la croissance spontanée

<sup>39</sup> La Cour avait donné cet exemple pour appuyer sa recommandation visant à étendre le champ des dépenses fiscales aux impôts affectés à d'autres organismes publics.

<sup>40</sup> Date du début de l'application de la règle de gage inscrite dans la première loi de programmation et à partir de laquelle les mesures nouvelles peuvent être facilement récapitulées (le ministère chargé du budget tenant un « compte de gages »).

de ce coût : + 2,6 Md€ en 2011 et + 1,3 Md€ en 2012. Cette croissance spontanée risquant d'être sous-estimée, la baisse du coût des dépenses fiscales pourrait finalement s'avérer plus faible. Elle pourrait être quasiment nulle en 2011, mais resterait importante en 2012.

Si ces prévisions se révèlent exactes, ce sera la première fois que ce coût diminuera depuis 2004. Cette réduction de 4,0 Md€, par rapport au coût de 2010<sup>41</sup>, est inférieure au montant de 10 Md€ recommandé par la Cour, mais certaines mesures n'auront d'effet qu'après 2012.

En 2013, les mesures nouvelles, y compris celles annoncées le 7 novembre 2011, réduiront le coût des dépenses fiscales de 3,0 Md€ supplémentaires. Cet impact sera en partie compensé par la croissance spontanée de ce coût, qui peut être estimée à 2,0 Md€ en considérant que son taux est égal à celui de la progression du PIB en valeur<sup>42</sup>.

Au total, sur les années 2011 à 2013, les mesures nouvelles réduiraient le coût des dépenses fiscales de 10,9 Md€<sup>3</sup>, mais leur croissance spontanée serait d'au moins 5,9 Md€<sup>4</sup>. Le résultat net serait donc une baisse d'environ 5 Md€.

Au-delà de 2013, les mesures annoncées le 7 novembre 2011 permettront des économies supplémentaires (environ 1,5 Md€), certaines d'entre elles ayant un impact progressivement croissant, mais elles ne feront, pour une grande part, que compenser l'évolution spontanée du coût de ces dispositifs et la croissance du coût d'autres dépenses fiscales due à des mesures antérieures. Les incertitudes relatives à l'évolution de certains des dispositifs concernés sont telles que la croissance du coût total des dépenses fiscales à partir de 2014 est encore très incertaine.

## **B - Une réduction du coût des dispositifs assimilables à des dépenses fiscales**

La nécessaire réduction du déficit public peut aussi être obtenue, avec des avantages semblables, en supprimant ou en réduisant le coût de dispositifs qui ne figurent pas sur la liste annexée aux projets de loi de finances mais qui sont assimilables à des dépenses fiscales.

Le recensement de tels dispositifs suppose toutefois de fixer d'autres normes de référence que celles présentées dans le rapport annexé

---

<sup>41</sup> 0,8 Md€ en 2011 puis 3,2 Md€ en 2012.

<sup>42</sup> Soit 3,0 % selon les prévisions de la Commission européenne.

<sup>43</sup> 3,4 Md€ en 2011, puis 4,5 en 2012 et 3,0 en 2013.

<sup>44</sup> 2,6 Md€ en 2011, puis 1,3 en 2012 et 2,0 en 2013.

au PLF pour 2012, ou de les appliquer différemment, ce que la Cour n'a pas fait dans le cadre du présent rapport.

A titre seulement indicatif, et sans se prononcer sur ce que pourraient être de nouvelles normes de référence, les dispositifs suivants, dont la modification a un impact budgétaire en 2011 ou 2012, ont été retenus dans le présent rapport : reports, en avant et en arrière, des déficits des entreprises ; abattement dérogatoire pour durée de détention sur les plus-values immobilières ; quote-part pour frais et charges appliquée aux dividendes et aux plus-values de long terme sur les titres de participation ; réduction des droits de donation ; seuil de cession pour l'imposition des plus-values de cession de valeurs mobilières ; taux réduit de TVA sur les offres dites « triple play ».

La modification ou la suppression de ces dispositifs se traduirait par un gain budgétaire de 2,4 Md€ en 2011 puis de 2,5 Md€ supplémentaires en 2012. A l'horizon de 2012, les recettes fiscales de l'Etat seraient donc accrues au total d'environ 13 Md€, du fait de ces mesures (4,9 Md€) et de celles qui concernent les dépenses fiscales au sens strict (7,9 Md€<sup>45</sup>).

#### **IV - Des règles d'encadrement des dépenses fiscales à renforcer**

La loi de programmation des finances publiques pour les années 2009 à 2012 prévoyait une règle de gage selon laquelle les créations et extensions de dépenses fiscales, à partir de l'été 2008, devaient être compensées, au titre de chacune des années de cette période, par des suppressions ou diminutions d'un montant global équivalent. Cette règle de gage n'a pas été respectée.

La loi de programmation pour les années 2011 à 2014 comporte deux nouvelles règles. La première concerne l'ensemble des prélèvements obligatoires et prévoit que les mesures nouvelles adoptées à partir de l'été 2010 les augmentent d'un montant supérieur à un minimum fixé pour chacune des années de la période de programmation.

La deuxième concerne les dépenses fiscales inscrites sur la liste annexée aux projets de lois de finances et prévoit la stabilisation de leur coût en valeur à périmètre constant. L'année de référence n'est pas précisée, mais c'est 2010 pour les autres dispositions de la loi de programmation.

---

<sup>45</sup> 3,4 Md€ en 2011 et 4,5 Md€ en 2012.



Les prévisions de coût des dépenses fiscales pour 2011 et 2012 qui figurent dans le rapport annexé au projet de loi de finances pour 2012 laissent penser que cette règle sera respectée en 2011 et 2012, à condition que leur évolution spontanée ne soit pas beaucoup plus rapide que prévu en 2011.

Dans son rapport public annuel 2011, la Cour a, toutefois, observé que cette règle est insuffisante dans la mesure où elle prévoit seulement une stabilisation du coût des dépenses fiscales alors qu'une réduction est nécessaire.

Elle a recommandé de compléter la règle relative à l'ensemble des prélèvements obligatoires en prévoyant que les mesures nouvelles concernant les seules dépenses fiscales aient un rendement minimal. Celui-ci devrait être nettement supérieur à l'augmentation spontanée du coût des dépenses fiscales, de sorte que leur coût total diminue sensiblement. La croissance spontanée du coût des dépenses fiscales devrait elle-même être estimée plus prudemment qu'aujourd'hui.

Cette recommandation ne pouvant être prise en compte que dans une nouvelle loi de programmation, elle n'a pas encore été suivie d'effet.

La Cour avait aussi noté dans son rapport public annuel 2011 que le respect d'un objectif d'évolution des dépenses fiscales est rendu difficile par les faiblesses de leur pilotage. Les responsables des programmes budgétaires auxquels elles sont rattachées n'ont en effet guère de prise sur ces mesures qui relèvent souvent d'une autre administration. Les enquêtes menées par la Cour au cours de l'année 2011 sur la gestion de quelques dépenses fiscales (en faveur du logement ou de l'emploi, par exemple) montrent qu'il n'a pas été remédié à ces déficiences.

Elle rappelle enfin que la portée des règles d'encadrement des dépenses fiscales serait en cause si leur liste ne présentait pas toutes les garanties de pertinence.

## **V - Des méthodes de réduction du coût des dépenses fiscales à améliorer**

Dans son rapport public annuel 2011, la Cour notait que deux méthodes pouvaient être utilisées pour diminuer le coût des dépenses fiscales. La première consiste à réduire d'un même pourcentage les taux et/ou les plafonds de toutes les dépenses fiscales. C'est le « coup de

rabot»<sup>46</sup> et il a l'avantage d'éviter des choix difficiles, en l'absence d'évaluations incontestables de l'efficacité des dépenses fiscales.

Celles-ci peuvent toutefois être justifiées par leurs effets économiques et sociaux. Elles peuvent en effet favoriser des comportements favorables à l'intérêt général ou contribuer à une meilleure distribution du revenu disponible des ménages.

La deuxième méthode, consistant à réduire ou supprimer les dépenses fiscales dont une évaluation aura montré que leur utilité est insuffisante au regard de leur coût, est donc préférable.

### **A - Renforcer l'effet du « rabot »**

La Cour a noté qu'il est difficile d'appliquer un « coup de rabot » aux dépenses fiscales autres que les réductions et crédits d'impôts<sup>47</sup>. Elle a aussi observé que le « coup de rabot » prévu par la loi de finances initiale pour 2011 concerne seulement 22 crédits et réductions d'impôts sur les 48 recensées dans le rapport annexé au projet de loi de finances. Elle a recommandé de l'étendre à l'ensemble de ces dispositifs.

Un deuxième « coup de rabot » est prévu dans le projet de loi de finances initiale pour 2012, et un troisième a été annoncé le 7 novembre 2011, mais ils concernent les mêmes dispositifs et leur portée n'est donc pas supérieure.

Cette recommandation n'a donc pas été suivie, mais les progrès réalisés dans l'évaluation des dépenses fiscales devraient désormais permettre de privilégier la seconde méthode.

### **B - Approfondir et mieux exploiter les analyses de l'utilité des dépenses fiscales**

Comme la Cour l'avait noté dans son rapport public thématique de février 2011 sur les prélèvements fiscaux et sociaux en France et en Allemagne, la France se distingue par des taux d'imposition élevés sur des assiettes étroites. L'élargissement des assiettes, à travers la réduction du coût des niches fiscales et sociales, devrait donc être préféré à l'augmentation du taux des prélèvements pour réduire le déficit public.

---

<sup>46</sup> Une variante de ce « coup de rabot » peut consister à réduire le plafond global des crédits et réductions d'impôts obtenues par chaque contribuable (actuellement fixé à 20 000 € majorés de 8 % du revenu imposable).

<sup>47</sup> Les exonérations, par exemple, ne comprennent généralement ni taux ni plafonds sur lesquels donner un « coup de rabot ».

En outre, les dépenses fiscales se substituent souvent à des dépenses budgétaires, alors qu'elles ont plus d'inconvénients en termes de pilotage des finances publiques : leur coût est plus difficile à mesurer et à prévoir ; le montant inscrit en loi de finances n'est jamais limitatif et peut être largement dépassé ; elles sont moins souvent réexaminées.

Certains dispositifs donnent droit à des avantages fiscaux pendant plusieurs années (réductions d'impôts en faveur d'investissements, par exemple) et il est alors difficile d'en réduire rapidement le coût.

Beaucoup de dépenses fiscales ont cependant une utilité économique et sociale, en modifiant les comportements dans un sens conforme à l'intérêt général ou en aidant certaines catégories de la population à supporter des dépenses qu'elles ne peuvent pas totalement prendre en charge.

Il est donc souhaitable de les évaluer et la Cour a recommandé de mener à bien l'évaluation systématique des dépenses fiscales qui étaient prévue par la loi de programmation des finances publiques du 9 février 2009 et d'en tirer les conséquences pour le projet de loi de finances pour 2012. Elle a aussi formulé des propositions de réduction ou de suppression de dépenses fiscales dans son rapport sur la situation et les perspectives des finances publiques de juin 2011.

### **1 - Le rapport du comité d'évaluation**

Le Gouvernement a remis au Parlement, au cours de l'été 2011, le rapport d'évaluation des dépenses fiscales prévu par la loi de programmation de 2009. Il a été établi par un comité rassemblant les représentants des services concernés du ministère des finances sous la présidence d'un inspecteur général des finances.

Ces évaluations couvrent 315 mesures inscrites sur la liste annexée au PLF 2011 (sur 449) dont le coût total est de 56 Md€. Les dispositifs créés ou étendus après février 2009, comme l'application d'un taux réduit de TVA à la restauration, n'ont en particulier pas été examinés, la loi de programmation ne prévoyant leur évaluation que trois ans après leur création ou leur extension. Elles concernent aussi 24 mesures ne figurant pas sur la liste, dont le coût est de 4,5 Md€.

Les rapporteurs du comité se sont attachés à caractériser les dispositifs, à examiner le chiffrage de leur coût, à apprécier leurs effets directs sur les contribuables concernés et à en évaluer l'efficacité économique, sociale et environnementale ainsi que l'efficience.

Des échanges ont eu lieu avec quelques administrations en-dehors des ministères financiers et, exceptionnellement, avec des organismes

privés. Dans la plupart des cas, les représentants des bénéficiaires de ces dispositifs, ainsi que des autres personnes ou entreprises concernées, n'ont pas été entendus formellement, ce qui constitue une limite à cette démarche d'évaluation.

La très grande hétérogénéité des informations disponibles et le manque de temps pour procéder à des analyses statistiques lourdes ne pouvaient que limiter la qualité de certaines évaluations. Les niches pour lesquelles les enjeux financiers sont les plus importants ont cependant fait l'objet d'études plus approfondies qui ont parfois été confiées à des centres de recherche. En dépit de l'hétérogénéité des données disponibles, les rapporteurs ont utilisé des méthodes harmonisées et les résultats sont présentés sous une forme standardisée. En particulier, l'efficacité de chaque mesure a été notée sur une échelle de 0 (mesure inefficace) à 3 (mesure très efficace). Le coût des dépenses fiscales notées 0 ou 1, c'est-à-dire peu ou pas efficaces, s'élève à 40 Md€.

Parmi les dépenses fiscales considérées par le comité comme ayant un objectif social, dont le coût total est de 24 Md€, celles qui sont notées 0 ou 1 ont un coût de 18 Md€. Il a, en effet, surtout pris en compte la redistribution verticale des revenus, c'est-à-dire entre ménages de revenus différents, et beaucoup moins la redistribution horizontale, c'est-à-dire entre ménages de caractéristiques différentes (âge, nombre d'enfants, présence d'une personne handicapée, d'un ancien combattant, etc.). Or, à l'exception des crédits d'impôts, les avantages accordés au titre de l'impôt sur le revenu n'opèrent quasiment aucune redistribution verticale, puisque les ménages les plus modestes ne sont pas imposables, et ils ont donc été souvent considérés comme inefficaces. Comme le note le rapport du comité, une plus forte pondération attachée à la redistribution horizontale conduirait à réévaluer l'efficacité de ces dispositifs.

Parmi les mesures ayant un objectif économique ou environnemental, dont le coût total est de 36 Md€, celles qui sont notées 1 ont un coût de 18 Md€. Or elles ont un certain impact sur les comportements et leur suppression rapporterait un montant plus faible.

La réduction d'impôt en faveur des investissements productifs outre-mer, qui est notée 1, devrait être supprimée mais, comme la Cour le recommande dans le présent rapport, elle devrait alors être remplacée par des interventions directes permettant, si besoin est, d'apporter les mêmes aides aux économies d'outre-mer pour un coût budgétaire sensiblement moindre. L'économie nette ne serait donc pas égale au coût actuel de la dépense fiscale.

Sous ces réserves, les marges de réduction des dépenses fiscales mises en évidence par ce rapport sont très importantes et elles ont été peu

utilisées. En effet, les mesures nouvelles de réduction des dépenses fiscales représentent, on l'a vu, 10,9 Md€ à l'horizon de 2013 et sont donc nettement inférieurs à 40 Md€.

Il serait donc souhaitable d'approfondir l'évaluation de certains dispositifs, d'étendre ces travaux aux mesures prises après février 2009 et d'en tirer toutes les conséquences. Au vu des conclusions du comité, la réduction des dépenses fiscales pourrait dépasser les 10 Md€ recommandées par la Cour dans ses précédents rapports.

## **2 - Les recommandations déjà formulées par la Cour**

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 partie pourrait être diminuée ou supprimée :

- le bénéfice mondial consolidé et certaines dispositions particulières du régime d'intégration fiscale des sociétés ;

- la réduction d'impôts en faveur des investissements outre-mer, dont l'efficacité est limitée et dont la rentabilité pour les contribuables en bénéficiant, souvent très fortunés, est excessive ;

- la réduction et le crédit d'impôt pour l'emploi d'un salarié à domicile, dont les plafonds pourraient être abaissés, et le champ des services éligibles réduit, en dosant ces mesures pour en limiter l'effet sur l'emploi ;

- les dispositifs en faveur des investissements locatifs, dont l'efficacité est très limitée ;

- l'application d'un taux réduit de TVA à la restauration, dont les effets favorables sur les prix et l'emploi sont faibles ;

- la demi-part supplémentaire accordée aux personnes isolées et la part supplémentaire accordée aux contribuables vivant seuls et ayant eu un ou plusieurs enfants à charge, qui bénéficient plus particulièrement aux ménages plus aisés ;

- l'abattement de 10 % sur les pensions et l'exonération des majorations de pension en faveur des contribuables ayant eu ou élevé au moins trois enfants, qui donnent un avantage d'autant plus important que ces pensions sont élevées.

La Cour avait aussi souligné que la convergence fiscale entre la France et l'Allemagne suppose de relever les taux réduits de TVA et d'en restreindre le champ en France.

Dans son rapport public annuel 2011, elle avait aussi noté que la prime pour l'emploi et le revenu de solidarité active visent des objectifs très proches et qu'une meilleure articulation entre les deux dispositifs, passant éventuellement par la suppression de l'un d'eux et l'adaptation de l'autre, est nécessaire.

La deuxième loi de finances rectificative pour 2011 a supprimé le régime du bénéfice mondial consolidé, dont le coût est de 0,3 Md€. Parmi les mesures annoncées le 7 novembre 2011, figurent la suppression de la réduction d'impôt dite « Scellier » en faveur de l'investissement locatif et le relèvement à 7 % du taux de TVA sur une partie des produits jusque là taxés à 5,5 %<sup>48</sup>. Les dispositifs mis en évidence par la Cour ont donc été assez peu modifiés et il subsiste d'importantes marges de baisse du coût des dépenses fiscales.

Dans le présent rapport, la Cour montre enfin que c'est à une suppression de la réduction d'impôt pour investissements outre-mer qu'il conviendrait de procéder.

#### ————— *CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS* —————

*Les dépenses fiscales sont mieux définies dans le rapport annexé au projet de loi de finances pour 2012, ce qui constitue un progrès certain dans la continuité de la démarche d'enrichissement de ce rapport engagée il y a quelques années. Cependant, cette définition et l'utilisation qui en est faite pour déterminer quels dispositifs doivent figurer sur la liste des dépenses fiscales sont discutables. Les procédures suivies pour établir cette liste devraient être améliorées pour que sa pertinence soit garantie.*

*Les méthodes d'estimation du coût des dépenses fiscales sont progressivement améliorées, mais la croissance prévisionnelle de ce coût continue à être sous-estimée. En effet, le coût observé dans le passé de nombreuses dépenses fiscales est seulement reconduit à l'identique. A défaut de méthodes de prévisions plus sûres, il conviendrait de faire progresser ce coût comme le PIB ou le produit de l'impôt concerné.*

*Les mesures nouvelles prises depuis 2008 pourraient réduire le coût des dépenses fiscales d'environ 11 Md€ à l'horizon de 2013, mais sa croissance spontanée serait de l'ordre de 6 Md€ et le résultat net serait donc seulement une diminution d'environ 5 Md€ de ce coût par rapport à son niveau de 2010.*

*La règle inscrite dans la loi de programmation pour encadrer l'évolution des dépenses fiscales sera probablement respectée en 2011 et,*

---

<sup>48</sup> Le taux réduit de TVA en Allemagne est de 7 %, mais beaucoup plus de produits y sont imposés au taux normal.

*plus sûrement, en 2012. Elle est cependant insuffisamment contraignante car elle impose seulement une stabilisation de leur coût alors qu'il conviendrait de le réduire fortement.*

*En effet, si de nombreuses dépenses fiscales ont une utilité économique et sociale suffisante au regard de leur coût, ce n'est pas le cas de beaucoup d'entre elles, comme le montrent à nouveau les analyses les plus récentes. Elles doivent être approfondies, mais elles montrent d'ores et déjà que les marges de réduction du coût de ces dispositifs sont encore très importantes. La possibilité existe donc de relever l'objectif précédemment préconisé par la Cour d'une diminution de 10 Md€ du coût des dépenses fiscales, d'ici 2014 par rapport à son niveau de 2010, et de le fixer au-dessus de 15 Md€.*

*Les efforts de réduction du déficit public doivent porter prioritairement sur les dépenses publiques. De nouvelles hausses des prélèvements obligatoires étant cependant inévitables, il est préférable d'en élargir l'assiette, en supprimant des niches, plutôt que d'en augmenter le taux.*

---

## SOMMAIRE DES REPONSES

Réponse commune du ministre de l'économie, des finances et de l'industrie et de la ministre du budget, des comptes publics et de la réforme de l'Etat, porte-parole du Gouvernement	116
---	-----



**REPONSE COMMUNE DU MINISTRE DE L'ECONOMIE,  
DES FINANCES ET DE L'INDUSTRIE ET DE LA MINISTRE DU  
BUDGET, DES COMPTES PUBLICS ET DE LA REFORME DE  
L'ETAT, PORTE-PAROLE DU GOUVERNEMENT**

*En préambule, le Gouvernement note avec satisfaction que la Cour place la France au niveau des bonnes pratiques internationales à la suite de la publication dans le Tome II des Voies et moyens annexé aux projets de loi de finances de la définition de la norme des dépenses fiscales.*

*La Cour conteste cependant l'approche retenue pour définir le périmètre des dépenses fiscales, sans pour autant livrer une méthode plus précise ou plus satisfaisante que celle qui préside actuellement à leur classement. Les dépenses fiscales s'apprécient par dérogation à une norme fiscale. De ce point de vue, en l'absence de définition explicite et intangible de cette norme, la distinction opérée par le Conseil des impôts dans son rapport de 2003 sur la fiscalité dérogatoire entre les « allègements structurels » à vocation avant tout fiscale et les « instruments de politiques publiques », a fondé les classements opérés dans le Tome II des Voies et moyens depuis lors. Le Conseil des impôts précisait également « qu'on ne peut éviter qu'un classement dépende pour partie des conventions qu'on se donne ». Il convient par conséquent de s'interroger sur la nature de chaque mesure et la volonté du législateur pour déterminer si elle relève de l'une ou l'autre catégorie, étant entendu que la norme, se déduisant elle-même de l'intention du législateur, est par définition susceptible d'évoluer. Ainsi l'abattement pour durée de détention applicable aux plus-values immobilières constitue-t-il par exemple une modalité de calcul de l'impôt dès lors qu'il permet de respecter le souhait du législateur d'assurer à l'impôt sur ces revenus exceptionnels une extinction temporelle. Le caractère redistributif des taux réduits de TVA, qui ont pour objet de favoriser l'accès de tous à certains produits et services, notamment les produits alimentaires ou les livres, justifie également que leur application ne constitue pas une dépense fiscale.*

*La mise en place d'une procédure de validation de la norme des dépenses fiscales au terme de consultations extérieures au ministère chargé des finances, telle qu'elle est suggérée dans le présent rapport, n'effacerait pas le caractère nécessairement conventionnel de celle-ci même si elle permettrait une réflexion partagée sur les choix normatifs tout en poursuivant l'effort de transparence déjà entamé ; par ailleurs, le contrôle de la liste semble devoir revenir au Parlement.*

*Il est surprenant de constater que la Cour pointe, en la critiquant, la stabilité du périmètre des dépenses fiscales en PLF 2012, après avoir préalablement regretté les nombreux reclassements et déclassements opérés lors des précédents PLF. En outre, la réforme de l'abattement pour durée de détention applicable aux plus-values immobilières et le plafonnement du*

*report en arrière des déficits, adoptés dans la deuxième loi de finances rectificative pour 2011 sur proposition du Gouvernement montrent, si besoin était, que le classement en modalités particulières de calcul de l'impôt n'est pas de nature à conduire le Gouvernement à sanctuariser un dispositif. Au demeurant, il ne paraît pas cohérent de tout à la fois tirer grief de l'absence d'exhaustivité de la liste des dépenses fiscales et de donner acte au Gouvernement d'avoir ciblé, pour poursuivre l'objectif de redressement des comptes publics, des mesures qui ne comptent pas uniquement au nombre de ces dernières.*

*En matière de chiffrage, le Gouvernement se félicite de l'amélioration notée par la Cour, mais souhaite apporter des nuances à certaines considérations. En particulier, pour estimer en année n+1 des dépenses fiscales en l'absence de prévision fiable, la Cour suggère de substituer à la convention actuelle – reconduire le montant connu – l'application du taux de croissance du PIB nominal ou du produit de l'impôt concerné. Ces deux méthodes supposent une élasticité unitaire des dépenses fiscales à l'évolution du PIB ou au produit de l'impôt concerné. Or, ces élasticités sont inférieures à 1 pour certaines catégories et par conséquent, cette nouvelle convention pourrait contribuer à surestimer le coût des dépenses fiscales. Les conventions actuellement adoptées sont certes plus conservatrices, puisqu'elles privilégient les données fiscales constatées et une évolution des comportements à paramètres constants, mais elles sont conformes aux méthodes généralement pratiquées au sein de l'OCDE. Elles correspondent également à la méthode retenue pour définir les normes votées dans le cadre des lois de programmation des finances publiques. En les appliquant, le Gouvernement respecte donc l'intention du législateur.*

*Dans un contexte de réduction des dépenses fiscales, il peut paraître surprenant d'estimer, comme le fait la Cour, leur croissance spontanée à 5,9 Md€ entre 2011 et 2013. Ainsi, les nombreuses réductions et suppressions de niches adoptées ces dernières années ne permettent pas de se fonder utilement sur leurs évolutions antérieures pour estimer celle des années à venir. En particulier, un certain nombre de dépenses fiscales sont en extinction et le stock correspondant n'est plus susceptible de croissance spontanée (par exemple, le crédit d'impôt sur le revenu au titre des intérêts d'emprunts immobiliers).*

*La Cour souligne l'intérêt de la démarche d'évaluation et la qualité des travaux produits par le Comité d'évaluation des dépenses fiscales et des niches sociales. Nous souhaitons souligner qu'à notre connaissance, cette initiative est sans équivalent dans les États de l'OCDE, ce que la Cour pourrait mettre en évidence. Le calendrier de publication du rapport et le fait qu'il s'agissait d'un document d'experts expliquent que toutes les conclusions qu'il appelle n'en aient pas encore été tirées. Le Gouvernement soutient l'idée que cette démarche doit être poursuivie et amplifiée.*

*La Cour recommande également dans son rapport d'aller plus loin que la LPFP et le gel en valeur du coût des dépenses fiscales, en introduisant un montant minimum annuel de réduction de dépenses fiscales. Cette évolution de la règle de la LPFP ne semble pas souhaitable, dans la mesure où un objectif similaire existe déjà dans la LPFP sur le champ des prélèvements obligatoires. Cette enveloppe annuelle définissant un minimum de mesures nouvelles de prélèvements obligatoires avait d'ailleurs été introduite car elle permettait de contourner la difficulté de définition des dépenses fiscales, avec un champ plus large. De plus, dans les faits, une grande partie des mesures relatives à la LPFP a été concentrée sur les dépenses fiscales, niches sociales et les dispositifs dérogatoires.*

*La Cour met enfin en avant certaines dépenses fiscales dont une partie pourrait être diminuée ou supprimée, notamment les réductions et crédits d'impôt pour l'emploi d'un salarié à domicile, ou encore la réduction d'impôt pour investissements outre-mer. Il y a lieu de rappeler que ce Gouvernement a été le premier à se fixer un objectif de réduction des niches fiscales et que c'est sous cette législature que le premier dispositif de plafonnement des dépenses fiscales des particuliers a été créé. La combinaison de ces mécanismes conduit chaque année à réduire le montant des dépenses fiscales.*

*Tels sont les éléments que nous souhaitons communiquer à la Cour.*

---

## La réforme portuaire : une mise en œuvre marquée par des compromis

---

### *PRESENTATION*

---

*La réforme portuaire, inscrite dans la loi du 4 juillet 2008, rénove la gouvernance des sept grands ports maritimes de métropole et décide le transfert des outillages - portiques et grues - et des personnels les manœuvrant vers les entreprises de manutention. A la moitié de l'année 2011, ce transfert était effectué.*

*Dans une première phase, où l'action a été rapide, les textes majeurs de la réforme ont été adoptés, la nouvelle gouvernance a été installée et les projets stratégiques ont été arrêtés.*

*Une nouvelle phase s'est ensuite ouverte, beaucoup plus difficile : le transfert des outillages et des terminaux, puis celui des personnels. Elle a été marquée par une dérive des coûts et de nombreux compromis par rapport aux ambitions initiales de la réforme.*

*Il est vrai que sa mise en œuvre est intervenue dans le contexte de la crise économique internationale, dont les conséquences ont été aggravées par les conflits sociaux qui n'ont cessé de l'accompagner. Malgré l'engagement de leurs responsables, qui ont consacré un temps et une énergie considérables à la réforme, les ports français ont été particulièrement éprouvés dans cette période. Ils ont enregistré un recul de leur trafic et, pour deux des trois principaux d'entre eux, la perte de positions par rapport à leurs concurrents européens.*

*La nécessité de la réforme avait été soulignée par la Cour dans son rapport public thématique de juillet 2006, intitulé « Les ports français face aux mutations du transport maritime : l'urgence de l'action ».*

*Beaucoup des observations alors faites, ainsi qu'à l'occasion des contrôles successifs des établissements publics gérant les ports, ont été prises en compte dans les textes de la réforme.*

*Un premier suivi<sup>49</sup>, dont il a été rendu compte dans le rapport public annuel 2010 de la Cour, l'a relevé, tout en soulignant que les enseignements tirés de la réforme du statut des dockers invitaient à la prudence et en recommandant que la mise en œuvre de la réforme soit guidée par la même volonté que celle ayant inspiré l'élaboration des règles nouvelles.*

*D'un nouveau contrôle de suivi effectué par la Cour en 2011, il ressort que, si son impact définitif n'est pas joué aujourd'hui, la réforme peut à terme se révéler positive pour les grands ports français, à condition qu'elle se traduise réellement par une amélioration de leur compétitivité et surtout de leur fiabilité.*

La réforme portuaire de 2008 complète celle de 1992.

La loi du 9 juin 1992 avait, en effet, conduit au transfert des dockers, jusqu'alors agents des ports, vers les entreprises de manutention<sup>50</sup>. En revanche, les portiqueurs et les grutiers étaient restés salariés des ports.

La nouvelle réforme vise à unifier la manutention horizontale, assurée par les dockers, et la manutention verticale, opérée par les portiqueurs et les grutiers, de façon à mettre fin à des dysfonctionnements pesant sur la compétitivité des ports français, comme l'absence de commandement unique, la non-conformité des horaires de travail des dockers et des conducteurs d'engins, l'organisation même du travail de ces derniers.

Elle a également pour objectif de moderniser la gouvernance des grands ports français, devenus grands ports maritimes (GPM), et de recentrer leurs missions sur leur dimension régaliennne, ainsi que sur la gestion et l'aménagement du domaine portuaire, avec la prise en compte des exigences du développement durable.

Un plan de relance portuaire, doté d'une enveloppe spécifique de crédits, a été décidé par le gouvernement pour accompagner la réforme.

Celle-ci doit permettre aux grands ports français de métropole de relever le défi de la concurrence internationale, en leur faisant atteindre le niveau de performance de leurs homologues étrangers.

---

<sup>49</sup> « Les ports français face aux mutations du transport maritime », tome 2 du rapport public annuel 2010, pp. 185 et suivantes.

<sup>50</sup> Ce transfert n'a pas toujours eu lieu, comme prévu, vers les entreprises de manutention. Ainsi, dans le premier port français, celui de Marseille, l'essentiel des dockers est employé par deux groupements d'employeurs - l'un pour Marseille même, l'autre pour Fos -, qui sont de fait cogérés avec le syndicat dominant.

Entre 1989 et 2006, tout en connaissant une croissance de leur trafic (de 239 Mt à 296 Mt), ils ont vu leur part de marché au sein du trafic maritime en Europe régresser de 17,8 % à 13,9 %, principalement en raison d'un important recul de leur place dans le trafic des conteneurs, qui s'est développé beaucoup plus vite chez leurs concurrents.

Attendue depuis de longues années par certains acteurs du monde portuaire, la réforme a été mise en place au moment où est survenue la crise mondiale.

A Dunkerque, le trafic a baissé de 22 % en 2009, à Marseille il a reculé de 13 %. De surcroît, des événements locaux, comme la fermeture de la raffinerie à Dunkerque, ont parfois accompagné l'assombrissement du climat économique.

Le syndicat dominant dans les ports a montré sa réserve, voire, sur certains sites, sa franche hostilité à la réforme. Des mouvements de grève n'ont cessé de l'accompagner : en 2008, lorsque le texte de loi était en préparation, puis en 2009 lorsque se posait concrètement la question des changements sur certains terminaux, enfin en 2010 et 2011 autour du sujet de la pénibilité et de celui de la préretraite, qui lui est lié.

Crise économique et crise sociale se sont conjuguées pour peser sur la mise en œuvre de la réforme et affecter les ports, particulièrement les premiers d'entre eux.

Au total, le trafic dans les sept grands ports maritimes a régressé de près de 10 % entre 2007, année précédant la réforme et la crise économique, et 2010, en passant de 304 Mt à 274 Mt.

Parmi les trois premiers ports français<sup>51</sup>, seul celui du Havre a su conserver son rang, le sixième, dans le classement européen des ports selon leur trafic ; celui de Marseille a reculé, entre 2007 et 2010, de la quatrième à la cinquième place, celui de Dunkerque de la dixième à la quatorzième. Des quatre autres grands ports maritimes, situés dans des positions plus modestes, seuls deux sont parvenus à progresser : Nantes-Saint-Nazaire de la vingtième à la dix-huitième position, Rouen de la vingt-neuvième à la vingt-troisième.

---

<sup>51</sup> Ils représentent en 2010, avec un tonnage global de 199 Mt, près des trois quarts (73 % exactement) du trafic global des grands ports maritimes français.

## **I - Une gouvernance renouvelée et des stratégies ambitieuses**

### **A - Une nouvelle gouvernance**

Les textes d'application de la loi du 4 juillet 2008 sont intervenus dans des délais brefs : décret d'application du 9 octobre 2008, décrets du même jour transformant en grands ports maritimes les ports autonomes de Marseille, Le Havre, Dunkerque, Nantes-Saint-Nazaire, Bordeaux et La Rochelle, puis décret du 6 novembre 2008 relatif à Rouen, accord cadre interbranches du 30 octobre 2008.

De même, la gouvernance nouvelle a été rapidement installée. Elle s'appuie sur un directoire et un conseil de surveillance. Les milieux professionnels, sociaux et associatifs, ainsi que les collectivités territoriales et leurs groupements, sont représentés dans un conseil de développement, qui est consulté sur le projet stratégique et la politique tarifaire. Un comité d'audit émane du conseil de surveillance. Enfin, deux conseils de coordination interportuaire sont chargés d'assurer la coordination des ports de la façade atlantique et de ceux de la Seine.

Les directoires, avec leur président qui est le directeur général du port, et les conseils de surveillance étaient tous en place à la mi-février 2009 ; les conseils de développement l'étaient début mars. Les comités d'audit ont été désignés lors de la première séance du conseil de surveillance. Les décrets créant les deux conseils de coordination interportuaire ont été pris avant fin août 2009.

La nouvelle gouvernance marque un progrès par rapport à l'organisation précédente.

S'agissant notamment des conflits d'intérêts, fréquents au sein des anciens conseils d'administration, l'amélioration semble réelle dans les conseils de surveillance. Les représentants de la place portuaire ne siègent pas dans ces conseils, mais font désormais partie des conseils de développement. Quelques exceptions apparaissent toutefois, les présidents de l'union maritime ou portuaire locale siégeant au sein du conseil de surveillance à La Rochelle, au Havre et à Rouen.

Les directeurs généraux des ports, se sont engagés avec détermination dans la mise en œuvre de la réforme, en ayant établi une relation de confiance avec les présidents des conseils de surveillance. Des conseils de développement ont su prendre leur vraie place dans le fonctionnement du port. Les comités d'audit ont contribué à l'amélioration de la gestion du port. Le conseil de coordination de la

Seine s'est attelé à sa tâche, afin d'arrêter avant la fin de 2011 le document de coordination portuaire prévu par la loi.

Sans que des conclusions définitives ne puissent être arrêtées à ce stade, les premières constatations sur la gouvernance nouvelle apparaissent encourageantes.

Toutefois, des ombres demeurent : le fonctionnement des comités d'audit, et plus encore des conseils de développement, est hétérogène et dépend beaucoup de la personnalité de leur président ; le conseil interportuaire de l'Atlantique n'a pas véritablement commencé son travail avant le transfert des personnels. Par ailleurs, le rôle dévolu par les textes au président du directoire apparaît réducteur, alors qu'il est de donner l'impulsion d'ensemble à la compétitivité et au dynamisme commercial du port, sans exonérer les entreprises gérant les terminaux de leurs responsabilités.

## **B - Des projets stratégiques aux ambitions contrariées**

La loi impose à chaque grand port maritime d'élaborer un « projet stratégique », afin de déterminer les grandes orientations de sa stratégie pour la période 2009-2013, avec les financements correspondants, et afin d'arrêter le périmètre des terminaux, des ouvrages et des personnels à transférer aux manutentionnaires.

Ce dernier aspect a constitué, en quelque sorte, le deuxième volet de la réforme, après la rénovation de la gouvernance. Il a exigé que les projets stratégiques soient arrêtés dans des délais très contraints, ce qui a été le cas : à l'exception d'un seul, tous ont vu le jour entre la fin mars et la mi-avril 2009.

Les stratégies portuaires se traduisent par des hypothèses de trafic volontaristes, des projets d'investissements lourds et des perspectives de financement plus ou moins précises. Chaque grand port développe ses ambitions propres, celles-ci, une fois additionnées, ne constituant toutefois pas un ensemble cohérent, voire réaliste.

La crise économique, jointe aux troubles sociaux liés à la réforme, a rendu obsolètes les prévisions de trafic dans les plus importants des ports.

Ainsi dans le projet stratégique de Marseille, un trafic de 120 Mt est envisagé en 2013 ; dans la réalité, il a reculé de 96 Mt en 2007 à 86 Mt en 2010 et les prévisions s'établissent désormais à 108 Mt en 2013.

Pour les grands projets d'investissement, diverses difficultés, administratives, environnementales et autres, ont entraîné leur report ou



une modification de leur contenu, si ce n'est leur abandon : tel est le sort du projet de terminal méthanier au Verdon - qui est considéré comme majeur dans la stratégie du grand port maritime de Bordeaux - à la suite d'une décision gouvernementale, admise avec difficulté par les autorités portuaires.

Du fait de ces évolutions, les trajectoires financières inscrites dans les projets stratégiques ne sont plus d'actualité : à Nantes-Saint-Nazaire, un volume d'investissement de 302 M€ était prévu entre 2009 et 2013 ; la révision faite dans le cadre du projet d'entreprise, arrêté depuis lors, conduit à un total de 179 M€ dans cette période, soit un montant moindre de 44 %. Les actualisations faites se traduisent pareillement par des prévisions inférieures à celles envisagées dans le projet stratégique, de 44 % au Havre et de 29 % à Marseille.

En définitive, les changements intervenus depuis l'adoption des projets stratégiques rendent nécessaire leur refonte. En outre, un suivi annuel et une actualisation correspondante, selon une procédure simplifiée, sont à mettre en place à côté de la refonte périodique de ce document, auquel la loi a donné une valeur quinquennale.

La loi impose, par ailleurs, la conclusion d'un contrat pluriannuel entre l'Etat et chaque grand port maritime. Après des discussions initiales, la procédure a été interrompue par l'administration centrale, la priorité apportée à la réalisation des transferts ne lui paraissant pas permettre la poursuite parallèle de ces négociations.

Un tel contrat a vocation à décliner précisément des objectifs liés à la réforme et à contribuer à l'amélioration de certains indicateurs, notamment en matière de gestion des ressources humaines, de politique d'investissement, de développement de la multimodalité et dans le domaine, majeur pour certains ports, de la fiabilité. Il doit permettre au port d'avoir une vision plus claire des aides de l'Etat aux investissements, ainsi que de la politique de dividende de celui-ci.

L'objectif du ministère est désormais de mettre au point l'ensemble de ces contrats pour la fin de l'année 2011.

Les contrats pluriannuels doivent effectivement être conclus le plus rapidement possible, en cohérence avec la révision des projets stratégiques.

## **II - Les conditions déséquilibrées du transfert des équipements**

### **A - Un transfert des outillages onéreux pour les ports**

Le port doit cesser l'exploitation des outillages dans un délai qui ne peut dépasser deux ans à compter de l'adoption du projet stratégique.

Cette exploitation est effectuée par un opérateur, auquel les outillages sont vendus par le port et avec lequel celui-ci conclut une convention de terminal, qui vaut autorisation d'occuper le domaine public. Les salariés du port employés à l'exploitation ou à la maintenance de ces outillages sont ensuite transférés à l'opérateur.

La loi définit la procédure de vente des outillages. Elle prévoit des négociations de gré à gré avec les manutentionnaires en place ; celles-ci doivent aboutir dans un délai de trois mois après l'adoption du projet stratégique. A défaut, le port lance un appel à candidatures, puis négocie librement avec les candidats, sélectionnés dans le cadre d'une procédure transparente et non discriminatoire. Enfin, si l'appel à candidatures est infructueux et lorsque le projet stratégique le prévoit, le grand port maritime confie l'activité à une filiale pour une période n'excédant pas cinq ans, au terme de laquelle il procède à un nouvel appel à candidatures.

Une commission nationale d'évaluation a été créée pour veiller au bon déroulement et à la transparence de la procédure. Elle a émis un avis public sur l'évaluation des biens avant leur cession.

Les conditions dans lesquelles les outillages ont été cédés se sont avérées, au final, onéreuses pour les ports.

### 1 - Une vente des outillages à bas prix

Les outillages ont été vendus à un prix très bas, souvent en-deçà même de leur valeur nette comptable.

#### L'évaluation et le prix des outillages cédés (en M€)<sup>52</sup>

Ports	Première expertise, réalisée par le port	Contre-seconde expertise	ou	Valeur nette comptable	Prix de cession des outillages (HT)
Marseille <sup>53</sup>	45,9	24,7		22,7	23,9
Le Havre	42,8	29		15,1	13,9
Dunkerque	11			5,5	7,4
Nantes-Saint-Nazaire	41,2 (pour les quatre terminaux), dont  30,8 (pour les trois terminaux où il y a une contre-expertise)	12,9		22,3	16,6  13 (pour les trois terminaux avec contre-expertise)
Rouen	36,2	De 22,4 à 28,4		22,5	20,5
Bordeaux	16,8			16,7	7,5
La Rochelle <sup>54</sup>	9,3			6,5	2,5

Source : Cour des comptes, à partir des réponses des ports et des actes de mutation concernés

Le tableau ci-dessus rend compte de la vente des outillages. A titre d'exemple, au Havre, les outillages étaient estimés lors d'une première expertise à 42,8 M€, puis lors d'une seconde expertise à 29 M€, leur valeur nette comptable étant de 15,1 M€, et ils ont finalement été cédés pour 13,9 M€ ; à Bordeaux, l'expertise donnait une valeur de 16,8 M€, la valeur nette comptable était de 16,7 M€, le prix de vente a été de 7,5 M€.

Les discussions entre les grands ports maritimes et les acquéreurs ont été serrées.

<sup>52</sup> Le tableau a trait à la cession des outillages, portiques et grues, et de leurs accessoires. Il ne prend pas en compte la cession d'autres biens mobiliers (comme des équipements électriques de transformateurs au Havre) ou de biens immobiliers, comme des terre-pleins, des bâtiments, des hangars, des réseaux, etc.

<sup>53</sup> Ne sont pris en compte que les grues et portiques, pour lesquels une expertise et une contre-expertise ont été réalisées et qui avaient une valeur nette comptable. Ne sont notamment pas comptés les outillages neufs du terminal céréalier cédés à leur valeur à neuf.

<sup>54</sup> Données relatives à onze grues vendues, avec leurs appareils. Deux grues, cédées sous conditions suspensives de remise en état et dont l'état n'aurait pas permis une valorisation, ne sont pas prises en compte.

Généralement, des expertises « à la juste valeur » ont été réalisées en début de processus. Ensuite, une seconde expertise a souvent eu lieu, tantôt à l'initiative de l'opérateur (ainsi à Marseille), tantôt à celle du port (ainsi à Rouen). Finalement, l'accord s'est fait à un prix fort différent de la première expertise et plus en rapport avec la valeur issue de la contre-expertise, à travers la prise en compte de divers éléments : le déficit du terminal montré par la comptabilité analytique du port ; la surcapacité en engins de levage (le manutentionnaire a accepté parfois de les reprendre tous, mais au prix des seuls outillages dont il estimait avoir besoin) ; le sureffectif d'agents transférés ; le marché déprimé de l'outillage ; dans un cas au moins et de façon extrêmement critiquable, la prise en considération, au bénéfice de l'opérateur, des subventions reçues par le port pour l'acquisition des outillages.

L'accord sur le prix est intervenu dans le cadre d'un équilibre global, dans la discussion, incluant les transferts d'outillages et de personnel, ainsi que l'évaluation, à travers un plan d'affaires, des résultats prévisionnels de l'exploitation future du terminal. De façon générale, la situation de crise économique, dans laquelle est survenue la réforme, était invoquée par les entreprises pour justifier un prix économiquement « raisonnable ».

Un autre facteur est intervenu : la contrainte temporelle.

Les directeurs généraux des ports disposaient de trois mois après l'adoption du projet stratégique pour trouver un accord avec les opérateurs habituels des terminaux. Faute de cet accord ou si celui-ci, pour divers motifs, était remis en cause, la procédure de l'appel à candidatures était ouverte. Les offres faites dans ce cadre s'avéraient encore moins positives pour le port que celles obtenues dans la discussion de gré à gré. Enfin, faute d'aboutir dans cette seconde procédure, le port devait continuer à exploiter le terminal, avec ses outillages et ses personnels, dans le cadre d'une filiale, ce qui signifiait l'échec du transfert et donc de la réforme. Il était, par conséquent, souhaitable pour le directeur général d'aboutir dans ses discussions avec les manutentionnaires.

Beaucoup d'observateurs estiment que l'addition de tous ces éléments a mis les manutentionnaires, attentifs par ailleurs à une conjoncture difficile, en position de force.

La commission nationale d'évaluation des cessions d'outillages portuaires, prenant en compte le contexte économique et l'équilibre général du terminal avec ses perspectives de développement, a généralement validé l'accord obtenu entre le port et les opérateurs, après avoir demandé parfois des éléments complémentaires.

Lorsque les conditions de cession venaient en discussion devant le conseil de surveillance, ce qui était rare, le débat suscitait de fortes réactions des délégués syndicaux. A Nantes, lors d'une telle réunion<sup>55</sup>, le représentant du personnel en est venu à parler de « bradage » des outillages.

Les ventes conclues en-deçà de la valeur nette comptable, qui initialement était considérée par certains comme une « valeur plancher », ont contraint les ports concernés à opérer les dépréciations nécessaires dans leur bilan.

## **2 - Des conditions de crédit favorables pour les opérateurs**

Généralement, les outillages ont été acquis par les opérateurs de terminaux grâce à un crédit vendeur consenti par le port.

Cette solution de financement, apparue au cours des discussions, est inhabituelle pour des établissements publics comme les grands ports maritimes. Elle s'est traduite pour la plupart des cessions par l'octroi d'un crédit à des taux de 3 % ou 3,5 %. Ces taux ont généralement été rehaussés à la demande de la commission nationale d'évaluation, par rapport à ceux issus des discussions entre le port et les manutentionnaires. Ils sont demeurés cependant inférieurs à ceux du marché.

Les conséquences financières de ce crédit peuvent être gênantes pour les ports. Ainsi, celui de Nantes-Saint-Nazaire, qui avait initialement escompté une rentrée d'argent grâce à la vente de ses outillages, a dû, à défaut, recourir à des emprunts dont le taux est supérieur à celui du crédit vendeur.

## **3 - Une compensation des déficits d'exploitation prévisionnels de certains terminaux**

Plusieurs ports ont accepté de compenser le déficit d'exploitation prévisionnel de certains terminaux.

L'analyse des plans d'affaires produits par les manutentionnaires a fait apparaître pour ces terminaux un déséquilibre financier prévisionnel, lié notamment à la reprise par l'entreprise d'un personnel plus important que celui jugé nécessaire à leur exploitation.

Dans quelques cas, il a été convenu que le port compenserait, sur une période limitée et sous certaines conditions, ce déséquilibre. Il en a été ainsi à Marseille, à Nantes, à Bordeaux et à La Rochelle. A Marseille,

---

<sup>55</sup> Réunion du conseil de surveillance du 28 mai 2010.

certes dans la plus mauvaise des hypothèses, l'engagement du port pourrait s'élever jusqu'à 46 M€ pour les terminaux transférés. A La Rochelle, cet engagement, plus faible, se chiffre néanmoins à 2,5 M€ pour deux des cinq terminaux transférés.

Il est vrai que l'effort financier ainsi consenti, dans la mesure où il est limité dans le temps, pourrait finalement se révéler plus avantageux pour le port que son exploitation déficitaire des terminaux, mise en évidence par la comptabilité analytique.

En tout cas, un suivi attentif doit être effectué de ces engagements des grands ports maritimes, dans le cadre des points de vigilance de la réforme.

#### **4 - D'autres aides**

Pour compenser le coût de mouvements de grèves liés à la réforme ou les effets de la crise économique, la plupart des ports ont accordé diverses aides. Celles-ci prennent notamment la forme de réductions de redevances domaniales ou de remises sur les prestations d'outillages.

Par exemple, au Havre, une réduction de 15 % a été accordée sur les prestations d'outillage en 2009 « pour faire face, selon l'expression du grand port maritime, à la baisse de charge, violente et brutale, survenue du fait de la crise » ; un délai de paiement de six mois a été consenti sur les factures non acquittées des prestations d'outillage et domaniales, émises entre le 1<sup>er</sup> octobre 2010 et le 28 février 2011, « en raison de la baisse brutale de trafic occasionnée par les grèves » ; un rabais de 13,3 % l'a été sur les prestations de sûreté, au prorata des jours de grève de la période.

#### **B - Des risques de fermeture à la concurrence**

La procédure de cession des outillages instaurée par la loi de juillet 2008 a, de façon pragmatique, privilégié les négociations avec les manutentionnaires déjà en place. Elle a conforté des positions acquises. Elle a également donné lieu à des affrontements devant ce qui est apparu à certains acteurs de la place portuaire comme un risque d'abus de position dominante.

A Bordeaux, le bénéficiaire de la convention de terminal, qui concerne les trois sites où le trafic est manutentionné, est une société constituée en vue du transfert. Elle regroupe une filiale du premier groupe européen de manutention de pondéreux, pour 65 % du capital, un opérateur local, pour 15 %, et enfin le grand port maritime de Bordeaux

lui-même, pour 20 %. La convention de terminal est conclue pour une durée de 35 ans. Par l'organisation ainsi donnée au transfert des terminaux, le port prend un risque sérieux de se fermer à l'arrivée de nouvelles entreprises de manutention et donc à la concurrence.

A La Rochelle, des dissensions sont apparues lors du transfert des terminaux, un manutentionnaire minoritaire mettant en cause, devant le tribunal administratif et la justice européenne, l'attribution de trois terminaux aux entreprises d'un groupe de dimension internationale, qui, tout en ne traitant pas la majorité du trafic, assure les neuf dixièmes de celui qui est manutentionné<sup>56</sup>. Ce manutentionnaire a dénoncé la création d'une situation monopolistique. Après appel à candidatures, les deux terminaux restant à transférer ont alors été attribués à une structure constituée par un opérateur émanant du monde agricole et par ce manutentionnaire minoritaire.

La question n'était pas définitivement réglée et d'autres incidents sont survenus, par exemple en avril 2011, autour du déchargement d'une cargaison de pâte à papier sur le quai traditionnellement dédié à cet usage et désormais sous le contrôle du manutentionnaire le plus important. Sous l'impulsion de la direction du grand port maritime, un accord a enfin été conclu entre les titulaires des conventions de terminal.

Les difficultés rencontrées à La Rochelle montrent, dans un port dont le nombre de quais est limité, les risques et les conflits potentiels liés à une possible situation de position dominante. Ils soulignent aussi l'importance de l'existence d'une autorité portuaire capable de faire prévaloir l'intérêt d'ensemble du port et d'éviter que celui-ci, à la suite notamment de la réforme, ne se divise en entités autonomes, contrôlées par les opérateurs de terminaux.

Au sein du grand port maritime de Marseille, lors du transfert du terminal à conteneurs de Fos, les deux manutentionnaires qui y sont simultanément actifs ne sont pas parvenus à s'entendre, l'un des deux considérant qu'un accord assurerait une position dominante au groupe de dimension internationale dont dépend l'autre et qui contrôle déjà d'autres terminaux. Une solution a fini par émerger grâce à un rééquilibrage des forces, chacun des deux manutentionnaires étant adossé à un puissant groupe, et un partage est intervenu dans le transfert des principaux

---

<sup>56</sup> Le trafic manutentionné ne représente qu'une partie du trafic total des ports, pour l'essentiel celui des conteneurs et des pondéreux ; par ailleurs, une partie du trafic manutentionné peut n'être pas réalisé par les outillages publics et les agents du port. A Rouen, par exemple, le trafic manutentionné représente 17 % du trafic total en 2010 et celui manutentionné par de l'outillage public, appartenant au port, en constitue 12 %. A La Rochelle, en 2008, 13 % du trafic est manutentionné et le terminal céréalier dispose d'un outillage privé, exploité par des agents de l'opérateur.

outillages du terminal, qui vont servir à l'exploitation des deux nouveaux terminaux adjacents de Fos 2 XL.

L'Autorité de la concurrence, qui estime que le droit de la concurrence s'applique à l'ensemble des activités économiques d'un port, quelle que soit la qualité de l'opérateur, se montre attentive à l'évolution de la situation.

La réforme met en évidence, ici et là, des risques d'abus de position dominante et de fermeture à de nouveaux arrivants, contrairement à l'exercice d'une saine concurrence, elle-même souhaitable pour le développement des ports. Elle montre également l'attention qui doit être prêtée, grâce à l'exercice d'une véritable autorité portuaire, à faire prévaloir l'intérêt global du port face à des tendances à la division en unités autonomes.

### **III - Un transfert difficile des personnels**

#### **A - Un accompagnement social coûteux**

L'accord-cadre interbranches national du 30 octobre 2008, conclu en application de la loi de juillet 2008, traite notamment des garanties sociales individuelles des salariés transférés.

À chacun d'entre eux doit être remise une « convention tripartite individuelle de détachement » liant le grand port maritime, le salarié et l'entreprise dans laquelle celui-ci va travailler. Au terme « transfert » a donc été préféré celui de « détachement ». Le contrat de travail se poursuit dans l'entreprise d'accueil. L'agent « détaché » bénéficie d'une garantie de rémunération, assurée par le port. Par ailleurs, lui sont garantis son ancienneté et un ensemble de droits acquis.

#### **1 - Une prise en compte extensive de la pénibilité**

La convention-cadre prévoyait aussi l'engagement de négociations relatives à la pénibilité. Celles-ci devaient se dérouler parallèlement aux travaux de conclusion de la nouvelle convention collective « unifiée ». Celle-ci, conformément à la loi, doit s'appliquer à la fois aux dockers et aux portiqueurs-grutiers transférés, ainsi qu'aux autres salariés des ports.

Tout en ayant pris un important retard par rapport au calendrier fixé par la loi, les négociations étaient quasiment conclues au début du mois de mai 2010, mais elles ont buté sur la difficile question de la pénibilité.



Les organisations syndicales demandaient, en effet, la mise en place d'un dispositif de préretraite, pouvant aller jusqu'à 5 ans d'anticipation. Finalement, à l'automne 2010, les négociations se sont heurtées au débat sur la réforme des retraites, au cours duquel les perspectives étaient plus celles d'un relèvement de l'âge de départ à la retraite que d'un abaissement.

En fait, dès l'été 2010, le transfert des personnels était bloqué, le syndicat majoritaire exigeant que l'accord sur la pénibilité fût d'abord conclu.

A la rentrée, les mouvements sociaux se sont durcis, notamment à Marseille. Un conflit national, commun aux dockers et aux personnels des ports, a éclaté le 3 janvier 2011 et n'a pris fin que le 18 février suivant, un accord étant en vue. La convention collective nationale unifiée « ports et manutention » a enfin été signée le 15 avril 2011.

Un dispositif anticipé de cessation d'activité de deux ans a été créé pour les catégories d'emplois portuaires présentant des critères de pénibilité. Une année complémentaire de départ anticipé peut s'ajouter à ces deux ans. Il a ainsi été largement donné satisfaction aux demandes syndicales, nonobstant la contradiction avec la réforme d'ensemble du régime des retraites intervenue parallèlement.

Les dernières projections actuarielles, datées du 9 mai 2011, estiment les droits totaux des 1 739 agents concernés (détachés et non détachés) des grands ports maritimes à 137 M€ au 1<sup>er</sup> janvier 2011.

En définitive, la difficile négociation autour de la question de la pénibilité a ainsi donné naissance à un régime spécifique de préretraites, qui est en discordance avec la loi du 9 novembre 2010 portant réforme des retraites et qui présente un coût considérable pour les ports.

Ce coût est encore alourdi par les négociations propres à chaque port, qui se sont conclues par des accords paritaires locaux, tels qu'ils étaient prévus dans l'accord-cadre national interbranches.

Dans cinq ports sur sept, ces accords ont abouti à partir d'avril 2011, c'est-à-dire après que la situation de blocage liée aux discussions relatives à la pénibilité a été levée.

L'accord local prévoit, sauf une exception (à La Rochelle), une possibilité de départ anticipé à la retraite, sous la forme d'un congé de fin de carrière ou d'une cessation anticipée d'activité. Ce mécanisme se cumule avec la cessation anticipée d'activité « amiante », ainsi qu'avec le dispositif instauré par la nouvelle convention collective.

Toutefois, alors que la nouvelle convention collective a prévu un cumul des dispositifs dans une limite de cinq années de départ anticipé à la retraite, l'accord local va parfois plus loin : ainsi, à Marseille, pendant les quatre années d'ouverture possible des droits, les deux années du congé de fin de carrière peuvent s'ajouter à cette limite, portant à sept le cumul possible des années de départ anticipé.

Des négociations vont encore avoir lieu localement pour décliner la convention nationale et sont susceptibles de conduire dans plusieurs ports à l'élargissement des métiers concernés par la pénibilité, déjà définis de façon extensive. Des risques financiers lourds s'attachent à ces déclinaisons.

## 2 - Un régime favorable de détachement

Parmi les dispositions visant à garantir les droits des salariés « détachés », une possibilité de retour au sein du grand port maritime est prévue dans l'accord-cadre national du 30 octobre 2008 : un « droit de retour » permet à l'agent de demander sa réintégration dans les trois premières années de son détachement, pour difficulté d'adaptation dans sa nouvelle entreprise ou pour problème physique ou psychologique.

La « garantie en cas de licenciement économique » prévoit la réintégration, à la demande de l'agent, en cas de licenciement économique et en l'absence de reprise de l'activité par une autre entreprise. La loi du 4 juillet 2008 fixe une limite de sept ans suivant le détachement pour la mise en œuvre de cette garantie. L'accord-cadre national a arrêté celle-ci à quatorze années. Les accords-cadres locaux vont au-delà : cinq accords sur sept portent cette limite à vingt ans et plus. Dans les trois premiers ports français, Marseille, Le Havre et Dunkerque, elle est établie à vingt-cinq ans.

Lors des négociations locales est apparue, par ailleurs, la revendication d'une prime de détachement pour chaque agent transféré. A la suite de celui de Nantes-Saint-Nazaire et à l'exception de celui de Rouen, l'ensemble des ports y a donné satisfaction. A Nantes, la prime, qui s'échelonne de 7 000 € à 15 000 €, est modulée selon l'âge de l'agent. Ailleurs, elle revêt un montant fixe, qui va de 10 000 € (net), à La Rochelle, à 18 000 € (brut), au Havre.

Au total, les grands ports maritimes ont provisionné en 2010, au titre du volet social de la réforme, un peu plus de 100 M€, en étant fort loin d'être exhaustifs dans l'évaluation de son coût. A Marseille, les charges directement liées au processus de la réforme sont évaluées à près de 61 000 € par agent concerné.

## **B - Un transfert partiel vers les entreprises de manutention**

Contrairement à l'ambition initiale, le transfert des personnels de conduite d'engin et de ceux de maintenance vers les entreprises de manutention, où ils devaient rejoindre les dockers transférés à la suite de la réforme de 1992, n'est pas le cas le plus fréquent.

Sur environ 890 agents transférés, moins de 410, soit 46 % du total, le sont dans un schéma à peu près conforme à l'objectif de la réforme.

Des solutions<sup>57</sup> de filiales ou de sociétés avec une participation des ports ou encore de groupement d'employeurs ont été trouvées en maints endroits pour accueillir les agents transférés.

A Marseille, plus de la moitié des agents transférés – 215 sur 411 – le sont dans une filiale du port, Fluxel<sup>58</sup>. A Rouen, près des deux tiers des agents transférés – 26 sur 44 – rejoignent la filiale affectée à la maintenance ; dans le projet stratégique, une telle structure a été envisagée dans un partenariat avec une entreprise du secteur de la maintenance industrielle, mais ce projet ayant échoué, le grand port maritime détient en quasi-totalité le capital de la filiale.

D'autres solutions sont inventées, qui conduisent le port à rester partenaire de l'exploitation des terminaux, même s'il ne dirige pas opérationnellement la structure créée.

A Bordeaux, le port détient une participation de 20 % au sein de l'opérateur qui a été constitué. Sur le terminal à conteneurs des bassins marseillais, les agents sont transférés dans une société dont le port a acquis 34 % des actions. A Nantes, c'est la formule du groupement

---

<sup>57</sup> Les solutions impliquent souvent une participation du port dans l'exploitation des terminaux, contrairement au principe qui interdit aux ports de poursuivre cette exploitation.

La loi a, en effet, prévu des exceptions à ce principe. À titre exceptionnel, si le projet stratégique le prévoit et après accord de l'autorité administrative compétente, le port peut exploiter les outillages : en régie ou à travers des filiales, à condition qu'il s'agisse d'activités ou de prestations accessoires dans l'ensemble des activités d'outillage présentes sur le port ; par l'intermédiaire d'une filiale, après l'échec d'un appel à candidatures pour le transfert de l'exploitation d'un terminal ; en détenant des participations minoritaires dans une personne morale de droit privé ; par l'intermédiaire de filiales pour un motif d'intérêt national, dans le cadre de l'amendement dit « pétrolier » (*cf.* note suivante).

<sup>58</sup> Cette filiale a été créée pour l'exploitation des terminaux pétroliers de Fos-Lavera, conformément à la loi du 4 juillet 2008, à la suite de l'amendement dit « pétrolier », directement issu de la conclusion d'un rude conflit social de la fin 2008.

d'employeurs, avec la participation du port, qui a été retenue, après des discussions difficiles avec les manutentionnaires et les syndicats ; ce groupement, qui gère environ 130 salariés, inclut plus d'une trentaine d'agents du port, qui n'ont pas pu être transférés et vont exploiter les terminaux de Nantes et de Saint-Nazaire destinés à rester dans son giron ou, pour une douzaine d'entre eux, à être disponibles pour ses besoins propres ou ceux des manutentionnaires.

A La Rochelle, les agents ne sont pas transférés vers les entreprises mêmes, mais sont regroupés dans un groupement d'employeurs, dont le port n'est pas partie et qui s'ajoute au groupement gérant les dockers, avec lequel il devrait finalement être fusionné.

Même pour les 46 % de transferts effectués en direction d'entreprises de manutention conformément aux objectifs de la loi, des éléments discordants se font jour.

Ainsi, au Havre, 210 agents de conduite ont été transférés dans des entreprises de manutention, mais 117 salariés sont affectés au sein du port à un « département de maintenance des outillages », constitué en attendant l'aboutissement de la réflexion sur la maintenance.

A Fos, les agents de conduite et ceux de maintenance ont été transférés vers les entreprises opératrices des terminaux ; la majorité des dockers reste, toutefois, gérée par un groupement d'employeurs, dans le cadre d'une cogestion de fait avec le syndicat dominant, et l'on peut se demander si les agents qui viennent d'être transférés ne vont pas, pour une partie d'entre eux, finir, dans quelque temps, par intégrer ce groupement.

C'est à Dunkerque que le transfert des personnels est le plus conforme à la lettre de la loi : il concerne 23 agents, qui ont rejoint les dockers dans des entreprises de manutention.

Certaines solutions, inventées en fonction des circonstances, ne vont pas manquer de soulever de difficiles questions pour les ports. Les structures créées pour la maintenance dans leur orbite ou leur sein vont devoir « conquérir » leurs contrats auprès des manutentionnaires privés dans un contexte concurrentiel. Cette démarche est loin d'être assurée de succès : ainsi, au Havre, elle a échoué. Il convient de se demander si les ports seront capables de gérer ces structures dans un esprit d'entreprise ou si elles ne risquent pas de devenir progressivement des sources de déficit et de trouble pour eux.

Par ailleurs, la coexistence de structures séparées dans beaucoup de ports pour la gestion des dockers et celle des conducteurs d'engins ne

va pas dans le sens du regroupement de ces catégories et de l'unité de commandement souhaitée.

Ainsi, les transferts de personnel n'ont été réalisés, dans l'urgence de la mise en œuvre de la réforme, que de façon minoritaire selon un schéma réellement fidèle aux ambitions de la loi de juillet 2008.

Il convient que les situations, en marge de l'esprit, voire de la lettre, de la loi, soient suivies avec attention par les directoires des ports et les tutelles de l'Etat, et fassent l'objet d'une réévaluation régulière, dans l'objectif d'un retour, chaque fois que possible, au schéma prévu, à savoir : pas d'exploitation des outillages par les ports ; réunion au sein des entreprises opératrices de terminal des agents de conduite, de maintenance et des dockers.

## **IV - La compétitivité des ports : un défi restant à relever**

### **A - Un gain de productivité à confirmer**

Sur 122 portiques et grues à transférer, 92 ont été acquis par les manutentionnaires, pour l'essentiel à l'issue des discussions de gré à gré. Un engin sur quatre n'a pas trouvé acquéreur. Certes, dans une nouvelle phase, certains des engins restant aux ports seront achetés, au prix le plus intéressant pour eux, par les manutentionnaires, qui ont calculé au plus juste leurs besoins ; une autre partie des engins finira par être ferraillée ou servir comme réserve de pièces détachées.

Quoi qu'il en soit, la réforme met en relief un suréquipement des quais, accompli dans le passé par les établissements publics gérant les ports, sous les diverses influences s'exerçant sur eux : celle des manutentionnaires, prompts à exprimer le besoin d'un engin qu'ils n'avaient pas à payer ; celle du syndicat dominant veillant au remplacement, un pour un, des outillages, alors même que l'évolution technique ne justifiait pas un tel ratio ; celle de responsables politiques nationaux, voulant satisfaire une demande locale.

Le même travail est accompli dorénavant avec moins d'engins : à titre d'exemple, à Rouen, 20 engins suffisent à la tâche, au lieu de 25 auparavant ; dans le « bassin à flots » de La Rochelle, trois engins s'acquittent de l'ouvrage de cinq.

Les agents transférés sont, généralement, en nombre inférieur aux prévisions initiales inscrites dans les projets stratégiques ou à celles précisées par la suite.

Des différences relativement importantes sont apparues notamment à Nantes-Saint-Nazaire, au Havre, à Rouen, à Dunkerque : à Nantes, le projet stratégique envisageait 210 transferts, qui ont été ramenés en un deuxième temps à 128, pour finir à 116 « détachements » effectifs ; à Dunkerque, 44 transferts étaient prévus dans le projet stratégique, 23 sont réalisés.

Toutefois, le véritable gain de productivité résultera de la réorganisation du travail des conducteurs d'engins au sein des structures de manutention qui les accueillent. La réorganisation doit être réalisée grâce, notamment, à l'unité de commandement et à l'harmonisation des horaires avec ceux des dockers, à l'adaptation des horaires de travail aux besoins des chargement et déchargement des navires et du développement de la polyvalence pour le conducteur d'engin qui ne conduit pas et forme équipe avec son collègue qui conduit.

Cette réorganisation a été engagée, avec plus ou moins de difficultés, selon les ports : de façon assez encourageante à Dunkerque, où la polyvalence continue à se développer et où existait déjà le système de trois grutiers pour deux engins (au lieu de deux pour un) ; plus durement à Bordeaux, où s'est exprimée une forte opposition du syndicat dominant à l'égard d'horaires à la commande, selon le passage, qui est irrégulier, des bateaux.

La réorganisation du travail des conducteurs d'engins se situe, en tout cas, au cœur des objectifs de la réforme et conditionnera son succès.

Un effort reste également à réaliser pour le personnel qui demeure au sein des grands ports maritimes. Ceux-ci continuent à gérer un effectif non négligeable de « cols bleus », notamment pour l'entretien de leurs infrastructures, la gestion des écluses et des formes de radoub, l'exploitation des dragues dans des ports d'estuaire, sans omettre les effectifs nécessaires à la conduite des engins sur les terminaux non transférés et ceux de la maintenance, quand elle reste en leur sein.

Certains ports, comme celui de Marseille, disposent aussi de services de restauration, importants et coûteux.

La question de l'adaptation de leurs effectifs propres demeure posée dans les grands ports maritimes et une gestion prévisionnelle reste à mettre en place.

## **B - Une fiabilité à développer**

Plus encore que la productivité de la manutention, la fiabilité est essentielle dans la réussite d'un port. Les armateurs souhaitent en effet, pour leurs navires, un service de qualité, qualifié parfois de « juste à temps, juste qualité ». Ils ne veulent pas voir leurs navires bloqués ou inutilement retardés. Les mouvements sociaux liés à la réforme ont, à cet égard, entraîné des détournements de lignes, qui ne reviendront pas tous vers le port délaissé.

Dans les années récentes, les mouvements de grève ont plus été le fait des personnels des ports que des dockers déjà transférés. Une évolution positive est également possible du côté des agents transférés à la suite de la réforme actuelle.

A ce stade, une certaine prudence reste, toutefois, de mise : des soubresauts ont encore lieu, liés aux conditions de travail et de rémunération nouvelles de ces agents. Par ailleurs, des services qui restent au sein du port, comme ceux de la maintenance ou de la restauration, sont susceptibles d'engendrer des conflits sociaux.

## **C - Un dynamisme commercial à affirmer**

Le dynamisme d'un port est fortement lié à la qualité de sa promotion commerciale. Celle-ci relève en très grande partie des opérateurs de terminaux, auxquels la réforme confie une responsabilité éminente dans le développement économique et commercial des ports. Elle doit également être l'un des premiers sujets de préoccupation des directeurs généraux des grands ports maritimes et faire clairement partie de leurs missions.

Cette promotion commerciale suppose notamment une politique tarifaire, tant du port que des opérateurs, adaptée, voire dynamique, dans certains secteurs.

La question du dynamisme commercial des grands ports maritimes, outre la responsabilité des opérateurs de terminaux, engage celle de leur directoire. Elle est décisive pour l'avenir et mérite, par-delà les initiatives individuelles, un effort collectif, ainsi qu'une évaluation régulière.

## **D - Une stratégie portuaire à arrêter par l'Etat**

En même temps qu'il a transféré des terminaux, l'Etat a augmenté son pouvoir dans la nouvelle gouvernance des ports. Cette évolution

justifie qu'il arrête une véritable stratégie portuaire et s'y tienne. Celle-ci ne saurait se résumer au plan de relance portuaire de 174 M€, qui, au demeurant, enregistre un sérieux retard dans sa mise en œuvre.

Il s'agit notamment, dans une telle stratégie, de veiller, d'un côté, à la réalisation des investissements majeurs réellement nécessaires et qui ne sont pas de la compétence ou à la portée des opérateurs de terminaux, comme la construction de certains terminaux adaptés à l'évolution des trafics maritimes ou la réalisation des liaisons ferroviaires et fluviales nécessaires aux dessertes terrestres des ports. Il s'agit, d'un autre côté, d'éviter des investissements inutiles ou redondants, sources de dépenses discutables et sans efficacité économique réelle.

Il convient aussi de clarifier la question du développement durable. En effet, ses exigences inscrites désormais dans les missions du port, peuvent correspondre aux demandes de la compétitivité, particulièrement en matière de report modal dans les dessertes terrestres. Toutefois, elles peuvent aussi faire peser sur le développement industrialo-portuaire de véritables contraintes liées à la gestion des espaces disponibles, comme à Fos ou à Dunkerque.

Afin de clarifier les choix stratégiques, il est souhaitable que, sur ce sujet délicat, les tutelles conduisent une réflexion avec les directoires, ainsi qu'avec les conseils de surveillance et de développement des grands ports maritimes.

#### ————— **CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS** —————

*La mise en œuvre de la réforme portuaire s'est traduite par une dérive des coûts et de nombreux compromis par rapport aux principes initiaux. Malgré ses difficultés et insuffisances, la réforme peut cependant produire à terme des effets positifs, sous certaines conditions.*

*En s'attachant à ces conditions, la Cour formule les recommandations suivantes :*

##### **concernant les grands ports maritimes eux-mêmes :**

1. - *se dégager, le plus rapidement possible, des sources de coûts supplémentaires pour eux : les aides, sur une durée bornée, à certains terminaux, les filiales ou sociétés dans lesquelles ils se sont engagés pour faire aboutir la réforme, les structures accueillant la maintenance, qui devait être transférée ;*
2. - *adapter leurs effectifs à leurs besoins réels, ce qui suppose que les départs anticipés, favorisés par les mesures d'accompagnement de la réforme, ne soient pas systématiquement remplacés et qu'une gestion prévisionnelle des effectifs soit mise en place ;*



3. - réviser les projets stratégiques, élaborés dans une hâte excessive et assortis d'objectifs de développement manifestement irréalistes et incohérents entre eux ;

**concernant les grands ports maritimes et les places portuaires :**

4. - suivre avec soin, spécialement dans les ports où le retard en la matière est patent, les mesures prises pour une organisation du travail plus efficace sur les terminaux et pour une meilleure fiabilité d'ensemble ;

**concernant l'Etat :**

5. - 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 ;
6. - 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 évidemment exonérer les opérateurs de terminaux de leurs responsabilités accrues en la matière ;
7. - élaborer de véritables orientations stratégiques pour les ports et s'y tenir ;
8. - dans le domaine du développement durable, clarifier les choix, après une réflexion avec les instances de la nouvelle gouvernance des ports.
-

## SOMMAIRE DES REPONSES

Ministre de l'économie, des finances et de l'industrie	142
Ministre du budget, des comptes publics et de la réforme de l'Etat, porte-parole du Gouvernement	144
Président du directoire du grand port maritime de Bordeaux	145
Président par intérim du directoire du grand port maritime de Dunkerque	146
Président du directoire du grand port maritime du Havre	147
Directeur général du grand port maritime de Marseille	154
Président du directoire du port Atlantique Nantes Saint-Nazaire	155
Directeur général du grand port maritime de la Rochelle	156
Directeur général du grand port maritime de Rouen	157

<b>Destinataire n'ayant pas répondu</b>	
Ministre de l'écologie, du développement durable, des transports et du logement	

**REPONSE DU MINISTRE DE L'ECONOMIE, DES FINANCES  
ET DE L'INDUSTRIE**

*Je souscris pleinement à l'analyse de la Cour des comptes et souhaite insister plus particulièrement sur certains des points de l'analyse qui me semblent essentiels. La réforme portuaire constitue une avancée majeure et structurante pour les grands ports maritimes (GPM) et, au-delà, pour les infrastructures nationales. Elle doit permettre de renforcer la compétitivité des ports français et, plus globalement, l'attractivité du territoire. Elle est intervenue dans un contexte économique particulièrement dégradé et dans un climat social délicat qui en confirment, en creux, l'impérieuse nécessité.*

*A terme, le succès de la réforme portuaire repose sur plusieurs conditions. Les ports français devront en particulier rapprocher leur gestion des meilleurs standards appliqués par leurs concurrents. Le rétablissement de la compétitivité des GPM suppose une stratégie commerciale ambitieuse et une politique tarifaire plus dynamique, s'appuyant sur des adaptations plus fortes aux attentes des clients et des outils de comptabilité analytique. Le coût des mesures d'accompagnement social de la réforme ne pourra, en outre, être justifié que si elles permettent d'améliorer l'organisation du travail, notamment par la mise en place d'une gestion prévisionnelle efficace des effectifs.*

*Le redressement de la compétitivité des ports français passe également par un pilotage plus fin des projets d'investissement des GPM, qui renvoie notamment à la prise en compte de l'efficacité économique de ces investissements, sur la base d'une analyse financière rigoureuse. Cette approche, qui permettra une meilleure hiérarchisation des projets d'investissement des ports et contribuera à préserver la solidité financière de ces établissements, doit être encore développée. Elle devra être renforcée dans le cadre de la refonte des projets stratégiques et de la préparation des futurs contrats pluriannuels entre l'Etat et les ports, que la Cour appelle de ses vœux.*

*S'agissant de la gouvernance des GPM, la réforme a effectivement permis un certain nombre d'améliorations très notables visant à ce que les ports soient en mesure de mieux défendre leur « intérêt social ». La refonte de la composition des conseils de surveillance et le renforcement du rôle de l'Etat, de même que la création des comités d'audit - qui jouent un rôle essentiel dans l'amélioration de la gestion des ports - participent de cet objectif. Ces avancées doivent désormais être consolidées et la capacité des GPM à défendre leur intérêt social encore renforcée.*

*La modernisation de la gouvernance des ports repose également, de manière essentielle, sur le renforcement du rôle des présidents de directoire des GPM dans le domaine du développement économique et de la promotion commerciale des ports. Je m'associe pleinement, à ce titre, à la*

---

*recommandation de la Cour s'agissant du rôle d'« ensemblier » et d'animation commerciale qu'il convient de confier aux présidents de directoire afin de permettre à ces derniers de défendre l'intérêt social de leur établissement, y compris dans le cadre de leurs relations avec des opérateurs de terminaux qui peuvent souvent s'appuyer sur des groupes internationaux de taille considérable. L'autorité portuaire doit, en effet, prévaloir et garantir les conditions d'une saine concurrence entre les opérateurs privés. Le rôle central du président du directoire suppose naturellement une attention toute particulière au recrutement de personnalités disposant d'une compétence reconnue.*

---

**REPONSE DE LA MINISTRE DU BUDGET, DES COMPTES PUBLICS  
ET DE LA REFORME DE L'ETAT,  
PORTE-PAROLE DU GOUVERNEMENT**

*Je partage dans leur ensemble les conclusions de la Cour. Malgré les difficultés, la réforme pourra produire des effets positifs à condition qu'elle soit menée à son terme.*

*Le rapport public souligne notamment à raison que les ports doivent se dégager des sources de coûts inutiles et adapter leurs effectifs à leurs besoins réels afin d'améliorer leur compétitivité. Par ailleurs, j'estime comme la Cour essentiel que les projets stratégiques des Grands ports maritimes soient révisés et que des contrats pluriannuels liant les établissements portuaires à l'Etat soient signés.*

*Je souhaite en particulier que le réexamen des projets stratégiques des établissements publics portuaires soit l'occasion d'établir une stratégie d'investissement ambitieuse mais compatible avec une trajectoire financière soutenable. Il me paraît important que chaque grande décision financière des ports fasse à l'avenir l'objet d'une analyse approfondie en termes de rentabilité financière, de rentabilité socio-économique et de compatibilité environnementale.*

*J'appelle également de mes vœux, dès que possible, la signature de contrats pluriannuels entre l'Etat et les établissements qui assigneront aux ports des objectifs précis tout en formalisant la stratégie de l'Etat. Avec la mise en place d'indicateurs associés à ces objectifs, une démarche d'évaluation pourra être mise en place permettant de mesurer régulièrement les résultats des établissements notamment en termes de compétitivité et de fiabilité, de respect des normes juridiques ou environnementales, de qualité de service ou de maîtrise des dépenses.*

---

**REPOSE DU PRESIDENT DU DIRECTOIRE DU GRAND PORT  
MARITIME DE BORDEAUX**

*J'ai l'honneur de vous faire connaître que je n'ai aucune observation  
à formuler sur le rapport.*

---

**REPONSE DU PRESIDENT PAR INTERIM DU DIRECTOIRE  
DU GRAND PORT MARITIME DE DUNKERQUE**

*J'ai l'honneur de vous informer que l'insertion n'appelle aucune observation de ma part et que je ne souhaite pas publier de réponse.*

---

**REPONSE DU PRESIDENT DU DIRECTOIRE DU GRAND PORT  
MARITIME DU HAVRE**

*Vos commentaires sont sévères, mais très souvent justifiés, aussi nous nous empressons de vous dire que nous n'avons pas de commentaires à apporter à vos conclusions et, étant concernés au premier chef, nous allons nous appliquer à tenir compte de vos recommandations.*

*Pour ce qui est du corps du texte, nous oserons quelques commentaires généraux et vous proposerons de corriger quelques inexactitudes par des commentaires particuliers*

Commentaires généraux

*Il faut en premier lieu bien vouloir noter que le port du Havre, parce qu'il réalise une grande part de son trafic dans le domaine du conteneur (20 Mt de marchandises conteneurisées - 2<sup>ème</sup> trafic du port - contre 30 Mt de tonne de pétrole brut - 1<sup>er</sup> trafic), notre port donc, est soumis à une concurrence extrêmement intense et en tous cas beaucoup plus forte et immédiate que pour l'ensemble des autres ports français. Nous nous devons d'être extrêmement sensibles et réactifs à ces aspects sous peine de pertes importantes potentielles de trafics. Quand on parle de perte de 5 % de trafic conteneurs à Nantes Saint-Nazaire on parle de 10 000 EVP, au Havre on parle de 100 000 EVP soit plus de la moitié du trafic conteneurs du port de Nantes Saint-Nazaire. Tout cela pour dire combien, au-delà de la réforme, les années de crise que nous vivons ont été éprouvantes et combien il faut ramener les choses et notamment les nécessités et leviers d'actions et de réaction à leur juste proportion.*

*Ainsi en 2009 nous aurions pu subir un véritable cataclysme si nous n'avions pas réagi immédiatement sur les différents tarifs. Le port de Hambourg a refusé toute baisse de ses tarifs (tant pour les droits de ports que les manutentionnaires pour leurs services). La sanction a été terrible : Hambourg a perdu près de 30 % de son trafic conteneurisé principalement au profit de Rotterdam (qui a eu une politique tarifaire agressive) et peine à le retrouver.*

*Il nous semble donc qu'il convient de ne pas mélanger les aménagements tarifaires réalisés pour faire face à la crise et ceux, inexistants au port du Havre, offrant des formes de compensation aux effets de la réforme portuaire. Par ailleurs, mais je vous remerciais de ne pas publier ce point, nous avons tout de même réussi à maintenir sur la période 2009/2011 les droits de port navires ramenés à la tonne dans une évolution comparable à celle de l'inflation.*

*De plus notre activité conteneurs est globalement bénéficiaire au sens de notre comptabilité analytique, ce qui selon nos sources est le seul cas en*



France. Il faut cependant noter que le GPMH n'a pas d'autre choix compte tenu de l'importance de ce trafic.

*Dans un tout autre domaine, il ne faut pas, nous semble-t-il, vouloir enfermer le nouveau rôle des ports à un seul « recentrage sur le régalien ». C'est malheureusement un propos qui est souvent tenu (et écrit). On peut donc penser qu'il y a une ambiguïté. Elle ne nous semble pas dans le texte de la loi, mais effectivement certains propos fréquents des responsables de l'exécutif, lors de l'installation de la réforme, sont souvent revenus sur ce « recentrage sur le régalien ». Il conviendrait donc de lever maintenant clairement l'ambiguïté, car, à notre lecture de la loi, les grands ports maritimes ont bien, en plus de leurs responsabilités purement régaliennes, un rôle d'aménageur et de développeur avec de fortes incidences économiques et financières auxquelles la Cour ne peut être insensible.*

*Sur les projets stratégiques :*

*Effectivement la mise en cohérence des projets stratégiques des GPM n'a pas été faite (sans doute par manque de temps) et bien souvent la somme des ambitions écrites dépasse très largement le potentiel du marché français, nous l'avons remarqué. Ceci dit, nos tutelles ne disposent peut être pas (plus) des éléments permettant de juger de ce potentiel français total. Il s'agit du résultat d'études longues, précises, coûteuses et à actualiser en permanence. Ceci n'est, de plus, pas facilité par une forte dégradation de la disponibilité de statistiques nationales à ce sujet suite à l'ouverture douanière intra-européenne. Par ailleurs s'il doit y avoir un arbitrage de nos tutelles entre les projets stratégiques des ports, cet arbitrage doit-il tenir d'un plan quinquennal ou d'une mise en concurrence raisonnable mais laissant apparaître une somme excédant le potentiel ?*

*Le statut et la refonte des projets stratégiques sont pour nous, qui avons fermement soutenu cette démarche, un vrai problème. D'un côté certains voudraient que le plan stratégique définisse tout pour les 5 années à venir afin que nos différentes autorités puissent donner chacune de leur point de vue un accord éclairé, voire une autorisation. Il convient à notre avis de se garder de cette tendance, les ports agissent dans un contexte concurrentiel extrêmement mouvant et il serait dangereux de les enfermer dans leur propre projet stratégique. D'un autre côté la stratégie d'un port dans ses grands équipements doit aussi voir loin (jusqu'à 30 ans pour le « master plan » du Port de Rotterdam) et un projet stratégique qui ne serait que le plan d'action accepté et financé pour les 5 ans à venir serait totalement insuffisant à notre avis : il faut impérativement dépasser l'échelle de la mandature.*

*A notre sens, le projet stratégique doit donc rester un document d'orientation souvent rediscuté (tous les deux ou trois ans). Il doit aussi présenter différents scénarii possibles en s'attachant à décrire et à se préparer aux conséquences des plus marquants d'entre eux que ce soit dans*

*le sens du succès, trop souvent mis en valeur, ou de l'échec, trop souvent oublié.*

*Par ailleurs le processus d'approbation des projets stratégiques se complexifie, notamment avec l'entrée en scène des comités d'établissement dans le cadre général du droit du travail et maintenant de l'Autorité Environnementale suite aux lois dites Grenelle. Par ailleurs la chose se complexifie, encore plus désormais avec la mise en place effective des conseils de coordination interportuaire et des obligations faites de suivi de leurs documents de coordination. La réalisation et la modification des projets stratégiques sont donc devenus un processus long que beaucoup peuvent bloquer ou freiner et malheureusement au détriment d'une vision globale et partagée de là où le port veut et doit pouvoir aller.*

*Le maniement des projets stratégiques dont nous soutenons totalement l'existence s'avère donc délicat à l'usage. S'il nous est permis de faire part de nos attentes, les voici : il convient de définir plus exactement la nature de ce document et plus précisément le mode de consultation devant précéder son établissement. Par ailleurs nous recommanderions un établissement de ce document un an après l'installation des nouveaux Conseils de Surveillance et de Développement (de manière à permettre une bonne prise de connaissance des problématiques globales par leurs différents membres) et une révision à mi mandat plus un an dans une version allégée d'approbation (information et nil obstat). Nous ajouterions enfin l'exigence en fin de mandature, d'un compte rendu d'exécution du projet stratégique voté par le Conseil de Surveillance, le Conseil de développement et le Comité d'établissement.*

#### *Les contrats Etat port*

*Certes les contrats Etat port manquent à ce jour, mais ont-ils un sens et une utilité ? L'actionnaire Etat ne peut s'engager sur des projets énoncés, forcément succinctement, dans un projet stratégique et attendra toujours la définition précise des projets et de leur justification pour s'engager. Compte tenu de cette position, somme toute raisonnable, de l'actionnaire Etat, il nous semble peu probable que l'Etat lui-même se prononce dans ces conditions. A nouveau, comme pour les projets stratégiques, tout le monde craint de se trouver enfermé dans des choix qui s'avèreraient inappropriés par la suite, car dans un monde extrêmement concurrentiel et mouvant, la vitesse d'exécution est capitale et ce n'est pas ce par quoi brille tout notre système aujourd'hui.*

*Par ailleurs quel sens a le mot contrat ici ? L'Etat peut se voir engagé sur des montants ou des pourcentages de dividendes, sur des dotations aux investissements mais à quoi s'engagent les ports en contrepartie ? Quel est leur engagement réel ?*

*La question des dividendes qui fait couler tant d'encre et de salive n'en est pas une à notre avis. L'Etat comme tout actionnaire avisé doit garder sa liberté de fixer les dividendes en fonction des circonstances. Et si*

les projets stratégiques avaient un tel degré de précision qu'ils dépendraient cruciallement de cette incertitude que devrions-nous dire des simples incertitudes sur les trafics futurs ?

Commentaires détaillés

Vous indiquez : « les conditions dans lesquelles ont été cédés les outillages se sont avérées, au final, onéreuses pour les ports »

Le GPMH a cédé des terminaux dans leur intégralité, à l'exception des infrastructures maritimes qui sont restées sa propriété.

Pour l'activité conteneurs, ces cessions ont permis de dégager une plus-value totale de 11 M€, dont 2 M€ pour les seuls outillages.

Pour les terminaux conteneurs, aucun soupçon de relâchement quant à la défense de ses intérêts ne devrait à notre avis être sous-entendu dans le rapport. En tous cas nous n'avons aucun élément au GPMH permettant un tel soupçon.

Pour l'activité vracs solides, (dans le tableau il n'y a que le Terminal MC6), ces cessions (MC6, +MTV +Céréaliier) ont dégagé une moins-value totale de 11,5 M€, (dont de l'ordre de 3,5 M€ pour les seuls outillages MC6, 2 M€ pour le portique céréaliier et 3,9 M€ pour la totalité du Terminal MTV après appel d'offres) mais intégralement couverte par les dépréciations d'actifs qui avaient été constatées sur ces trois terminaux depuis 2006 dans les comptes du GPMH en application des nouvelles normes comptables relatives aux immobilisations (unité génératrice de trésorerie et valeurs des immobilisations).

Dans ces dépréciations deux sur trois (céréaliier et Terminal MTV) ont été réalisées sur des bases de prix de marché totalement ouvertes puisqu'il y a eu appel d'offres. La situation des ventes dans le domaine vraquier dénote donc beaucoup plus d'errements dans les choix antérieurs des investissements que d'errements dans le processus de cession.

Pour le troisième terminal MC6, le résultat de la négociation de gré à gré, réalisé effectivement entre deux établissements publics - GPMH et EDF Trading -, ne nous satisfait pas dans le cadre de la défense des intérêts du GPMH, mais nous l'avons accepté. D'ailleurs la commission nationale d'évaluation s'est penchée longuement sur ce cas.

Restent deux portiques à conteneurs dont la cession est en cours pour un prix de 10,8 M€ après appel d'offres, dégageant une moins-value de 3,3 M€ couverte par dépréciation d'actif constatée à concurrence de 3,2 M€ dans les comptes du GPMH en application des mêmes normes comptables sur la valeur des immobilisations.

La vente de ces deux portiques, qui n'est pas acquise à ce jour, dénote donc elle aussi beaucoup plus d'errements dans les choix antérieurs des investissements que d'errements dans le processus de cession. Cette cession

*si elle se fait ou se fera bien dans le cadre d'un appel d'offres ouvert pour lequel le GPMH avait fixé un prix de retrait. Le prix offert par le candidat retenu est au-dessus de ce prix de retrait*

*Vous indiquez, tableau et commentaire*

*Les valeurs de Galtier 2 tiennent compte de corrections qui devaient être apportées compte tenu des dispositions de certains contrats (ex : entretien des surfaces de terre-pleins transférées aux opérateurs par titres domaniaux) ou la suppression à très court terme de certains outillages (ex : le portique à conteneurs 712 à Europe) ou encore le refus de certains opérateurs d'acquiescer certains biens (ex : les jeteurs au MC6).*

*La valorisation Galtier 2 est de 29 M€, dont 14 M€ pour les terminaux conteneurs et 15 M€ pour le Terminal MC6.*

*Le cumul des prix de cessions pour le conteneur est de 12,8 M€ (soit 91,5 % de la valorisation Galtier 2) à rapprocher d'une VNC totale de 10,6 M€, soit donc une plus-value pour les seuls outillages conteneurs de 2,2 M€.*

*Pour le Terminal MC6 (seul vrac intégré dans le tableau), ces chiffres sont respectivement de 1,1 M€ (soit 7 % de la valorisation Galtier mais la mécanique de valorisation a été décrite par mail du 23 juin 2011 adressé à la Cour), pour une VNC de 4,5 M€, soit une moins-value de 3,4 M€.*

*Les prix n'ont jamais été déterminés en tenant compte des éléments listés dans le 1<sup>er</sup> paragraphe de la page 9 (déficit analytique, surcapacité, sureffectif ...).*

*Pour le Terminal MTV, dans la phase de gré à gré, la méthode « du plan d'affaires avec résultats prévisionnels de l'exploitation » ou encore méthode des free cash-flow a été retenue mais la cession en gré à gré n'a pas été conduite à son terme et le terminal sera vendu par appel d'offres (dans des conditions financières encore plus mauvaises). Pour le Terminal MC6, la méthode retenue est celle d'une évaluation du coût de l'investissement qu'il faudrait faire au jour de la vente pour répondre au trafic, le tout amputé de l'obsolescence réelle du terminal.*

*La CNE a validé la totalité des cessions intervenues dans la phase de gré à gré.*

*A notre sens, votre tableau devrait donc être rempli de la manière suivante :*

	<i>1<sup>ère</sup> Galtier</i>	<i>Galtier 2</i>	<i>Valeur nette comptable</i>	<i>Prix de cession outillages</i>
<i>Le Havre (cumul)</i>	<i>42,8</i>	<i>29</i>	<i>15,1</i>	<i>13,9</i>
<i>Dont conteneurs (opérateurs privés)</i>		<i>14</i>	<i>10,6</i>	<i>12,8</i>
<i>Dont Terminal MC6 A EDF Trading</i>		<i>15</i>	<i>4,5</i>	<i>1,1</i>

#### *Concernant les conditions de crédit*

*Au Havre, une consultation de quatre banques (BNP, SG, LCL, CRCA) a été opérée en septembre 2009 afin de connaître les conditions auxquelles elles prêteraient au GPMH. Cette consultation a permis de déterminer un taux fixe moyen de 2,86 % sur 3 ans, 4,64 % sur 10 ans et 4,85 sur 20 ans. C'est sur cette base qu'ont été déterminées les modalités de paiement accordées dans le cadre des cessions :*

*- Outillage et équipement électrique associé*

*3 ans à 3 % (crédit-vendeur avec augmentation du prix de 9,5 %) (SETN Asie)*

*10 ans à 4,6 % GMP et TNMSC (SETN pour les Reggiane)*

*- Terre-pleins et équipements associés*

*10 ans à 4,6 %*

*15 ans à 4,7 % EAT et GMP*

*20 ans à 4,8 %*

*- NB : CNM et STMC6 ont payé cash. SMEG va payer cash. Le portique céréalier a été payé cash.*

*Les taux appliqués au Havre n'étaient pas compris entre 3 % et 3,5 % et n'étaient pas inférieurs aux conditions de marché, puisque déterminés par ces conditions de marché. Les taux appliqués correspondent donc au propre taux de refinancement du GPMH de l'époque.*

Concernant :

*Les remises qui ont été accordées au Havre l'ont été pour contrer les effets de la crise économique (voir les commentaires généraux)*

*Les chiffres sont exacts.*

*Ces remises ont représenté 2,2 % du chiffre d'affaires du GPMH en 2009 et de l'ordre de 0,05 % du chiffre d'affaires en 2010 et 2011. Les cessions ont eu lieu en 2010.*

*En 2009, 3,9 M€ sur (178,8 + 3,9) = 2,23 %*

*En 2010, 82 K€ sur 187 M€ = 0,04 %*

*En 2011, 103 K€ sur 180 M€ = 0,06 %*

Concernant le volet social

*Les détachements réalisés au Havre ont porté sur la totalité des effectifs transférable de MCE et directement dans des entreprises de manutention.*

*Le sort du département de maintenance est en cours de négociation, dans un contexte plus délicat puisque chaque opérateur a par définition sa politique de maintenance, là où pour les MCE le métier concerné était identique quelle que soit l'entreprise.*

*De là à dire que la démarche a échoué au Havre est un peu hâtif puisque la négociation est actuellement en cours, en n'écartant pas le détachement d'une bonne partie des personnels exerçant l'assistance exploitation (60 personnes environ).*

---

***REPONSE DU DIRECTEUR GENERAL DU GRAND PORT MARITIME  
DE MARSEILLE***

*Je vous informe que le grand port maritime de Marseille ne souhaite pas apporter de réponse à ce rapport.*

---

**REPONSE DU PRESIDENT DU PORT ATLANTIQUE  
NANTES SAINT-NAZAIRE**

*Je vous informe que ce projet n'appelle pas de réponse de ma part.*

---



**REPONSE DU DIRECTEUR GENERAL DU GRAND PORT MARITIME  
DE LA ROCHELLE**

*Je vous confirme que le grand port maritime de La Rochelle, n'a pas de réponse complémentaire à apporter à ce rapport.*

---

**REPONSE DU DIRECTEUR GENERAL DU GRAND PORT MARITIME  
DE ROUEN**

*Je n'ai pas d'observations à formuler sur ce rapport, mais qu'il me soit permis de saluer la qualité du travail réalisé ainsi que son objectivité par rapport à une réforme à peine achevée, voire en cours d'achèvement au moment des entretiens de la mission.*

---

## 3

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

### *PRESENTATION*

*Le Fonds social européen (FSE) constitue, avec le Fonds de cohésion et le Fonds européen de développement régional (FEDER), l'un des trois instruments financiers de la « politique de cohésion » de l'Union européenne. Institué par le traité de Rome, il soutient les politiques des pays membres dans les domaines de l'emploi, de la formation professionnelle, de la lutte contre l'exclusion et de la réduction des inégalités territoriales.*

*L'action du fonds s'est inscrite au cours de ces dernières années dans la stratégie européenne de Lisbonne adoptée en 2000 et, depuis 2010, dans la stratégie Europe 2020, qui lui a succédé.*

*Les principaux objectifs de la stratégie de Lisbonne visaient, dans le domaine de l'emploi, la hausse du taux d'emploi global, ainsi que celui des jeunes, des femmes et des seniors.*

*La stratégie Europe 2020 comporte plusieurs objectifs chiffrés en relation directe avec les actions du FSE : un taux d'emploi de 75 % pour les 20-64 ans (au lieu de 69 % en 2010) ; un taux d'abandon scolaire ramené à moins de 10 % (contre 15 % actuellement) ; une réduction d'1/4 du nombre de personnes vivant en dessous du seuil de pauvreté.*

*Les crédits affectés par l'Union européenne à la politique de cohésion, et en particulier au FSE, sont fixés par cycle de sept ans. Au sein de l'actuel cadre financier (2007-2013), la « politique de cohésion » constitue, avec 35 % des crédits, le deuxième poste budgétaire de l'Union, peu après la politique de gestion des ressources naturelles, qui inclut la politique agricole commune. Les trois fonds structurels, consacrés à la « politique de cohésion » - le FEDER, le FSE et le Fonds de cohésion -, représentent au total, pour l'actuelle programmation 2007-2013, 347,5 Md€, dont 76 Md€ sont affectés au FSE.*

*En raison de l'élargissement de l'Union européenne, le volume global des crédits du FEDER et du FSE affectés à la France<sup>59</sup> a diminué d'un quart entre les programmations 2000-2006 et 2007-2013. La France reçoit, pour l'ensemble de la période 2007-2013, une enveloppe de crédits de 14,3 Md€ représentant 4,1 % de l'ensemble des allocations financières de la « politique de cohésion ». A titre de comparaison, les crédits affectés à l'Allemagne s'élèvent à 26,3 Md€ et au Royaume Uni à 10,6 Md€.*

*Chaque pays décide, au sein de cette enveloppe globale de crédits, de la part qu'il consacre au FSE. Dans le cas de la France, cette part représente 5,4 Md€, au lieu de 7 Md€ pour la programmation précédente.*

*Dans son rapport public annuel 2006, la Cour mettait en exergue plusieurs aspects préoccupants de la gestion par la France des crédits du FSE : le risque de perte de crédits européens lié à la lenteur de leur consommation, les difficultés persistantes à respecter les règles européennes, pouvant entraîner un refus de versement de crédits par la Commission européenne, les efforts à poursuivre dans l'organisation administrative de la gestion du fonds social européen, les progrès à réaliser dans la mesure des coûts de gestion et de l'impact des actions financées.*

*Depuis ce rapport, la Cour a élargi son champ d'investigation pour examiner, non seulement les suites données à ses observations mais aussi la doctrine d'emploi des crédits et les conditions d'évaluation des actions financées.*

*Elle a constaté que, malgré les améliorations apportées aux modalités de gestion, les actions financées restent marquées par une grande dispersion et une absence de priorités préjudiciables à l'action du fonds.*

---

## **I - Une stratégie de dispersion**

### **A - Une absence de priorités**

Depuis 1988, les principes organisant la mise en œuvre des fonds structurels sont inchangés. Les crédits européens doivent intervenir en complément des financements nationaux (principe d'additionnalité). Ils sont définis pour une période de 7 ans (principe de programmation) et

---

<sup>59</sup>La France n'est pas éligible au Fonds de cohésion. Il concerne pour l'essentiel les nouveaux Etats membres.

sont mis en œuvre de façon partenariale entre l'Union, les Etats membres, les autorités régionales et locales ainsi que les partenaires économiques et sociaux (principe de partenariat). Enfin, leur intervention doit être concentrée sur les territoires et les publics les plus en difficulté (principe de concentration).

Ces principes ont été rappelés par les documents de programmation des périodes 2000-2006 et 2007-2013. Ainsi le document unique de programmation de l'objectif 3<sup>60</sup>, élaboré par la France et approuvé par la commission européenne par décision du 18 Juillet 2000 souligne l'importance de la visibilité de l'intervention du FSE, la volonté de concentrer les financements sur un nombre limité de mesures, et la recherche de la valeur ajoutée du fonds social européen.

Or, alors que les diagnostics dressés de la situation française dans ces mêmes documents montrent les faiblesses spécifiques de notre pays, en particulier en ce qui concerne le taux d'emploi des jeunes, des femmes et des seniors, ainsi que l'insuffisance de la formation au bénéfice des salariés les moins qualifiés, aucun choix véritable n'a été fait entre les multiples domaines d'actions possibles.

La grande diversité des opérations financées a nuit à la visibilité de l'action du FSE et à l'évaluation de la valeur ajoutée de son intervention.

Pour la programmation 2000-2006, six axes d'intervention ont été définis :

- axe 1 : actions finançables au titre des demandeurs d'emploi. Il pouvait s'agir aussi bien de l'accompagnement par le service public de l'emploi des publics jeunes de moins de 25 ans que des adultes demandeurs d'emploi, ou de l'appui aux actions de formation qualifiante conduites par les conseils régionaux et du renforcement du réseau des missions locales ;
- axe 2 : actions de lutte contre les exclusions, pouvant concerner les migrants, les travailleurs handicapés, les détenus, les jeunes sous protection judiciaire, les habitants des zones urbaines sensibles, les bénéficiaires du RMI ;

---

<sup>60</sup> Les crédits du FSE de la programmation 2000-2006 étaient répartis entre trois objectifs, l'objectif 1 concernant les régions les plus en difficulté (les DOM pour la France), l'objectif 2 concernant (certaines régions en difficulté de métropole), l'objectif 3 concernant l'ensemble des régions de métropole. L'objectif 3 représentait l'essentiel des crédits affectés à la France, soit 4,9 Md€ sur un total de crédits FSE de 7 Md€.

- axe 3 : apprentissage, renforcement de l'enseignement professionnel, lutte contre le décrochage scolaire, validation des acquis de l'expérience, orientation des publics et individualisation des formations ;
- axe 4 : mesures dans les domaines de la promotion du dialogue social, du soutien à la création d'entreprises, de l'exploration de nouveaux gisements d'emploi ;
- axe 5 : financement de mesures spécifiques pour développer la participation des femmes au marché du travail ;
- axe 6 : soutien aux initiatives locales et assistance technique.

Pour la période 2007-2013, la présentation des actions éligibles a été regroupée en trois axes principaux :

- axe 1 : actions en faveur des salariés et des entreprises ;
- axe 2 : actions en faveur des demandeurs d'emploi ;
- axe 3 : action en faveur du renforcement de la cohésion sociale.

Le programme a gagné en lisibilité. Cependant à l'intérieur de ces axes, la liste des mesures finançables reproduit l'éparpillement des actions et des publics de la période précédente. C'est ainsi que la plupart des politiques actives du marché du travail et d'accompagnement vers l'emploi de ceux qui en sont les plus éloignés ont été déclarées éligibles à un soutien du FSE.

Cette forte dispersion des objectifs assignés au fonds social européen par la France est à l'image de l'éclatement des compétences et des structures intervenant dans les domaines de l'emploi, de la formation professionnelle et de l'inclusion sociale.

Pour la programmation future 2014-2020, le nécessaire resserrement de la stratégie devrait conduire à dégager une vision claire des mesures à financer et à effectuer des choix dans le nombre d'acteurs pour lesquels le FSE constitue un soutien financier à leurs actions.

## B - Une gestion éclatée

Pour les deux périodes de programmation 2000-2006 et 2007-2013, la France a confié la responsabilité de la préparation et de la mise en œuvre du programme opérationnel concernant la métropole à la délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle (DGEFP), qui en est l'autorité de gestion.

Ce choix s'est accompagné d'une déconcentration renforcée des crédits vers les préfets de région et de l'octroi de subventions globales aux régions, aux départements, aux collectivités locales support des plans locaux pour l'insertion par l'emploi (PLIE<sup>61</sup>), et aux organismes collecteurs des fonds de la formation professionnelle (OPCA).

85 % des crédits ont été déconcentrés vers les préfets de région contre 65 % lors de la programmation précédente. Sur les crédits qui leur étaient délégués, les préfets de région avaient eux-mêmes la possibilité d'en affecter jusqu'à 60 % aux collectivités régionales et départementales, aux PLIE et aux OPCA, qui pouvaient être dotés du statut d'organisme intermédiaire<sup>62</sup>.

Cette possibilité, ouverte par la circulaire du Premier ministre du 13 avril 2007, sans que des critères suffisants ne soient posés, s'est traduite par la multiplication des échelons de gestion du programme.

Au début de la programmation 2007-2013, plus de 300 organismes intermédiaires ont été agréés en métropole, dont 22 régions, 57 départements, 38 OPCA, 171 PLIE et une trentaine d'autres organismes. Cet éclatement de la gestion entre de multiples organismes est une spécificité française en Europe. Il fragilise la sécurité de la gestion du fonds social européen et en rend le pilotage difficile.

Pour un volume de crédits comparable, l'Angleterre ne dispose que de 50 organismes intermédiaires et le Portugal n'en a que dix.

---

<sup>61</sup> Mis en place à la suite d'initiatives communales dans les années 1990, les PLIE regroupent 5 400 communes représentant 25 millions d'habitants. Leur vocation est de mobiliser et de renforcer les moyens concourant à l'accompagnement des publics les plus éloignés de l'emploi.

<sup>62</sup> L'organisme intermédiaire a la responsabilité de la gestion des crédits qui lui sont attribués par voie de subvention globale et qu'il peut utiliser, soit pour assurer le financement de ses propres actions, soit pour cofinancer des actions d'autres organismes. Il exerce les responsabilités de l'autorité de gestion en particulier dans le domaine du contrôle du service fait.

### **Les exemples anglais et portugais.**

Le département de l'emploi est l'autorité de gestion des crédits du FSE en Angleterre. Le programme opérationnel 2007-2013 est resserré autour de deux axes d'interventions principaux :

- les actions au bénéfice des demandeurs d'emploi (et en particulier les personnes sans qualification, les seniors, les minorités ethniques, les travailleurs handicapés, les parents isolés) ;

- les actions au bénéfice de la formation des salariés qui n'ont pas les compétences de base ou les qualifications suffisantes. La dotation du FSE (2,3 Md€) est répartie entre les 12 régions anglaises.

Les crédits sont gérés par les services gouvernementaux (gouvernement offices) qui les confient à des organismes publics de cofinancement qui jouent le rôle d'organisme intermédiaire. Le nombre d'organismes intermédiaires est de moins de 50 pour un pays (hors Ecosse, Pays de Galles et Irlande du Nord) de cinquante millions d'habitants.

Dans le cadre de la programmation 2007-2013, le Portugal mobilise 6,5 Md€. Les interventions du FSE sont concentrées sur deux priorités : l'amélioration des qualifications initiales et la formation tout au long de la vie. Le système de gestion et de contrôle des fonds FSE se caractérise par un pilotage centralisé de la gestion et une structure support unique pour la certification, les contrôles d'opération et les systèmes d'information. Le nombre d'organismes intermédiaires est peu élevé, de moins de dix.

Confrontée à cette situation, la DGEFP a été mise dans l'obligation de réduire le nombre d'organismes intermédiaires, en regroupant les PLIE et en fédérant l'action des OPCA.

Le nombre de PLIE ayant le statut d'organisme intermédiaire est ainsi passé de 171 en début de programmation à 99 en 2011, et ce mouvement devrait se poursuivre.

Par ailleurs, des subventions globales avaient été accordées à une quarantaine d'OPCA. La DGEFP a mis un terme à cette situation en confiant au Fonds paritaire de sécurisation des parcours professionnels (FPSPP), créé en 2009, la mission de cofinancer, avec l'aide du FSE, l'action des OPCA en matière de formation des publics les plus éloignés de l'emploi.

Cet effort de réduction du nombre d'organismes intermédiaires doit être poursuivi au cours de la prochaine programmation et s'accompagner en particulier d'une rationalisation de l'intervention des plans locaux d'insertion par l'emploi et des conseils généraux en matière



d'insertion. La complémentarité de l'action des uns et des autres devra être mieux organisée de façon à éviter qu'ils ne soient, comme c'est souvent le cas aujourd'hui, concurremment organismes intermédiaires de gestion du FSE dans le même domaine des politiques d'insertion.

### **C - Des milliers d'organismes bénéficiaires**

Au niveau national, en particulier pour la période 2000-2006, la liste des principaux organismes bénéficiaires illustre le poids du service public de l'emploi (Pôle Emploi, AFPA), celui des grandes têtes de réseau associatives agissant dans le domaine de l'insertion (France Initiative, France active, ADIE), et celui des organismes collecteurs des fonds de la formation professionnelle (OPCA).

Au niveau territorial, les grandes catégories d'organismes bénéficiaires sont les régions, pour leur action en faveur de l'apprentissage et de la formation des demandeurs d'emploi, les départements, notamment pour leur action en faveur des bénéficiaires du RMI-RSA, les communes ou les intercommunalités support des plans locaux pour l'insertion par l'emploi (PLIE).

Sur l'ensemble de la programmation 2000-2006, plus de 9 000 organismes ont été aidés, au titre de l'objectif 3, qui représentait l'essentiel des crédits FSE affectés à la France. 50 % de ces organismes ont reçu une aide inférieure à 50 000 €. Dans le cadre de la programmation actuelle, ce nombre s'est encore accru et atteint près de 10 000 organismes dont 54 % ont reçu une aide inférieure à 50 000 €.

Cette multiplicité des organismes financés reflète également l'éclatement des intervenants dans les domaines de l'emploi, de la formation professionnelle et de la lutte contre l'exclusion. Elle fragilise la sécurité de la gestion compte tenu de la complexité et de la lourdeur des règles de justification des crédits européens, notamment pour les multiples bénéficiaires de petites subventions, et elle augmente le coût global de gestion et de contrôle du programme.

## **II - Un meilleur pilotage de la consommation des crédits**

### **A - L'organisation de la gestion et du contrôle du FSE**

La gestion des crédits européens repose sur la distinction des autorités de gestion, de certification et d'audit.

Dans son rapport annuel 2006, la Cour avait relevé trois carences : le département FSE de la DGEFP n'avait pas réussi à s'affirmer dans son rôle de pilotage du programme opérationnel ; les fonctions de gestion et de certification n'étaient pas suffisamment séparées ; le dispositif national de contrôle présentait de nombreuses faiblesses.

Dans la programmation actuelle, chacune des fonctions de gestion, de certification et d'audit a gagné en organisation et en efficacité.

La DGEFP, autorité de gestion de l'actuel programme opérationnel « compétitivité régionale et emploi<sup>63</sup> », a restructuré, conformément aux recommandations de la Cour, son service de gestion du FSE. Il est devenu une sous-direction à part entière de la DGEFP ; ses équipes ont été largement renouvelées. Un pilotage précis de la mise en œuvre de la programmation a été mis en place, s'appuyant sur le réseau des directions régionales des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi (DIRECCTE) et faisant du FSE un des éléments du dialogue de gestion entre la DGEFP et les préfets, assistés des DIRECCTE.

La fonction de certification des dépenses déclarées par l'autorité de gestion vise à garantir la régularité et l'éligibilité des dépenses déclarées à la commission européenne. Elle a été confiée à la direction générale des finances publiques (DGFIP). Celle-ci a mis en place à Nantes un pôle national de certification, chargé de la certification des dépenses déclarées au plan national ainsi que de l'animation des cellules régionales de certification placées au sein des directions régionales des finances publiques.

Les missions de l'autorité d'audit, assurées par la commission interministérielle de coordination des contrôles (CICC), ont été significativement élargies. Indépendante de l'autorité de gestion et de l'autorité de certification, la CICC audite les systèmes de gestion et de contrôle des fonds structurels. Elle détermine, selon une méthode statistique, l'échantillon des opérations contrôlées qui doit être représentatif de la diversité des projets financés comme de leur importance. Elle veille au bon avancement annuel des programmes de contrôle. Elle donne un avis sur la déclaration de clôture des programmes.

---

<sup>63</sup>Le programme opérationnel « compétitivité régionale et emploi » a pris la suite du programme Objectif 3 pour les régions de métropole.

## **B - Une consommation des crédits accélérée**

La Cour avait relevé les difficultés de programmation et de consommation des crédits européens, qui faisaient craindre des annulations définitives de crédits liées à la procédure européenne en cas de déclaration de dépenses insuffisantes. Au 1<sup>er</sup> mai 2005, soit cinq années et demi après le lancement de la programmation, les déclarations de dépenses ne portaient, en effet, que sur 36,7 % des crédits.

Le retard des instructions envoyées aux préfets de région explique la lente montée en charge de la consommation. L'essentiel des instructions n'a été mis en place qu'en 2004, alors que la période de programmation était déjà largement engagée.

Grâce à la mobilisation, en fin de période, de l'ensemble des gestionnaires, le taux de réalisation du programme correspondant à l'objectif 3, qui mobilisait l'essentiel des crédits du fonds social européen affectés à la France, s'élève en définitive à 94 %. La France se situe ainsi légèrement au dessus de la moyenne européenne et n'a pas subi d'annulation de crédits pour cet objectif.

Pour la période 2007-2013, les instructions ont été plus rapides, la publication de la circulaire du Premier ministre étant intervenue dès le 13 avril 2007. De plus, un suivi de la programmation est effectué par la DGEFP, qui a procédé à des réallocations de crédits, en fonction du taux de programmation par les différents préfets de région. Ces réallocations ont porté sur près de 70 M€ en 2009 et en 2010 et se sont traduites par des transferts de crédits entre les régions et entre le volet national et le volet régional du programme. Au 1<sup>er</sup> juin 2011, le taux de programmation atteint 61 % et se situe à un niveau qui peut être considéré comme satisfaisant.

## **C- Des risques persistants de correction financière**

La programmation 2000-2006 a fait l'objet, au titre de l'objectif 3, d'une déclaration de clôture par la DGEFP le 29 septembre 2010. Cette déclaration s'est accompagnée d'un avis favorable de la CICC. 11,26 Md€ de dépenses ont été déclarées éligibles et le solde du paiement a été sollicité. Il s'agit en l'occurrence d'un trop perçu, par la DGEFP de 9,3 M€, qui tient à la légère sous-réalisation du programme par rapport aux crédits déjà versés par l'Union européenne. Toutefois, cette somme de 9,3 M€ pourrait être dépassée.

D'une part, la Commission européenne peut ne pas suivre l'avis de la CICC et procéder à un calcul différent du solde. En particulier, des

insuffisances dans le système de gestion et de contrôle ont été identifiés en Ile-de-France, conduisant à des suspensions de paiement par la Commission portant sur 50 M€.

D'autre part, la DGEFP a été dans l'obligation de procéder en 2005 à une minoration de 118,1 M€ du volume des dépenses déclarées à la Commission entre 2000 et mi 2005, à la suite de l'ensemble des contrôles effectués. La Commission européenne avait, en effet, diligenté des audits qui avaient révélé des carences systémiques dans les procédures de contrôle de service fait et de certification des dépenses. Cette correction financière, qui a pour l'essentiel un caractère forfaitaire, porte sur 59,4 M€ de crédits FSE pour le volet déconcentré de la gestion et à 58,7 M€ sur le volet national du programme.

Le montant imputable à la correction financière sur la gestion déconcentrée n'a, pour l'essentiel, pas pu être recouvré, les conventions de financement conclues ne prévoyant pas de dispositions permettant de se retourner contre les bénéficiaires en cas de correction forfaitaire.

En ce qui concerne le volet national du programme, les créances de 58,7 M€ de la DGEFP sur d'autres administrations n'ont été récupérées qu'à hauteur de 28,7 M€, et plusieurs ministères restent débiteurs vis à vis de la DGEFP, en particulier le ministère de l'éducation nationale pour 27 M€ et le ministère chargé de la cohésion sociale pour 1,6 M€.

Si le besoin total de financement qui restera à la charge de l'Etat ne pourra être défini qu'à la clôture du programme par la Commission européenne, cette incertitude témoigne des difficultés de récupération de crédits européens attribués aux organismes bénéficiaires, faute de dispositions conventionnelles adéquates. Elle illustre également la responsabilité de l'Etat en cas de correction financière, alors que les crédits européens, qui sont gérés en compte de tiers, n'apparaissent pas, pour leur plus grande part, dans le budget de l'Etat.

### **III - Des efforts pour faciliter les projets et leur évaluation**

#### **A - La simplification des procédures**

Les aides du FSE permettent de rembourser des dépenses effectuées, correspondant à des mesures éligibles aux financements du FSE et répondant aux conditions de régularité fixées par les règlements européens, notamment en ce qui concerne le respect des règles de concurrence.

Les subventions européennes n'étant pas jusqu'à présent forfaitaires, le décompte des dépenses est plus exigeant que pour les procédures de subvention nationale. Les porteurs de projet doivent, en effet, détailler l'ensemble des coûts réels qu'ils ont engagés pour réaliser l'action financée par le fonds social européen. Cette justification est souvent délicate pour la prise en charge des coûts indirects engagés par un organisme. Si celui-ci ne dispose pas d'une comptabilité analytique, il aura du mal à établir l'ensemble des coûts complets d'une opération.

La Commission européenne a introduit en 2006 et en 2009 plusieurs mesures de simplification pour remédier à certaines de ces difficultés.

Leur mise en œuvre en France commence seulement à voir le jour :

- la forfaitisation des coûts indirects, dans la limite d'un plafond de 20 % des coûts directs, a été introduite par le règlement européen du 5 juillet 2006 relatif au FSE. Elle est opérationnelle en France depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2011. Elle s'applique à toute opération mise en œuvre par voie de subvention, d'un montant par tranche annuelle d'exécution égal ou inférieur à 500 000 €, hors cas spécifiques. Elle facilitera la justification des charges indirectes pour beaucoup de porteurs de projets ;
- la mise en place de coûts standards unitaires, prévue par le règlement européen du 6 mai 2009, a été rendue possible par la modification du décret relatif aux dépenses éligibles, intervenue le 21 janvier 2011. Cette simplification permet de valoriser les actions sur la base d'un barème-type, par exemple dans le domaine de la formation professionnelle. Le régime des coûts standard unitaires vient d'être mis en œuvre, par arrêté du 1<sup>er</sup> septembre 2011, pour les dépenses acquittées par les OPCA au titre des périodes de professionnalisation et des contrats de professionnalisation ;
- la mise en place de coûts forfaitaires pour les opérations d'un montant inférieur à 50 000 €, prévue par le même règlement, devait faire l'objet d'une instruction de la DGEFP fin 2011. Il s'agit de définir le coût d'une opération sur une base estimative, sans recours aux pièces comptables justificatives.

## **B - La réduction des délais de paiement**

Le cheminement des dossiers et des financements européens emprunte un chemin balisé, appelé « piste d'audit », dont le respect conditionne le paiement de l'aide européenne.

Les principales étapes, qui doivent être retracées dans l'outil informatique de suivi des crédits « PRESAGE », sont l'instruction du projet, sa programmation, l'engagement des crédits, le contrôle du service fait et la mise en paiement. Celle-ci intervient lorsque l'organisme a adressé le bilan de son action, que le service gestionnaire a établi le certificat de service fait, et que l'autorité de certification a validé la déclaration de dépenses.

Dans le cadre du programme opérationnel géré par la DGEFP, l'aide européenne n'est souvent versée ni dans l'année de réalisation de l'action, ni même dans l'année suivant cette réalisation, les délais de paiement au bénéficiaire à compter de la transmission du bilan de l'action réalisée étant évalués à près de 200 jours.

La mise en place des crédits est ainsi liée à un cycle d'instruction des projets, de contrôle du service fait et de mise en paiement dont la longueur globale reste excessive.

La DGEFP estime, pour la programmation actuelle, les délais moyens d'instruction des services de l'Etat à près de 5 mois, d'engagement juridique à près de 7 mois, de contrôle du service fait à 8 mois et de mise en paiement à deux mois. Cette lenteur s'est encore aggravée, de manière conjoncturelle, peut-on espérer, avec la mise en place du nouveau système d'information financière de l'Etat « Chorus » à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2011<sup>64</sup>.

Ces délais ont, pour une part, leur origine dans la complexité des règles européennes de justification des crédits et dans la difficulté pour les services instructeurs de l'Etat de récupérer, auprès des porteurs de projets, l'ensemble des pièces justificatives de la dépense. Ils apparaissent cependant excessifs, en particulier les délais d'engagement juridique et de contrôle du service fait, qui relèvent de l'autorité de gestion. Ils mettent en difficulté la trésorerie des porteurs de projet et dissuadent beaucoup d'organismes de solliciter des crédits du Fonds social européen, comme le

---

<sup>64</sup>Cet allongement tient à plusieurs facteurs : une ouverture des crédits dans Chorus reportée à la fin du mois de février 2011; une définition tardive des procédures de gestion pour les crédits des fonds européens gérés hors du budget de l'Etat ; des difficultés d'appropriation de l'outil Chorus par les services ; des problèmes techniques qui ont nécessité l'intervention de l'Agence pour l'informatique financière de l'Etat.

montre l'exemple de la CRAJEP (Coordination régionale des associations de jeunesse et d'éducation populaire) en Ile-de-France.

#### **Un exemple : la défaillance du CRAJEP en Ile-de-France**

Le programme opérationnel « compétitivité régionale et emploi » prévoit l'aide aux petits porteurs de projets associatifs par le biais d'un organisme intermédiaire pouvant faire l'avance des aides du FSE aux porteurs de projets. Pour la période 2008-2010, une subvention globale de 3,15 M€ avait été confiée à la Coordination régionale des associations de jeunesse et d'éducation populaire (CRAJEP), dont 3 M€ de crédits d'intervention à attribuer et 150 000 € d'assistance technique. La CRAJEP a informé le 26 octobre 2010 le préfet de région qu'elle ne souhaitait pas reconduire la subvention globale pour la période 2011-2013 compte tenu de l'alourdissement des tâches de gestion et l'importance des délais de paiement.

Parmi les difficultés rencontrées, la CRAJEP mentionne : « *le calendrier des paiements est plus que flou et les délais de remboursement si lents que les avances généreusement consenties dans un premier temps sont vite distanciées par les dépenses engagées. Ainsi en septembre 2010, nos dépenses d'organisme intermédiaire pour 2008 ne sont pas encore remboursées ; celles pour 2009 n'ont tout simplement pas encore été validées dans PRESAGE car l'un des co-financeurs du dispositif n'a toujours pas versé sa subvention. Nous nous trouvons ainsi dans la situation paradoxale de gérer un dispositif public qui non seulement nous met en danger, mais nous conduit également à mettre en danger les associations que nous souhaitons accompagner* ».

Pour réduire les délais de paiement aux porteurs de projet, la DGEFP a décidé, en 2009, d'externaliser une part des contrôles de service fait vers l'Agence de services et de paiement (ASP), compte tenu de la compétence de l'agence dans la gestion des aides européennes, en particulier celles de la politique agricole commune, et du contrôle des opérations financées. Les premiers bilans de cette externalisation, qui portent sur l'exercice 2010, font état d'un raccourcissement sensible des délais de contrôle du service fait, qui sont compris entre 40 et 90 jours, contre un délai moyen depuis le début de la programmation, de 8 mois, pour les services de l'Etat.

### **C - La montée en puissance de l'évaluation**

La Cour avait noté la faiblesse de la démarche d'évaluation et le caractère insatisfaisant du suivi des actions financées. La saisie des données était lacunaire et l'évaluation faite à mi-parcours n'avait porté que sur une partie des mesures.

Depuis lors, dans le cadre de la programmation 2007-2013, la France a structuré sa démarche d'évaluation de l'impact des crédits du fonds affectés au programme opérationnel concernant la métropole. Des objectifs quantifiés ont été fixés, accompagnés d'indicateurs de contexte, de réalisation et de résultats.

Les indicateurs de contexte ont été définis en fonction du diagnostic de la situation qui avait précédé l'élaboration du programme et des objectifs de la stratégie européenne. Il s'agit notamment du taux d'emploi global, du taux d'emploi des femmes, du taux d'accès à la formation tout au long de la vie.

Les indicateurs de réalisation sont communs à tous les types d'action et concernent en particulier les caractéristiques des projets et des personnes participant aux actions (nombre de participants, qualification, âge, sexe, niveau d'instruction, statut sur le marché du travail, nationalité etc.).

Les indicateurs de résultat ont trait aux actions cofinancées. A titre d'exemple sont mesurés le taux de sortie durable de la liste des demandeurs d'emploi, les taux d'accès à l'emploi et à la formation des jeunes de faible qualification, la part des plus de 45 ans dans les actions de formation etc.

Un outil informatisé spécifique de suivi a été mis en place pour toutes les actions cofinancées. Le taux de saisie des informations qui était faible en début de période est depuis 2010 de plus de 80 %, permettant une meilleure connaissance du profil des participants et de leur devenir.

A mi-parcours, le nombre de bénéficiaires global est de près de deux millions, à peu près également répartis entre hommes et femmes. Les actions en faveur des seniors, des handicapés et des bénéficiaires des minima sociaux sont plus importantes que dans la programmation précédente.

Il reste néanmoins des progrès à réaliser dans la connaissance du devenir des participants aux actions financées par le fonds social européen. Pour près de deux tiers d'entre eux, leur situation à l'issue des actions financées n'est pas connue ou n'est pas véritablement analysable, en particulier pour beaucoup de sorties de formations qualifiées de « positives », sans autre précision. C'est notamment le cas pour des formations qui ne débouchent pas sur une qualification professionnelle certifiée et se concluent par une simple attestation de fin de stage, par exemple, dans les domaines de la remobilisation sociale, de l'orientation, de l'accès aux savoirs de base ou de l'adaptation à l'emploi.



Dans le cadre du pilotage de l'évaluation, assuré par un comité scientifique autonome, une étude spécifique a d'ailleurs été décidée sur le devenir des participants aux actions de formation professionnelle cofinancées par le fonds.

### ————— *CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS* —————

*Cinq ans après la publication de son dernier rapport sur le FSE, la Cour a constaté que plusieurs de ses recommandations avaient été mises en œuvre :*

- *une meilleure structuration des fonctions de gestion, de certification et d'audit ;*
- *la réorganisation du pilotage du FSE au sein de la DGEFP ;*
- *l'engagement de la simplification des procédures et d'une externalisation du contrôle du service fait qui devrait permettre une réduction des délais de paiement ;*
- *un meilleur suivi des actions cofinancées et des progrès réalisés dans l'évaluation de leur impact.*

*En revanche, deux recommandations n'ont pas été prises en compte :*

- *le coût de gestion du FSE n'a pas encore donné lieu à l'enquête approfondie demandée par la Cour. Si la DGEFP a procédé à une évaluation des coûts de gestion du FSE par les services des DIRECCTE, estimés à près de 3 000 € par dossier, ce premier résultat ne donne pas de renseignement sur les coûts de gestion globaux, qui comprennent ceux des organismes intermédiaires, des services de contrôle et des prestataires retenus pour externaliser certaines tâches ; or, cet examen des coûts de gestion globaux du FSE serait précieux pour remédier à la dispersion des gestionnaires et des porteurs de projets ;*
- *alors que la Cour avait recommandé par ailleurs de mettre un terme au suivi informatisé par deux outils distincts, pour le FEDER, d'une part, et pour le FSE, d'autre part. il y a eu certes, dans le cadre de l'actuelle programmation, la généralisation de l'outil PRESAGE pour l'ensemble des fonds structurels. Néanmoins, la relative inadaptation de PRESAGE à la gestion du FSE a conduit la DGEFP à développer des outils spécifiques de suivi des actions. Il serait souhaitable que l'ensemble de ces outils soient refondus au sein d'une application commune permettant de répondre aux*

*fonctionnalités attendues de programmation, de suivi et d'évaluation des actions.*

*Les propositions de la Commission européenne pour la future programmation 2014-2020 présentées le 29 juin 2011 annoncent une stabilisation du budget européen sur toute la période à 1 % du revenu national brut européen mais aussi la volonté de faire passer la politique de cohésion de 35 à 36,7 % du budget européen.*

*Pour la France, ces propositions pourraient se traduire par une hausse des fonds attribués au FSE qui en imposera d'autant plus le meilleur emploi dans le contexte de restrictions budgétaires annoncé.*

*A cet égard, les constats de la Cour soulignent la difficulté pour la France de prioriser sa stratégie d'utilisation des crédits, l'éparpillement des mesures programmées et des actions financées, certaines d'un montant très faible, le grand nombre d'organismes délégataires de crédits et en particulier d'organismes intermédiaires et la persistance de procédures complexes de justification des crédits et de contrôle.*

*Aussi la Cour formule trois nouvelles recommandations et réitère deux de ses recommandations antérieures:*

- 1. concentrer les actions du FSE sur un nombre réduit de priorités ;*
  - 2. simplifier l'architecture de gestion des crédits du FSE, en réduisant le nombre d'organismes intermédiaires ;*
  - 3. poursuivre l'amélioration des modalités de gestion, par la mise en œuvre de la simplification des procédures et le raccourcissement des délais de paiement ;*
  - 4. évaluer les coûts de gestion globaux du FSE (recommandation réitérée) ;*
  - 5. unifier les outils de suivi informatisé (recommandation réitérée).*
-

## SOMMAIRE DES REPONSES

Ministre du travail, de l'emploi et de la santé	176
Ministre du budget, des comptes publics et de la réforme de l'Etat, porte-parole du Gouvernement	177

**REPONSE DU MINISTRE DU TRAVAIL, DE L'EMPLOI  
ET DE LA SANTE**

*Les recommandations formulées par la Cour des Comptes dans son rapport annuel 2006 sur les crédits du fonds social européen (FSE) ont, en effet, été prises en compte et ont servi de fondement à une meilleure organisation des fonctions de gestion, de paiement, de contrôle et de pilotage du programme, à une simplification des procédures permettant notamment de réduire les délais de paiement et à une évaluation plus fine de l'impact des crédits de ce fonds structurel en France.*

*Les évolutions intervenues ont permis, ainsi que le constate la Cour, une amélioration progressive de la gestion qu'il convient toutefois de poursuivre et de consolider pour la future programmation 2014-2020.*

*A cet égard, je partage l'idée que la multiplicité des mesures finançables par le FSE nuit à la lisibilité des choix stratégiques d'intervention en appui des politiques de l'emploi et de la formation professionnelle.*

*En revanche, l'absence de priorités du FSE dont vous faites part dans le titre du projet me semble devoir être nuancée.*

*En effet, en période de crise, le Fonds social européen, a pu être mobilisé de façon efficace en accompagnement des plans de relance français et européen. Priorité a alors été donnée à une mobilisation accrue des moyens et du partenariat sur les problématiques d'adaptation des travailleurs et des entreprises aux mutations économiques en accompagnement des démarches conduites par les branches, les entreprises, les partenaires sociaux et les acteurs en charge de la formation professionnelle. Face à la crise, il a ainsi été possible de concentrer les moyens sur la sécurisation des parcours professionnels, l'accompagnement des salariés exposés à la perte d'emplois et l'aide à l'insertion des publics en difficulté.*

*D'autres orientations sont également envisagées pour relever les enjeux à court et moyen termes qui constituent autant d'opportunités à saisir, comme le vieillissement de la population et les « emplois blancs », le développement durable et les « emplois verts » ainsi que la recomposition de l'emploi sur les territoires autour, notamment d'une industrie compétitive.*

*Tout en souscrivant à la plupart des observations émises par la Haute juridiction, il me semblait important d'y apporter cette précision.*

*J'attacherai une attention particulière à ce que les mesures nécessaires soient mises en œuvre pour répondre aux cinq recommandations principales de la Cour.*

**REPONSE DE LA MINISTRE DU BUDGET, DES COMPTES PUBLICS  
ET DE LA REFORME DE L'ETAT, PORTE-PAROLE DU  
GOUVERNEMENT**

*Les crédits européens sont régis par trois grands principes : le principe de l'additionnalité selon lequel les crédits européens viennent en complément des crédits nationaux dépensés, le principe de la programmation pluriannuelle et le principe de concentration selon lequel les crédits doivent bénéficier aux territoires et publics les plus en difficultés. Je partage la constatation de la Cour selon laquelle, malgré une amélioration constatée ces dernières années, la gestion et l'attribution des moyens du FSE ne satisfont pas totalement à ce principe de concentration. En effet, la gestion des moyens du FSE est à la fois très éclatée et les priorités encore trop larges. Je ne peux donc que m'associer aux recommandations formulées par la Cour concernant la nécessaire réduction et hiérarchisation des priorités et la poursuite de l'amélioration des modalités de gestion des crédits du FSE, notamment par le regroupement des organismes intermédiaires.*

*La gestion des crédits européens est également régie par le principe de la distinction des autorités de gestion, de certification et d'audit. Je prends acte avec satisfaction du fait que ce principe est désormais respecté, ce qui a permis une amélioration du pilotage et de la consommation des crédits. Concernant le risque de correction financière relevé par la Cour, je rappelle à ce sujet que, compte tenu du mode de gestion des crédits européens, qui s'effectue en compte de tiers c'est-à-dire hors du budget général, le principe est celui de la responsabilité des ministères, opérateurs et collectivités bénéficiaires des crédits du FSE et qu'en conséquence aucune correction financière n'est susceptible d'aboutir à l'ouverture de crédits supplémentaires sur le budget général.*

*Enfin, je m'associe aux recommandations formulées par la Cour concernant la nécessaire poursuite de l'amélioration de la gestion par la simplification des procédures, l'évaluation des coûts de gestion globaux et la mise en place d'outils de suivi informatisé unifiés.*

---

## 4

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

---

### *PRESENTATION*

---

*Entre 2011 et 2050, la proportion des personnes de plus de 75 ans au sein de la population française pourrait passer de 9 % à plus de 15 %, soit de six millions à près de onze millions de personnes.*

*Ce vieillissement constitue un enjeu essentiel pour le système de protection sociale, tout particulièrement en matière de retraites ou au regard des problématiques de dépendance<sup>65</sup>. La prise en compte du grand âge suppose également des évolutions de notre système de soins pour mieux accompagner des personnes particulièrement fragiles.*

*Dans son rapport sur l'application des lois de financement de la sécurité sociale pour 2003<sup>66</sup>, la Cour avait ainsi formulé douze recommandations afin d'améliorer la prise en charge sanitaire des personnes âgées.*

*Elle préconisait notamment de :*

- développer les analyses épidémiologiques sur leur état de santé ;*
- mieux prendre en considération leurs besoins spécifiques dans les politiques de santé publique ;*
- mener une action forte de prévention des risques iatrogéniques<sup>67</sup> liés à la prise de nombreux médicaments ;*
- renforcer la formation initiale et continue des médecins en gériatrie ;*

---

<sup>65</sup> Auxquelles la Cour a consacré en 2005 un rapport public particulier : *Les personnes âgées dépendantes*, novembre 2005, 437 p. Elle en a assuré le suivi dans son rapport public 2009, tome II. La prise en charge des personnes âgées dépendantes, pp. 303 à 319.

<sup>66</sup> Rapport sur l'application des lois de financement de la sécurité sociale (RALFSS) pour 2003, chapitre XII, Santé et couverture maladie des personnes âgées, pp. 361 à 403.

<sup>67</sup> Etymologiquement, la iatrogénie désigne ce qui est provoqué par le médecin, comprenant en particulier les effets indésirables d'origine médicamenteuse.

- mettre en place une filière spécifique pour leur prise en charge en urgence.

*Sur ces différents plans, le bilan réalisé huit ans plus tard par la Cour fait apparaître des avancées significatives, mais aussi l'ampleur des progrès encore nécessaires pour mieux prendre en compte la spécificité d'une population présentant souvent une poly-pathologie complexe.*

## **I - Un suivi épidémiologique encore insuffisant**

**La Cour recommandait de « développer les analyses et les prévisions sur l'état de santé des personnes âgées ».**

Une telle connaissance est, en effet, nécessaire pour mieux anticiper les réponses à apporter à des besoins de soins qui supposent le plus souvent de s'organiser de manière transversale autour de la personne et donc de construire des approches bien articulées entre les différents acteurs.

Le constat réalisé en 2011 est nuancé.

Certes, des enquêtes existent comme l'« Enquête Santé Protection Sociale »<sup>68</sup> et le « Survey of Health Ageing and Retirement in Europe »<sup>69</sup> (SHARE), tous deux réalisés par l'Institut de recherche et de documentation en santé (IRDES)<sup>70</sup>, ou encore l'étude « Handicap Santé Ménage » effectuée tous les dix ans par l'INSEE.

Ces nombreux travaux, plus ou moins spécifiques aux personnes âgées, ne suffisent cependant pas à constituer un système épidémiologique cohérent qui permette un suivi à la fois global et suffisamment précis de leur situation de santé, à même de permettre une

---

<sup>68</sup> L'enquête santé et protection sociale (ESPS) est une enquête de référence sur la santé, l'accès aux soins et la couverture maladie en France. Elle recueille depuis 1988 des données sur l'état de santé, la couverture maladie, la situation sociale et le recours aux soins d'un échantillon de 8 000 ménages ordinaires soit 22 000 personnes. Elle est représentative d'environ 96 % de la population vivant en France métropolitaine.

<sup>69</sup> Cette enquête sur la santé, le vieillissement et la retraite en Europe est conduite depuis 2004. Il s'agit d'une enquête standardisée, associant des données explorant des dimensions multiples (santé, emploi, conditions de vie, dimension sociale et familiale, etc.), recueillies en face-à-face tous les deux ans auprès d'un échantillon de ménages dont au moins un membre est âgé de 50 ans et plus.

<sup>70</sup> Cette association répertorie par ailleurs sur son site Internet l'ensemble des études françaises portant sur cette tranche d'âge : <http://www.irdes.fr/EspaceDoc/Dossiers/Biblios/Vieillessement.pdf>.

réactivité des autorités sanitaires en cas de constat de la dégradation de certains indicateurs.

L'Institut national de veille sanitaire (INVS) a, toutefois, mis en place un système d'alerte à la suite de la canicule de l'été 2003. Cette « surveillance syndromique » repose, d'une part, sur des données transmises par les services d'urgence hospitaliers et par les associations « SOS médecins » et, d'autre part, sur des informations de l'INSEE et de l'INSERM sur le nombre et les causes de décès ; elle porte sur les événements inhabituels de santé non pris en compte par la veille épidémiologique.

Si cette vigilance dépasse la seule problématique des risques sanitaires des personnes âgées, l'INVS a pour projet d'établir un état des lieux des données disponibles et d'étudier la faisabilité d'une surveillance globale permettant de suivre les besoins sanitaires des personnes âgées. Un premier travail exploratoire devrait permettre mi-2012 de faire le bilan des données existantes et de définir les champs d'une telle veille (par exemple santé physique, limitation fonctionnelle, dépendance, fragilité) et ses populations-cibles (les personnes de plus de 65 ans, de 75 ans et/ou 85 ans). La mise en œuvre de ce projet très ambitieux, qui suppose des moyens spécifiquement consacrés, constitue un enjeu important.

## **II - Une politique de santé publique aux résultats incertains**

**La Cour préconisait de « mieux prendre en compte dans les programmes régionaux et nationaux de santé le problème spécifique des personnes âgées ».**

La loi de santé publique du 9 août 2004, puis les plans nationaux et les programmes régionaux de santé publique ont cherché à aller dans ce sens. L'assurance maladie a, de son côté, défini ses propres objectifs de prévention.

### **A - Les initiatives de l'Etat**

Plusieurs des cent quatre objectifs que la loi de santé publique du 9 août 2004 avait fixés pour la période 2004-2008 concernaient plus particulièrement les personnes âgées, dans une visée générale d'amélioration de leur santé.



Trois thèmes, la douleur, la déficience et le handicap et les maladies infectieuses (vaccination antigrippale), comportaient des indicateurs spécifiquement ciblés sur cette population. Un autre était propre aux personnes âgées, avec trois objectifs : réduire la dénutrition, diminuer le nombre de chutes et baisser le nombre de prescriptions médicamenteuses inadaptées, objectif qui donnait suite aux recommandations formulées sur ce point par la Cour.

Dans son évaluation, effectuée en 2010, de l'atteinte des objectifs de la loi de 2004, le Haut conseil de santé publique (HCSP) notait que *« les six objectifs relatifs au vieillissement sont, pour la plupart, communs à d'autres thèmes, en fonction des pathologies concernées. Seul l'objectif relatif aux chutes est spécifique à la santé des personnes âgées »*. Il soulignait par ailleurs la difficulté d'évaluer leur degré de réalisation, *« soit par manque de données récentes soit par absence d'indicateur »*.

Par ailleurs de nombreux plans nationaux et régionaux se sont additionnés, mais les résultats en sont imprécis.

Trois des 32 plans nationaux de santé publique répertoriés dans le « Livre des plans de santé publique »<sup>71</sup> concernent directement les personnes âgées : le plan « Bien vieillir (2007-2009) », le plan « Solidarité grand âge (2007-2012) » et les plans Alzheimer (2000-2004 et 2004-2007), cette pathologie concernant majoritairement des personnes âgées.

D'autres plans, conçus eux aussi pour une pathologie donnée, contiennent des mesures spécifiques aux personnes âgées ou intéressant particulièrement cette catégorie de population<sup>72</sup>.

Leur absence d'articulation avec les objectifs de la loi de santé publique, a été relevée par le Haut conseil de la santé publique à l'occasion de l'évaluation de celle-ci. Ces plans ont été, en outre, insuffisamment articulés entre eux pour permettre une approche transversale autour des problématiques particulières de la population âgée.

Seul le plan « Bien vieillir 2007-2009 » a fait l'objet d'une évaluation par le haut conseil de la santé publique. Celle-ci ne permet pas de conclure sur les améliorations qui en sont résultées pour les personnes

---

<sup>71</sup> Mai 2011.

<sup>72</sup> Tel est le cas du « Programme national nutrition santé » (2006-2010), des deux plans cancer (2003-2007 et 2009-2012), du plan pour l'amélioration de la qualité de vie des personnes atteintes de maladies chroniques (2007-2011), du plan « prévention des accidents de la vie courante » (lancé en 2004), ou du plan accident vasculaire cérébral (2010-2014).

âgées. Dans son rapport de décembre 2010, le Haut conseil de la santé publique souligne le défaut de gouvernance du plan, le rapide remplacement des acteurs et l'absence de dispositif construit de suivi comme autant de causes de l'inaboutissement des mesures préconisées.

Au niveau régional, la loi de 2004 avait institué notamment un plan régional de santé publique arrêté par le représentant de l'Etat et évalué tous les cinq ans.

L'évaluation finale de ces plans régionaux, qui comportaient pour la plupart des dispositions ciblant les personnes âgées, s'est heurtée, selon le haut conseil de la santé publique, à plusieurs obstacles, notamment l'insuffisance d'objectifs quantifiés et l'absence de possibilité de mesure de l'efficacité des mesures mises en œuvre du fait de leur fragmentation de l'évaluation entre une multitude de programmes.

La santé des personnes âgées demeure un axe prioritaire des réflexions conduites par les agences régionales de santé (ARS) pour l'élaboration des plans stratégiques et des projets régionaux de santé<sup>73</sup> en application de la loi « Hôpital, santé, patients, territoires » du 21 juillet 2009. La circulaire du 1<sup>er</sup> août 2011 valant guide méthodologique d'élaboration du schéma régional d'organisation des soins (SROS-PRS) retient le handicap et le vieillissement comme l'un des cinq principaux domaines d'action.

## **B - L'action de l'assurance maladie**

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.

Les contrats d'amélioration des pratiques individuelles (CAPI) signés entre la caisse nationale de l'assurance maladie des travailleurs salariés (CNAMTS) et les médecins conventionnés qui le souhaitent ont engagé près de 16 000 d'entre eux dans une démarche de santé publique en contrepartie d'une rémunération forfaitaire. Parmi les objectifs à atteindre figurent, pour les patients âgés de plus de 65 ans, une régression

---

<sup>73</sup> Le projet régional de santé est le document stratégique de l'agence régionale de santé (ARS) qui fixe les objectifs et les priorités de santé en région et planifie les actions dans les différents champs d'intervention de l'agence : prévention, organisation des soins de ville et dans les établissements de santé, secteur médico-social, accès aux soins, gestion du risque, accompagnement des handicaps et de la perte d'autonomie, télémédecine, définition des territoires de santé.

des risques de iatrogénie médicamenteuse et une augmentation de la couverture vaccinale contre la grippe saisonnière.

Avant même qu'un bilan approfondi ait pu être dressé de ce dispositif, la convention signée le 26 juillet 2011 entre les syndicats de médecins et l'assurance maladie a entendu amplifier cette démarche et prévoit, au titre de ses objectifs généraux, de valoriser l'engagement des médecins traitants dans la coordination des soins, d'améliorer la prévention des pathologies chroniques et leur suivi, ainsi que de favoriser l'efficacité des prescriptions. Plusieurs dispositions visent les personnes âgées et notamment, comme pour le CAPI, la couverture vaccinale contre la grippe.

### **III - Des soins encore insuffisamment adaptés**

Un bilan nuancé doit être tiré des suites données aux recommandations de la Cour en matière de formation des médecins comme de politique du médicament ou d'accueil hospitalier en urgence.

#### **A - Une formation des médecins à amplifier**

**Dans ses recommandations de 2003, la Cour invitait à « améliorer la formation générale et continue en gériatrie des médecins généralistes ».**

Depuis la rentrée 2004, un module « vieillissement » est inclus dans le cursus du deuxième cycle des études médicales. Par ailleurs, le semestre de stage que les internes de médecine générale doivent effectuer dans un service hospitalo-universitaire agréé pour la médecine générale peut également être réalisé dans un service de gériatrie. Il s'agit toutefois d'une simple faculté et le nombre des internes concernés n'est pas suivi avec précision. L'absence d'obligation constitue actuellement une réelle faiblesse dans la formation des futurs médecins au regard des enjeux du vieillissement.

Au 1<sup>er</sup> septembre 2011, les effectifs des enseignants hospitalo-universitaires de gériatrie étaient de 57 professeurs des universités-praticiens hospitaliers (PU-PH) (40 en 2006), 4 maîtres de conférences des universités-praticiens hospitaliers (MCU-PH) et 48 chefs de clinique-assistants des universités (40 en 2006), soit un total de 109 enseignants dans cette spécialité. Cette progression sensible reste toutefois en deçà des objectifs du plan « solidarité grand âge » qui prévoyait, en 2010, 64 professeurs des universités-praticiens hospitaliers et 70 chefs de clinique.

En formation continue, 1 686 médecins généralistes ont obtenu une capacité de gériatrie au titre de l'année universitaire 2009-2010, destinée à leur permettre de prendre en charge les personnes âgées dans de meilleures conditions. Pour l'année 2010-2011, 1 619 médecins étaient inscrits dans cette formation proposée par 29 unités de formation et de recherche. Ces chiffres sont non négligeables, mais à comparer aux 53 700 omnipraticiens recensés en 2009.

## **B - Une action encore inaboutie en matière de médicaments**

Selon le Haut conseil de l'assurance maladie, 20 % des hospitalisations des personnes de plus de 80 ans seraient liées aux effets iatrogènes des médicaments.

**La Cour appelait, de ce fait, à « développer la connaissance sur la consommation pharmaceutique des personnes âgées, sur les comportements des prescripteurs et des patients et sur les risques iatrogéniques », à « inciter les laboratoires pharmaceutiques à inclure dans les essais cliniques des patients représentatifs de la population cible des médicaments », à « développer les études post-autorisation de mise sur le marché incluant les personnes âgées et les analyses médico-économiques sur les médicaments » ainsi que « la diffusion auprès des médecins des recommandations et outils d'aide à la prescription aux personnes âgées ».**

Ces problématiques ont été prises en compte dans plusieurs plans nationaux de santé publique, généraux ou organisés autour d'une pathologie. Le plan « Bien vieillir » prévoyait la diffusion de programmes informatiques d'aide à la prescription médicamenteuse pour favoriser les pratiques adaptées aux personnes âgées. De même, le plan « Alzheimer » (2008-2012) a fixé comme objectifs la surveillance des accidents iatrogènes médicamenteux et l'amélioration du bon usage des médicaments.

Plusieurs initiatives visant au bon usage des médicaments ont été ainsi concrètement engagées. L'Agence française de sécurité sanitaire des produits de santé (AFSSAPS) a publié en 2005 un document intitulé « Questions/réponses à l'attention du public » et une mise au point destinée aux professionnels de santé « Prévenir les effets indésirables des médicaments chez les personnes âgées » qui ont été diffusés à l'ensemble des médecins concernés et notamment aux généralistes, sans toutefois qu'une évaluation de l'impact effectif de cette initiative ait été menée. Elle actualise aussi régulièrement les recommandations figurant sur son site Internet relatives au bon usage du médicament en cas de vague de

chaleur. Il conviendrait de prévoir une analyse de l'apport de ces publications.

Pour sa part, dans le cadre des plans « Bien vieillir » (2007-2009) et Alzheimer (2008-2012), la Haute autorité de santé a développé trois programmes-pilotes concernant plus particulièrement le bon usage du médicament chez la personne âgée :

- le programme « Prescription médicamenteuse chez le sujet âgé » a été mis en ligne en 2005 ;
- le programme pilote « Prescription des psychotropes chez le sujet âgé » propose depuis 2007 des textes de référence, des recommandations de bonne pratique et des outils d'amélioration des pratiques pour quatre situations cliniques à l'origine d'une telle prescription (les troubles du sommeil, les troubles du comportement dans la maladie d'Alzheimer, les signes anxieux et les signes dépressifs) ;
- depuis 2010, le programme «AMI-Alzheimer», programme d'alerte et de maîtrise de la iatrogénie des neuroleptiques chez le patient d'Alzheimer, a mis à disposition des prescripteurs des recommandations ou des outils d'amélioration des pratiques cliniques, fixé des indicateurs d'alerte et de maîtrise de la iatrogénie qui assurent un repérage des situations à risque et un suivi de la maîtrise du risque<sup>74</sup>, et mis en place des alertes nationales iatrogéniques selon cinq niveaux de gravité.

La Haute autorité de santé assure par ailleurs la coordination scientifique de la première *Joint Action* européenne en santé publique dénommée « ALCOVE » avec pour objectif la réduction au sein d'un réseau de 19 pays européens des risques liés aux mésusages des neuroleptiques dans la maladie d'Alzheimer.

Ces actions ayant une visée à long terme, il est difficile de connaître le degré d'appropriation par les professionnels et les établissements de ces référentiels et recommandations de bonne pratique.

La Haute autorité de santé (HAS) s'est engagée dans une démarche ambitieuse d'analyse des bases de données de remboursement dans l'optique d'améliorer les prescriptions. Une approche plus quantitative de ces bases permettrait d'évaluer si le nombre de lignes de prescription par ordonnance a effectivement diminué.

Concernant l'inclusion de personnes âgées dans les essais cliniques, les laboratoires pharmaceutiques doivent, dans le cadre de

---

<sup>74</sup> En cours de publication.

l'examen des demandes d'autorisation de mise sur le marché, justifier que les populations étudiées dans les essais correspondent bien à la population-cible de l'indication revendiquée. Selon l'AFSSAPS, tel a été le cas des médicaments ciblant la maladie d'Alzheimer, les démences ou la dégénérescence maculaire liée à l'âge.

Pour les autres spécialités, la population des personnes âgées n'a pas réglementairement à être spécifiquement prise en compte. Néanmoins, un examen mené par la direction générale de la santé sur une dizaine de spécialités autorisées<sup>75</sup> entre 2007 et 2010 et destinées au traitement de pathologies développées en particulier par des personnes âgées, a mis en évidence que les essais incluaient pour la plupart d'entre eux la population-cible visée. Cet examen est demeuré, toutefois, limité à quelques médicaments.

De façon complémentaire, la commission de la transparence<sup>76</sup> qui donne un avis préparatoire à l'admission au remboursement des médicaments par l'assurance maladie, vérifie l'adéquation des patients inclus dans les essais au regard des données épidémiologiques de la maladie concernée. Cependant, s'il est possible de conduire des essais cliniques sur des médicaments destinés à une pathologie liée à l'âge, il est plus difficile de tester des médicaments sur une population caractérisée par des poly-pathologies. Les effets éventuellement négatifs des nouveaux produits doivent en effet être isolés des autres symptômes constatés.

Au total, il apparaît nécessaire que les efforts de réévaluation des spécialités pharmaceutiques déjà autorisées et faisant l'objet d'une prescription significative chez les sujets âgés soient amplifiés en tenant compte des risques identifiés par le dispositif de pharmacovigilance.

## **C - Des filières de soins gériatriques en cours de mise en place**

**La Cour avait relevé que les atteintes poly-pathologiques des personnes âgées exigeaient une prise en charge adaptée à la vulnérabilité et à la complexité de leur situation.**

Leur fragilité suppose en particulier une étroite coordination en amont pour prévenir la détérioration, parfois brutale, de leur état de santé

---

<sup>75</sup> Les classes thérapeutiques dont relèvent ces dix spécialités sont respectivement, pour trois d'entre elles, l'ophtalmologie, pour trois autres, la rhumatologie, pour deux autres, la cancérologie (hématologie), pour une autre l'hémostase et le sang et, pour une dernière, la neuropsychiatrie.

<sup>76</sup> Rattachée à la Haute autorité de santé.

qui provoque ensuite des hospitalisations en urgence, très déstabilisantes, mais aussi lors de l'admission aux urgences, pour éviter l'enclenchement, souvent extrêmement rapide, d'une spirale de dégradation accélérée.

**La Cour appelait ainsi à « évaluer spécifiquement la prise en charge des personnes âgées en urgence ».**

Les personnes âgées représentent toujours une part importante des passages aux urgences hospitalières : la proportion de celles de plus de 75 ans atteint 12 %<sup>77</sup>, soit une fréquentation d'un tiers supérieure à leur part au sein de la population (9 %), le taux de recours des personnes de 80 ans et plus s'élève à 40 %<sup>78</sup>.

De surcroît, les personnes âgées font, plus souvent que les autres patients, l'objet d'une hospitalisation à la suite de leur admission aux urgences : leur part dans les admissions en unités de très courte durée, qui accueillent pour moins de 24 heures des patients en attente d'hospitalisation dans un service hospitalier ou de retour à domicile, s'élève à 24 %.

S'il n'est pas anormal que le recours aux urgences augmente avec la complexité de difficultés de santé qui, elles-mêmes, s'accroissent avec le grand âge, la surreprésentation persistante des personnes âgées aux urgences hospitalières continue d'attester que la prise en charge en amont reste insuffisamment adaptée.

A l'hôpital, pour favoriser un parcours sans perte de chance et réduire les risques d'installation ou d'aggravation d'une dépendance, le plan « solidarité grand âge » a prévu la création de lits de médecine gériatrique et d'équipes mobiles de manière à améliorer la prise en charge des personnes âgées à l'hôpital, plus particulièrement dans les services d'urgence. Le nombre d'établissements sièges d'un service d'accueil et d'urgence et disposant d'une unité de lits de courts séjours gériatriques a été multiplié par huit et est passé de 50 en 2003 à 407 en 2010.

En 2009, dernière donnée connue, les établissements de soins comptaient ainsi 7 972 lits de court séjour gériatrique, soit une moyenne nationale de 1,5 lit pour 1 000 habitants de plus de 75 ans, nettement supérieure à la cible fixée de 1 %. La montée en charge des équipes mobiles de gériatrie s'est également fortement poursuivie : 96 équipes en 2004, 232 en 2009, 301 en 2010.

---

<sup>77</sup> En 2010, les services d'urgences ont accueilli 15,4 millions de personnes, dont 1,9 million de personnes de plus de 75 ans.

<sup>78</sup> Rapport entre le nombre de personnes âgées de 80 ans et plus passées par les services d'urgence et le nombre de personnes du même âge dans la population totale.

Pour autant, malgré ces évolutions positives, seuls 13 % des 645 services d'urgence, tous statuts et toutes catégories d'autorisations confondus, déclarent disposer d'une filière spécifique complète d'accueil et de soins en gériatrie. En particulier, la prise en charge dans des services de soins de suite et de réadaptation spécialisés doit rester une priorité.

Au-delà, le bon fonctionnement de la filière gériatrique au sein des territoires de santé et la définition d'un parcours de soins coordonné intégrant l'ensemble des acteurs, y compris ses composantes médico-sociales comme les services de soins infirmiers à domicile ou les établissements d'hébergement de personnes âgées dépendantes, reste déterminant pour la qualité et l'efficacité des prises en charge. La création des agences régionales de santé (ARS) devrait permettre des progrès significatifs à cet égard, car les progrès sont restés limités.

#### **D - Une coordination encore limitée entre les secteurs sanitaire et médico-social**

**En 2003 comme ensuite aussi en 2005 puis en 2009 quand elle avait consacré des travaux à la prise en charge des personnes âgées dépendantes, la Cour avait insisté sur l'importance majeure de la coordination du soin autour de chaque personne, combinant les compétences à la fois médicales, médico-sociales et sociales, de telle manière que chaque acteur connaisse dans sa globalité les éléments de contexte et d'évaluation indispensables à la fluidité des prises en charge et essentielles pour éviter des ruptures aux conséquences immédiatement très lourdes.**

**Elle avait souligné la nécessité « dans le cadre de la coordination gériatologique, (de) clarifier les rôles respectifs des centres locaux d'information et de coordination (CLIC) des équipes « allocation perte d'autonomie » (APA) et des réseaux de santé ».**

Aucune évolution importante n'a pu toutefois être constatée à cet égard. Une enquête de l'Observatoire de l'action sociale décentralisée (ODAS) menée en 2010 auprès des départements montrait pourtant qu'une majorité d'entre eux avaient réorganisé les centres locaux d'information et de coordination ou s'apprêtaient à le faire avec pour objectifs de mutualiser les moyens, de mettre en cohérence les services et les territoires et de simplifier les démarches. La bonne articulation entre les centres locaux d'information et de coordination et les réseaux de santé a par ailleurs fait l'objet de recommandations ministérielles en 2004 et 2007. Des difficultés subsistent pourtant dans l'articulation des acteurs.



Ainsi, selon l'enquête de l'observatoire national de l'action sociale décentralisée, si les trois quarts des départements disposaient de réseaux gérontologiques, seulement 62 % d'entre eux travaillaient avec les centres locaux d'information et de coordination et plus de 90 % estimaient le travail engagé peu ou moyennement satisfaisant. L'augmentation du nombre de réseaux gérontologiques de 30 en 2004 à 126 en 2010 rend pourtant impératif un nouvel élan de coopération.

Selon la direction générale de la cohésion sociale, la mise en place, au sein des agences régionales de santé, de commissions de coordination des prises en charge et des accompagnements médico-sociaux devrait faciliter à cet égard le rapprochement des démarches et des institutions sanitaires et médico-sociales. La loi « Hôpital, patients, santé, territoires » du 21 juillet 2009 invite en effet les agences régionales de santé (ARS) à prendre en compte les schémas gérontologiques départementaux pour l'élaboration des projets régionaux de santé et des schémas régionaux d'organisation médico-sociale. Cependant la déconnexion des calendriers de ces différents instruments de planification peut rendre délicate cette coordination indispensable.

#### ————— *CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS* —————

*A la suite, en particulier, de la canicule de l'été 2003 et du nombre considérable de décès de personnes âgées qu'elle a provoqués, la prise en compte des spécificités de la population du grand âge par le système de soins s'est améliorée sur nombre de points, notamment la meilleure organisation des urgences hospitalières et la prévention accrue des risques iatrogéniques.*

*Pour autant, l'importance persistante du nombre de personnes âgées admises en urgence à l'hôpital atteste de dysfonctionnements continus.*

*L'optimisation des soins nécessite une veille épidémiologique plus complète et plus précise, une approche plus cohérente des pathologies liées au vieillissement, une coordination beaucoup plus poussée des acteurs autour de filières de soins.*

*Il est en effet nécessaire de conjuguer prévention, accompagnement en fonction des besoins, orientation plus efficace vers les dispositifs les mieux adaptés à chaque situation, concertation entre médecins de ville et services hospitaliers, et chaînage plus construit des interventions sanitaires et sociales qui doivent être pensées ensemble pour faciliter le maintien ou le retour à domicile*

*La prise en charge des personnes du grand âge suppose de ce fait des adaptations structurelles majeures d'un dispositif organisé de manière verticale au bénéfice d'une approche transversale centrée*

*autour de la personne et mobilisant les compétences des différents acteurs selon une dynamique partagée. La création des agences régionales de santé constitue, à cet égard, dans son principe, un progrès majeur si celles-ci, dans une démarche globale, combinant à la fois l'approche par pathologie et l'approche populationnelle, organisent harmonieusement les complémentarités et les coordonnent activement dans un cadre territorial de proximité.*

*Dans cette perspective, la Cour recommande de :*

*1- renforcer les connaissances épidémiologiques sur la population âgée selon les axes prévus par l'Institut de veille sanitaire (INVS) ;*

*2- 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 ;*

*3- poursuivre activement le redéploiement des lits de spécialités médicales vers les lits de médecine gériatrique et vers les services de soins de suite et de réadaptation à orientation gériatrique ;*

*4- évaluer les effets des initiatives prises par l'Agence française de sécurité sanitaire des produits de santé et la Haute autorité de santé pour améliorer la prescription médicamenteuse ;*

*5- veiller à ce que la coordination exercée par les agences régionales de santé avec les conseils généraux soit réalisée pour apporter une réponse globale et adaptée aux besoins de soins du grand âge.*

## SOMMAIRE DES REPONSES

Ministre du travail, de l'emploi et de la santé	194
Ministre du budget, des comptes publics et de la réforme de l'Etat, porte-parole du Gouvernement	196
Ministre des solidarités et de la cohésion sociale	199
Ministre de l'enseignement supérieur et de la recherche	205
Président de la Haute autorité de santé	207
Directeur général de l'agence française de sécurité sanitaire de produits de santé (AFSSAPS)	208
Directrice générale de l'Institut de veille sanitaire (INVS)	209

**REPONSE DU MINISTRE DU TRAVAIL, DE L'EMPLOI  
ET DE LA SANTÉ**

*Je note que les observations émises au long de l'élaboration de ce rapport ont été largement prises en compte et témoignent de la collaboration fructueuse entre mes services et les magistrats de la Cour.*

*Je souscris pleinement aux objectifs poursuivis par la Cour. Certaines préconisations de la Cour formulées en 2003 ont été suivies d'effet. En premier lieu, la mise en place de filières gériatriques initiées par la circulaire DHOS/02/DGS/SD5D-n° 2002-157 du 18 mars 2002 relative à l'amélioration de la filière de soins gériatriques s'est poursuivie. Le Plan de solidarité grand âge (PSGA) 2007-2011 a renforcé cette politique en préconisant dans chaque territoire de santé une filière comprenant toutes les unités nécessaires à la prise en charge des patients âgés (court séjour gériatrique, soins de suite et réadaptation gériatrique, équipe mobile et unité de soins de longue durée). En 2009, les taux d'équipement préconisés pour la filière gériatrique par le PSGA étaient nationalement atteints, voire dépassés dans certaines régions tant pour l'activité de court séjour gériatrique que pour celle de soins de suite et de réadaptation gériatrique.*

*Le redéploiement des lits de spécialités médicales*

*La recommandation de la Cour de « 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 » a été réalisée au cours des dix dernières années ; l'offre de soins actuelle tant en médecine gériatrique qu'en soins de suite et réadaptation gériatriques correspond aux besoins de prises en charge.*

*En outre, la Cour note une insuffisance de services de soins de suite et de réadaptation spécialisés. La réforme des services de soins de suite et de réadaptation, introduite par le décret n° 2008-376 du 17 avril 2008 relatif aux conditions techniques de fonctionnement applicables à l'activité de soins de suite et de réadaptation favorise la lisibilité du segment gériatrique dans la mesure où elle prévoit une mention « personne âgée polypathologique, dépendante ou à risque de dépendance ». Le bilan réalisé en 2010 auprès des agences régionales de santé indique que près d'un tiers des services de soins de suite et de réadaptation ont été autorisés avec cette mention gériatrique et que les personnes âgées de plus de 75 ans constituent 42 % des séjours dans l'ensemble des services de soins de suite et de réadaptation.*

*Une formation des médecins à amplifier*

*Cette recommandation de 2003 n'est pas reprise au titre des recommandations formulées par la Cour en 2011. Toutefois, je souhaite*

*proposer des éléments complémentaires sur la formation générale et continue en gériatrie des médecins.*

*La maquette de formation en médecine générale de 2004 prévoit en effet parmi les six semestres de formation un semestre dans des lieux de stages hospitaliers au titre de la médecine d'adultes soit la médecine générale, la médecine interne, la médecine polyvalente ou la gériatrie.*

*Il n'est donc pas possible, dans ce contexte réglementaire, de garantir que tout interne de médecine générale réalise un semestre en gériatrie et nous ne disposons pas à ce jour des sources statistiques nous permettant de mesurer la part des internes qui le réalise effectivement sur cette thématique en tout ou partie (système d'information SIRIUS en cours de refonte).*

*Des travaux en cours sous l'égide de la Commission nationale de l'internat et du post-internat vont permettre de redéfinir l'ensemble des maquettes de spécialité, y compris la médecine générale. A court terme, cela va se traduire par un travail dit de « réingénierie » des formations sur la base d'un référentiel métier-compétences pour chaque spécialité. En fonction de ces éléments d'évolution du métier, qui bien entendu doivent être réévalués par rapport au contexte sociétal et sanitaire de 2004, une nouvelle maquette de formation correspondant aux compétences, savoir-faire et savoir-être à acquérir sera mise en place.*

*Il convient enfin de distinguer les médecins spécialistes en gériatrie, des médecins devenus « à exercice particulier » par le biais d'une capacité que vous citez, d'une troisième catégorie qui est celle des médecins généralistes omnipraticiens dont la formation initiale par le Diplôme d'études spécialisées (DES) doit garantir qu'ils peuvent jouer leur rôle dans le système de soins pour tous leurs patients, y compris les patients âgés. Il y a lieu de rester vigilant à ce titre sur la spécialisation par le biais des Diplômes d'études spécialisées complémentaires (DESC) ou des capacités qui permet à certains médecins de quitter progressivement l'omni pratique. Alors même que les systèmes de soins et de formation fournissent de gros efforts pour former des médecins sur des cohortes qui ont doublé en dix ans, dont 50 % sont orientés vers la médecine générale, il convient de se prémunir contre la démultiplication des encouragements à se détourner de la médecine générale. Former mieux et en nombre adéquat les futurs médecins généralistes de premier recours, reconnus comme pivots du système de santé par la loi portant réforme de l'hôpital du 21 juillet 2009, est au cœur de nos préoccupations.*

*Pour l'année 2011, la Cour a noté des chiffres non négligeables pour la formation continue des médecins généralistes qui tiennent compte uniquement des capacités de gérontologie. Afin de mesurer la diffusion des connaissances gériatriques auprès des médecins, il aurait été intéressant d'y ajouter les nombreux diplômes universitaires suivis par les médecins généralistes autour de la prise en charge des patients âgés.*

---

**REPONSE DE LA MINISTRE DU BUDGET, DES COMPTES PUBLICS  
ET DE LA REFORME DE L'ETAT, PORTE-PAROLE  
DU GOUVERNEMENT**

*Compte tenu de la part croissante des personnes âgées dans notre population, cette prise en charge constitue effectivement un enjeu financier majeur et je partage la plupart de vos conclusions.*

*Permettez-moi d'insister plus particulièrement sur les points suivants qui me semblent essentiels.*

\*

*Tout d'abord nous devons renforcer la coordination entre les secteurs sanitaire et médico-social.*

*Je rejoins votre constat des progrès accomplis mais je partage aussi votre analyse selon laquelle ils ne nous dispensent pas d'œuvrer à une coordination plus poussée des acteurs autour de filières de soins. C'est ce chaînage des interventions sanitaires et sociales qui contribuera de façon significative à améliorer les conditions de retour à domicile.*

*Pour cela, la mise en place des agences régionales de santé (ARS) constitue un atout majeur et je souscris à votre ambition que ces agences améliorent la réponse apportée aux besoins de soin du grand âge.*

*Plus particulièrement, je partage votre analyse s'agissant des inadéquations hospitalières. Certaines hospitalisations sont inadaptées, tant pour le patient, que pour nos finances publiques.*

*C'est pourquoi, le Gouvernement a souhaité favoriser la continuité des parcours de soins via l'expérimentation de projets pilotes de coordination (art. 70 de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2012). Ces projets visent à limiter les hospitalisations et prévenir les réhospitalisations des personnes âgées à travers une réorganisation des soins ; à accroître la collaboration entre professionnels lors de l'hospitalisation ainsi qu'à promouvoir un meilleur partage des informations entre ces derniers.*

*Concrètement, je souhaite que ces expérimentations concernent, en amont de l'hospitalisation d'une part, de nouvelles coordinations qui doivent être confortées par de nouveaux modes de rémunération autres que le paiement à l'acte ; en aval de l'hospitalisation d'autre part, l'amélioration de la préparation et la gestion de la sortie et ses suites.*

*Nous recherchons aussi cette coordination entre les secteurs sanitaire et médico-social avec les maisons pour l'autonomie et l'intégration des malades d'Alzheimer (MAIA) en cours de déploiement dans le cadre du plan Alzheimer (2008-2012).*

*Ces maisons s'adressent à toute personne âgée en perte d'autonomie et aident les familles et les proches en renforçant l'accessibilité aux services participant au maintien à domicile. En 2012, 167 MAIA seront créées.*

*Ces initiatives devront contribuer à limiter le recours aux urgences pour les personnes âgées, dont le niveau actuel - ainsi que vous le soulignez - est élevé et traduit une prise en charge insuffisamment adaptée en amont.*

\*

*Pour le secteur sanitaire, je partage également votre recommandation de redéployer plus activement les lits de spécialités médicales vers les lits de médecine gériatrique ainsi que vers les services de soins de suite et de réadaptation à orientation gérontologique. Même si vous soulignez les efforts effectués, il s'agit d'adapter notre système de soins hospitalier aux évolutions démographiques, en améliorant la qualité et l'efficacité de la prise en charge des patients tout en réduisant les inadéquations hospitalières. Ces redéploiements doivent désormais être préférés à des créations de lits.*

*En matière de médicaments, vous considérez que notre action est encore inaboutie, et ce en dépit de la mise en œuvre de plusieurs actions en faveur du bon usage du médicament via l'AFSSAPS, ou encore la mise en œuvre de 3 programmes pilotes par la HAS sur le bon usage du médicament spécifiquement chez la personne âgée. Il est à noter dans ce contexte que la poursuite de l'expérimentation de la réintégration des médicaments dans les EHPAD permettra, sur ce champ, de disposer de données de consommation médicamenteuse et d'en préciser ainsi les enjeux.*

\*

*J'adhère pleinement à votre souhait de mieux articuler les plans de santé publique nationaux concernant les personnes âgées. La coexistence de deux approches dans l'élaboration de ces plans (approche par pathologie et approche populationnelle) induit encore de trop nombreuses zones de recouvrement entre ces plans, lesquelles rendent leur pilotage malaisé, leurs résultats difficiles à interpréter et, en conséquence, leur efficacité complexe à évaluer au regard des sommes engagées. Il convient aussi de leur donner des indicateurs communs.*

\*

*Je soutiens votre recommandation de renforcer les connaissances épidémiologiques sur la population âgée. Un système de veille épidémiologique cohérent doit en effet permettre de favoriser la réactivité des autorités sanitaires.*

*Le projet envisagé par l'Institut national de veille sanitaire (INVS), que vous mentionnez, nécessite toutefois une concertation avec les parties prenantes et que l'INVS y consacre des moyens spécifiques. Il n'a pas pu être*

*inscrit au programme de travail 2012 de l'INVS mais pourra être envisagé pour les années ultérieures.*

\*

*Depuis 2010, les ARS pilotent des programmes d'actions de gestion du risque avec le concours des organismes locaux d'assurance maladie. Parmi les actions qui doivent permettre de renforcer l'efficacité du système de soins, figure un programme sur la qualité et l'efficacité des soins en EHPAD, lequel porte notamment sur les sujets de dénutrition et de iatrogénie médicamenteuse. Les actions initiées en 2011 seront poursuivies et renforcées en 2012.*

\*

*Enfin, je rejoins votre intérêt pour certaines initiatives ayant amélioré la prise en charge des personnes âgées dans le système de soins :*

*- la rémunération à la performance figurant dans la convention de juillet 2011 entre les syndicats de médecins et l'assurance maladie conforte certains objectifs tels la couverture vaccinale antigrippale, la prescription de vasodilatateurs et de benzodiazépines à demi vie longue chez les plus de 65 ans ;*

*- la formation des médecins généralistes en gériatrie s'améliore, en particulier grâce au développement professionnel continu (DPC).*

---



**REPONSE DE LA MINISTRE DES SOLIDARITES  
ET DE LA COHESION SOCIALE**

*La Cour souligne l'enjeu essentiel que représente la prise en compte du grand âge dans notre système de soins. Elle confirme ce faisant, le constat similaire qui a été formulé par différentes contributions au vaste débat organisé au premier semestre 2011 autour de la dépendance. On relèvera tout particulièrement à ce titre, la contribution adoptée le 23 juin dernier par le Haut Conseil pour l'avenir de l'assurance maladie (HCAAM) qui souligne l'imbrication étroite et l'interaction dynamique du « soin » et de l'« accompagnement de la perte d'autonomie ».*

*Cette articulation entre « soins » et « accompagnement de la perte d'autonomie » détermine le parcours de soins et de vie des personnes âgées. Elle s'exprime par ailleurs dans la mobilisation des financements publics qui y sont consacrés. On rappellera ainsi que les dépenses de soins des GIR 1 à 4 représentaient 13,7 Md€ sur les 24 Md€ de dépenses publiques recensées en 2010 au titre de la dépendance, dont : 3 Md€ pour les soins de ville ; 2 Md€ pour les dépenses hospitalières ; près de 1 Md€ pour les Unités de soins de longue durée (USLD) ; 7,7 Md€ pour les établissements et services médicosociaux.*

*Le débat sur la dépendance a fait progresser notre connaissance des besoins des personnes âgées et clarifié la « feuille de route » des réponses à mettre en œuvre, au nombre desquelles on retrouve les préconisations formulées par la Cour, s'agissant tout particulièrement :*

*- de l'articulation renforcée des politiques de santé publique à destination des personnes âgées, tout spécialement dans le domaine de la prévention ;*

*- de la mise en place de filières gériatriques combinant les différentes dimensions du soin et la coordination avec les institutions médico-sociales pour un parcours de soins et de vie plus fluide;*

*- de l'organisation d'une coordination renforcée des différents intervenants autour de la personne âgée.*

*Les constats et préconisations de la Cour portant sur ces trois domaines, auxquels je souscris pleinement, appellent, pour les différents chapitres correspondants de son rapport, les remarques et précisions suivantes relativement aux mesures déjà engagées ou envisagées par le Gouvernement :*

## *II - Une politique de santé publique aux résultats incertains.*

### *A. les initiatives de l'Etat*

*S'agissant du bilan du plan Bien vieillir 2007-2009 et de son évaluation en 2010 par le Haut conseil de la santé publique, la Cour regrette le défaut de gouvernance du plan, le rapide remplacement des acteurs et l'absence de dispositifs construits de suivi.*

*Les travaux de réflexion précités menés au cours de l'année 2011, en particulier dans le cadre du groupe « société et vieillissement », ainsi que la contribution « pour une politique de prévention au service de l'autonomie » intégrée au rapport d'activité 2010 de la CNSA, ont confirmé la nécessité de construire un cadre stratégique national pour rendre la politique de prévention plus efficace et plus visible. Au niveau national comme local, celle-ci est en effet menée par une multitude d'acteurs, tous légitimes en leur domaine, mais dont les actions nécessitent d'être davantage coordonnées.*

*C'est pourquoi j'envisage la constitution prochaine, sous une forme et des modalités qui restent encore à affiner, d'un comité qui, rassemblant autour de quelques axes structurant les principales institutions concernées, serait chargé de coordonner et d'animer la politique de prévention de la perte d'autonomie au niveau national.*

## *III - Des soins encore insuffisamment adaptés*

### *B. une action encore inaboutie en matière de médicaments*

*Au-delà des programmes et actions évoqués dans son rapport, s'agissant des préconisations de la Cour visant à développer la connaissance sur la consommation pharmaceutique des personnes âgées, sur le comportement des prescripteurs et des patients et sur les risques iatrogéniques, je souhaite mentionner la contribution que devrait également apporter à une meilleure connaissance des comportements, l'expérimentation introduite par la loi 2008-1330 du 17 décembre 2008 de financement de la sécurité sociale pour 2009.*

*L'article 64 de cette loi a en effet prévu la conduite d'expérimentations relatives aux dépenses de médicaments et à leur prise en charge financière sur le budget des établissements accueillant des personnes âgées ne disposant pas de pharmacie à usage intérieur (PUI).*

*L'expérimentation a débuté le 1<sup>er</sup> décembre 2009 avec 280 EHPAD sans PUI volontaires. La complexité de l'expérimentation et de ses modalités de suivi, l'impossibilité constatée de disposer de l'ensemble des données nécessaires n'ont pas permis de réunir les éléments suffisants pour préparer la généralisation de cette mesure dès 2011, comme il était initialement prévu. Le Parlement a donc voté la prolongation de l'expérience en reportant le terme de l'expérimentation au premier janvier 2013 (article 82 de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2011).*

*Cette expérimentation vise à répondre à des enjeux lourds en termes de prévention de l'iatrogénie médicamenteuse, de juste prescription et de bonne administration du médicament.*

*On estime en effet à 20 % les hospitalisations de personnes âgées de plus de 80 ans (résidentes ou non dans un EHPAD) dues à une surconsommation ou une prescription inadaptée ou dangereuse, taux qui peut être plus important lorsqu'on ne considère que les admissions hospitalières en urgence. Les ordonnances en EHPAD comportent en moyenne 14 prescriptions (source DREES), moyenne qui interroge sur les pratiques. C'est pourquoi la prévention de l'iatrogénie médicamenteuse est devenue l'axe prioritaire de la nouvelle politique de gestion du risque mise en place par l'assurance maladie et les ARS dans les EHPAD.*

*Une circulaire interministérielle (DSS/DGCS/CNSA/CNAMTS) du 16 novembre 2011 a ainsi explicité aux agences régionales de santé les conditions de la poursuite de l'expérimentation.*

*Un comité national de suivi qui réunit les représentants des administrations centrales et des caisses, des fédérations de gestionnaires d'établissements et des syndicats de pharmaciens est régulièrement informé du déroulement de la seconde phase de l'expérimentation et des analyses des remontées d'enquête nécessaires à l'évaluation de l'expérimentation et à la définition des modalités de sa généralisation éventuelle à compter de 2013, qui feront l'objet d'un rapport au Parlement en octobre 2012.*

#### *C. des filières gériatriques en cours de mise en place*

*On soulignera tout particulièrement avec la Cour, le progrès majeur que constitue la création des Agences Régionales de santé (ARS) qui, disposant aujourd'hui de l'approche et de la maîtrise d'ensemble du dispositif de santé, sont en capacité de rendre effectif le décloisonnement entre les secteurs de la prévention, des soins ambulatoires et hospitaliers et des institutions médico-sociales en vue de garantir la fluidité des parcours de soins, notamment des personnes âgées. Les ARS achèvent aujourd'hui leur premier exercice de planification dans le cadre de la nouvelle configuration établie par la loi Hôpital, patients, santé et territoires qui promeut la complémentarité entre les différents types de schémas (prévention, SROS et SROMS). Par ailleurs, les commissions de coordination des prises en charge et des accompagnements médico-sociaux placées auprès des ARS et qui regroupent les différents financeurs, dont les collectivités départementales, doivent permettre d'assurer la coordination de la planification régionale avec les schémas départementaux pour les personnes âgées.*

*Dans le prolongement de cette dynamique et sur la base du rapport Haut Conseil pour l'avenir de l'assurance maladie (HCAAM) précité, l'article 70 de la Loi de Financement de la Sécurité Sociale pour 2012 a donné une base légale à des expérimentations régionales, sur la base du volontariat, pour mettre en œuvre une plus grande continuité de la prise en*

*charge des personnes âgées, en amont et en aval de l'hospitalisation : en prévenant leur hospitalisation en établissement de santé avec hébergement, en gérant leur sortie d'hôpital et en favorisant la continuité des différents modes de prise en charge sanitaires et médico-sociaux.*

*Ces expérimentations devraient permettre de déroger à un certain nombre de règles de facturation et de tarification applicables à ces établissements, afin que les segmentations financières ne bloquent pas ou ne retardent pas le passage des usagers d'une structure à l'autre. Une plus grande fongibilité des enveloppes au niveau régional doit permettre aux ARS de mieux organiser la fluidité des parcours.*

*Ces expérimentations devront être mises en œuvre par convention entre les agences régionales de santé, les organismes locaux d'assurance maladie ainsi que les professionnels de santé, les établissements hospitaliers, les établissements sociaux et médico-sociaux et les collectivités territoriales volontaires. Sur la base d'un cahier des charges national, une dizaine de projets seront sélectionnés entre janvier et mars 2012.*

*Une évaluation annuelle de ces expérimentations devrait être réalisée par la Haute Autorité de santé.*

*Le recours aux expérimentations et les enseignements tirés de leur évaluation constitue ainsi l'une des méthodes privilégiées pour préparer l'avenir. En effet, au-delà de la réponse aux besoins les plus immédiats, notre politique gérontologique doit être en situation de pouvoir préparer l'avenir en se mettant en capacité de repérer, promouvoir et généraliser les réponses les plus innovantes.*

*D. une coordination encore limitée entre les secteurs sanitaire et médico-social*

*Plusieurs dispositifs ont été mis en œuvre pour tenter de répondre au manque de coordination autour des personnes âgées, notamment les Centres Locaux d'Information et de Coordination (CLIC) et les réseaux de santé. Ils ont permis des avancées notables mais leurs domaines d'intervention restent encore trop cloisonnés. Comme le souligne la Cour, ils sont également insuffisamment articulés avec les équipes médico-sociales de l'allocation personnalisée d'autonomie (APA) et sans lien systématique avec l'ensemble des autres acteurs notamment les médecins traitants et les hôpitaux.*

*La création des maisons pour l'autonomie et l'intégration des malades Alzheimer (MAIA), prévu par le Plan Alzheimer, constitue à ce titre une initiative particulièrement intéressante pour fédérer les différents acteurs intervenant auprès des personnes âgées.*

*Trop souvent en effet, les personnes atteintes de la maladie d'Alzheimer et leurs familles ressentent le besoin d'être davantage accompagnées après l'annonce du diagnostic puis dans les différentes étapes de la maladie. L'enjeu est de parvenir à mettre fin aux difficultés rencontrées par les malades et leurs*

*familles face à une multitude de dispositifs présents sur les territoires mais insuffisamment articulés entre eux et n'aboutissant pas à une prise en charge coordonnée.*

*Le développement des maisons pour l'autonomie et l'intégration des malades Alzheimer (MAIA) répond à cette difficulté majeure de notre système de soins. Les MAIA ont été lancées dans le cadre du plan Alzheimer 2008-2012 pour améliorer l'accueil, l'orientation et la prise en charge des malades atteints de la maladie d'Alzheimer ou d'une maladie apparentée et plus généralement des personnes âgées en perte d'autonomie fonctionnelle, quelle que soit la nature de leurs besoins.*

*Les MAIA ne sont pas de nouvelles structures mais s'appuient toujours sur les dispositifs existants (CLIC, réseau de santé, MDPH, hôpital...). Institutionnellement, les MAIA fédèrent sur un territoire les structures déjà existantes (sanitaires, sociales et médico-sociales) amenées à se regrouper et à travailler ensemble pour créer un partenariat coresponsable de l'offre de soins et d'aides sur un territoire donné. Elles permettent un parcours de prise en charge coordonné et simplifié. Elles mettent en place des mécanismes et des outils de coordination communs les faisant évoluer vers un mode d'organisation « intégré ». Il s'agit de proposer une réponse harmonisée, complète et adaptée à chaque malade.*

*L'objectif est de parvenir à l'existence d'un dispositif national correctement implanté, parfaitement identifié, éprouvé et pérenne, organisant un maillage cohérent du territoire national à partir des échelons locaux et départementaux, articulé autour des bassins de vie et répondant aux attentes concrètes de ses usagers : les personnes âgées atteintes de la maladie d'Alzheimer ou d'une maladie apparentée et plus largement, les personnes âgées en perte d'autonomie et leur entourage.*

*Après la phase d'expérimentation et d'observation conduite au cours des années 2009-2010, l'année 2011 a inauguré une première phase de développement du dispositif avec la création de 40 nouvelles MAIA sur le territoire national dont 35 financées par le secteur médico-social et 5 par le Fonds d'intervention pour la qualité des soins de ville (FICQS), qui s'ajouteront aux 15 MAIA labellisées fin 2010 à la suite de l'expérimentation.*

*Pour les personnes en situation complexe, le plan prévoit que les MAIA disposent de professionnels aguerris « coordonnateurs » ou « gestionnaires de cas » qui sont les interlocuteurs uniques, responsables de l'évaluation multidimensionnelle et du suivi de ces personnes sur le long terme en coordonnant les différents intervenants. Les « gestionnaires de cas » sont formés dans le cadre d'un diplôme interuniversitaire et un référentiel national d'activités et de compétences est en cours de finalisation.*

*L'article 78 de la loi n° 2010-1594 du 20 décembre 2010 de financement de la sécurité sociale a donné une base légale aux MAIA et*

*renvoie à un cahier des charges approuvé par décret le soin de fixer leurs modalités d'organisation et de fonctionnement.*

*La généralisation se poursuit par la création de 100 MAIA supplémentaires en 2012.*

---

**REPOSE DU MINISTRE DE L'ENSEIGNEMENT SUPERIEUR  
ET DE LA RECHERCHE**

*Je partage pleinement l'analyse de la Cour sur l'enjeu stratégique que représente le vieillissement de la population, compte tenu de son incidence sur notre système de protection sociale.*

*La prise en compte de cet enjeu peut grandement être améliorée, notamment au travers des résultats issus de la recherche publique, et trouver une traduction concrète dans le cadre de la politique de recherche coordonnée par la direction générale de la recherche et de l'innovation (DGRI) du ministère.*

*Mon département ministériel a élaboré en 2009 une Stratégie nationale pour la recherche et l'innovation (SNRI), au terme d'une large concertation, qui a permis de fixer les grandes orientations de la France en fonction de choix éclairés, d'identifier les technologies clés et de remettre la science au cœur de la société.*

*Deux des trois axes prioritaires de la SNRI concernent directement cet enjeu du vieillissement de la population et de sa prise en charge : le premier recouvre les questions de santé et de bien-être, le deuxième les questions de l'information, la communication et des nanotechnologies.*

*Progresser dans la connaissance du vivant pour mieux en appréhender la complexité ; développer l'assistance à l'autonomie des personnes dépendantes, de très grand âge ou handicapées ; développer des technologies pour une médecine plus personnalisée et des actes de soins moins invasifs, moins coûteux à qualité au moins égale ; réussir la révolution des nanotechnologies notamment dans le domaine des technologies pour la santé, tels sont les grands objectifs assignés dans ce cadre.*

*Le ministère a également créé des Alliances, afin de mettre en œuvre les orientations de l'Etat, définies dans le cadre de la SNRI, et d'améliorer l'efficacité et les performances de notre recherche grâce à une meilleure coordination et une approche interdisciplinaire sur certaines thématiques.*

*Deux d'entre elles, l'Alliance des Sciences de la Vie et de la Santé (AVIESAN) et l'Alliance des Sciences Humaines et Sociales (ATHENA) travaillent directement sur les enjeux liés au vieillissement de la population : du soutien renforcé concernant le diagnostic et les analyses épidémiologiques au renforcement des solutions technologiques pour améliorer l'autonomie des personnes âgées, en passant par le développement de nouvelles approches concernant la formation en y associant les technologies du numérique.*

*Dans le cadre de la programmation nationale de l'Agence Nationale de la Recherche (ANR), de nombreux appels à projets nationaux en biologie-santé et en sciences humaines et sociales concernent le vieillissement de la*

population, à l'exemple du programme TecSan qui soutient de nombreux projets visant à améliorer le diagnostic, la réhabilitation, les services à la personne pour les personnes âgées ou du programme sur la maladie d'Alzheimer, tel que rappelé par la Cour.

L'ANR soutient également un programme européen « Ambient Assisted Living » visant à développer des technologies pour l'autonomie et le maintien à domicile, ainsi qu'un programme commun sur la maladie d'Alzheimer. Une initiative de programmation conjointe est en cours de mise en place concernant la problématique du vieillissement démographique en Europe, dont la France est un des acteurs majeurs.

Par ailleurs, dans le cadre du programme des investissements d'avenir, dont 22 milliards d'euros sur 35 sont dédiés à l'enseignement supérieur et à la recherche, un volet spécifique est consacré à la thématique Santé Biotechnologies. Il se décline en différents appels à projets (Cohortes, Infrastructures nationales en biologie-santé, Démonstrateurs, Bio-ressources, Bio-informatique, Nano-biotechnologies).

Un grand nombre de projets sélectionnés ont un lien avec l'enjeu du vieillissement de la population :

- Institut Hospitalo-Universitaire (IHU) A-ICM sur les maladies du système nerveux ;
- projets en Bio-informatique et Nano-biotechnologies BITUM sur la recherche de nouvelles voies de diagnostic précoce du cancer de la prostate en combinant diverses techniques d'imagerie et NUCA sur la conception de systèmes d'imagerie miniatures à très forte résolution ;
- cohorte CANTO sur le suivi des patients à l'issue de maladies graves.

D'autres projets sélectionnés dans le cadre d'autres appels à projets concernent également les questions liées au vieillissement de la population :

- Equipements d'Excellence (Equipex) ULTRABRAIN sur la réhabilitation et l'imagerie, ROBOTEX sur le développement de prothèses et PHENOMIX sur l'analyse des pertes de vigilance ;
- Laboratoire d'Excellence LIFESENCES sur les prothèses auditives.

Enfin, dans le cadre du programme de soutien à l'économie numérique, un programme spécifique « e-santé », mis en place à l'initiative des ministères chargés de la recherche, de l'industrie et de la santé, a pour objectif le développement de nouvelles technologies et services favorisant le maintien à domicile des personnes âgées et leur autonomie.

---



**REPONSE DU PRESIDENT DE LA HAUTE AUTORITE DE SANTE**

*La Haute Autorité de Santé s'en tiendra à la réponse écrite ci-après, et n'estime pas nécessaire d'utiliser la faculté qui lui est ouverte par l'article L. 135-4 du Code des Juridictions Financières, d'une audition par la Cour à l'issue de cette phase contradictoire.*

*Globalement, la HAS n'a pas d'observations sur le document et en partage les principales conclusions.*

---

**REPOSE DU DIRECTEUR GENERAL DE L'AGENCE FRANCAISE  
DE SECURITE SANITAIRE DE PRODUITS DE SANTE (AFSSAPS)**

*Je vous prie de trouver ci-après les observations que je souhaite formuler sur ce rapport. Ces observations portent sur la partie B « Une action encore inaboutie en matière de médicaments » du chapitre III « Des soins insuffisamment adaptés ».*

*En premier lieu, le titre de cette partie B pourrait être rédigé comme suit : « Une action à poursuivre en matière de médicaments ». Un tel libellé présenterait l'avantage de replacer les différentes démarches déjà entreprises et en projet dans une perspective par essence évolutive.*

*La première phrase du huitième paragraphe devrait être rédigée comme suit : « Pour les autres médicaments, la population des personnes âgées doit être prise en compte ». En effet, les lignes directrices de l'International Conference on Harmonization (ICH) imposent une telle démarche (ci-joint le document publié en juillet 2010). De plus, s'il arrive que les populations de personnes âgées ne soient pas suffisamment représentées dans les données des dossiers de demande d'autorisation de mise sur le marché (AMM), elles sont alors prises en compte dans les plans de gestion des risques, que ce soit sous la forme d'une surveillance spécifique post AMM, ou bien d'un engagement du laboratoire à réaliser une étude après la mise sur le marché.*

**REPONSE DE LA DIRECTRICE GENERALE DE L'INSTITUT  
DE VEILLE SANITAIRE (INVS)**

*Ce texte n'appelle pas d'observation de ma part.*

---

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

---

### PRESENTATION

---

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

- SNPE, détenue à plus de 99 % par l'État français, est une entreprise de chimie fine spécialisée dans les « matériaux énergétiques » : poudres, explosifs et matériaux destinés aux blocs propulseurs des lanceurs civils (Ariane V) et des missiles balistiques de la force de frappe nucléaire (M51). Elle est également présente dans le domaine des matériaux composites. Employant environ 3 500 personnes fin 2010, le groupe a réalisé cette même année un chiffre d'affaires de l'ordre de 550 M€ ;

- GIAT Industries est une entreprise publique compétente dans les domaines de la mécanique, de l'électronique, des munitions et des systèmes d'armes. Elle construit et assure la maintenance des matériels militaires terrestres comme le char Leclerc, le canon CAESAR ou le véhicule blindé VBCI. Avec environ 2 700 agents en 2010, ce groupe a réalisé, la même année, un chiffre d'affaires légèrement supérieur à 1 Md€ ;

- DCNS, entreprise détenue à 75 % par l'État et à 25 % par le groupe privé Thales, est spécialisée dans l'armement naval. Elle fabrique et entretient des navires de combat : porte-avions, frégates, sous-marins nucléaires, etc. Avec un effectif de 12 500 agents à la fin 2010, le groupe a réalisé cette même année un chiffre d'affaires de l'ordre de 2,5 Md€ ;

- la quatrième activité industrielle concerne le service industriel de l'aéronautique (SIAé), qui est géré en régie directe par les armées; ce service est notamment chargé de la maintenance de la flotte aérienne militaire : avions de combat - Mirage, Rafale -, avions de transport et de surveillance, hélicoptères<sup>79</sup>. Avec un chiffre d'affaires de 530 M€ en 2010, le SIAé employait, à la fin de cette même année, 4000 agents.

Dans son rapport public annuel de 2009, la Cour constatait que ces groupes avaient connu des évolutions différenciées, tendant à les adapter aux nouvelles contraintes financières, économiques, commerciales, technologiques et industrielles, et qu'une première phase était en voie d'achèvement, après la transformation en sociétés anonymes de trois d'entre elles (SNPE, GIAT Industries et DCNS).

Elle estimait, toutefois, que de nouvelles réformes étaient nécessaires, du fait des évolutions stratégiques mondiales, des surcapacités industrielles existant en Europe en matière d'armement et de la situation des finances publiques qui pesait sur le volume des commandes.

Dans ce contexte, la Cour émettait sept recommandations, portant essentiellement sur les restructurations industrielles et les activités d'entretien des matériels d'armement : trois étaient de portée générale, quatre concernaient plus spécifiquement chacun des quatre industriels mentionnés ci-dessus.

Deux ans plus tard, la Cour constate que ses recommandations ont été largement suivies d'effet, à l'exception cependant d'un point essentiel, concernant les moyens de protéger les intérêts nationaux dans les industries d'armement.

---

## I - Les restructurations industrielles

Dans le domaine des restructurations industrielles, la Cour émettait une recommandation d'ordre général : « l'État devra poursuivre avec les partenaires industriels français et internationaux la recherche des restructurations nécessaires et devra veiller, chaque fois que des enjeux stratégiques sont en cause et que c'est possible, à conserver un bloc de contrôle au sein des nouvelles entités restructurées ».

---

<sup>79</sup> L'Etat est par ailleurs actionnaire important, mais non majoritaire, d'autres entreprises qui sont d'importants fabricants d'armement (Thalès, EADS, etc.). La situation de ces entreprises ne rentrait pas dans le périmètre des développements du rapport public de 2009.

## A - Les restructurations intervenues

Si aucune restructuration internationale concernant une entreprise publique d'armement n'a été réalisée depuis la publication du rapport public de 2009, en revanche une restructuration significative entre groupes français impliquant une entreprise publique d'armement a été effectuée.

Cette restructuration a affecté une filiale du groupe SNPE, spécialisée dans les matériaux énergétiques qui assurent la propulsion des missiles balistiques de la force de frappe nucléaire française.

L'objectif de la restructuration était de constituer, au sein de Safran, groupe spécialisé dans les moteurs d'avion et la propulsion spatiale issu de la fusion de Snecma et de Sagem, un pôle de référence au niveau mondial dans le domaine de la propulsion solide, essentiel pour les lanceurs civils comme pour les missiles militaires.

## B - La protection des actifs

La recommandation de la Cour a été suivie d'effet en ce qui concerne la restructuration du secteur de la propulsion solide, devenue effective le 5 avril 2011. En revanche, ce n'est pas le cas pour le dispositif de protection de l'activité stratégique ainsi regroupée.

La Cour avait précisé, compte tenu du caractère éminemment stratégique de cette activité : « l'État devra veiller, pour la propulsion à poudre, seul secteur stratégique de ce groupe, à conserver à l'issue des restructurations actuellement envisagées, une participation significative ».

Dans la pratique, le ministère de la défense et le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie ont estimé suffisante une protection reposant, d'une part, sur la mise en place d'une action spécifique instituée par le décret n° 2011-268 du 14 mars 2011 et, d'autre part, sur la signature, le 31 mars 2011, d'un avenant à la convention de protection des actifs stratégiques, signée le 21 décembre 2004 entre l'Etat et Sagem/Snecma, pour les actifs ne pouvant entrer dans le périmètre de cette action spécifique<sup>80</sup>.

Or, ce montage peut présenter une difficulté de mise en œuvre pour l'exercice de l'action spécifique, notamment en ce qui concerne le niveau auquel sera exercée l'action spécifique, selon le sens dans lequel sera effectuée l'absorption.

---

<sup>80</sup> Participations de SME dans Pyroalliance (85 %), Structil (80,05 %) et Roxel (50 %) et Regulus (40 %).

L'action spécifique étant logée dans la filiale de SNPE :

- dans l'hypothèse où, après apport à Safran, cette filiale absorbe celle de Safran, l'action spécifique conserverait toute sa portée ;
- dans l'hypothèse inverse, si c'est la filiale de Safran qui absorbe celle de SNPE, la portée de l'action spécifique suscite, en revanche, des interrogations.

La direction générale de l'armement indique que, pour cette dernière hypothèse, une clarification est actuellement à l'étude.

Ce montage s'écarte de la recommandation faite par la Cour à l'Etat de conserver une participation publique significative dans la nouvelle structure de propulsion solide résultant de la restructuration.

La Cour fondait sa recommandation sur deux considérations :

- d'une part, la fragilité, déjà constatée dans le passé, des dispositifs de protection (actions spécifiques ou de préférence, conventions de protection des actifs stratégiques) qui résistent mal aux restructurations, notamment internationales ;
- d'autre part, le fait que l'Etat, avec seulement 30,2 % du capital, ne disposait pas de la minorité de blocage qu'il escomptait détenir dans le capital de la société mère Safran<sup>81</sup>

Toutefois, la Cour note avec intérêt que, lors d'une récente résolution de l'assemblée générale de Safran (du 21 avril 2011), a été adoptée, à l'initiative de l'Etat, une disposition dissuasive (nouvel article 31 des statuts de Safran), interdisant le franchissement du seuil de 30 % des droits de vote par tout actionnaire (sauf à procéder à une offre publique portant sur la totalité des actions). Cette disposition rejoint, par d'autres moyens, la préoccupation d'une présence actionnariale significative de l'Etat, que la Cour avait manifestée par sa recommandation.

---

<sup>81</sup> S'appuyant sur une dérogation accordée par l'Autorité des marchés financiers en décembre 2004, l'Etat pensait pouvoir franchir le seuil de la minorité de blocage, sans avoir à lancer une offre publique d'achat, par l'exercice de droits de vote double. Ayant omis, en 2007, de déclarer dans les délais légaux le franchissement de ce seuil, il s'est rendu compte tardivement de la portée limitée de la dérogation obtenue et de l'impossibilité, en conséquence, de continuer à exercer ses droits de vote double.

## **C - Le rapprochement DCNS/Thales**

S'agissant de DCNS, la Cour indiquait, que « le rapprochement des cultures avec Thales devrait être mené à son terme, notamment dans le domaine de l'exportation ».

Thales, société de droit privé, est un groupe d'électronique spécialisé dans l'aérospatiale, la défense et les technologies de l'information. Employant 68 000 collaborateurs et ayant réalisé un chiffre d'affaires de l'ordre de 13 Md€ en 2010, Thales est un des leaders mondiaux des systèmes d'information critiques sur les marchés de l'aéronautique et de l'espace, de la défense et de la sécurité.

La société Thales, dans laquelle l'Etat est l'actionnaire minoritaire de référence avec 27 % du capital, détient elle-même 25 % du capital de DCNS.

Dans le domaine de l'exportation, depuis l'entrée de Thales au capital de DCNS, les deux entreprises sont restées tenues, en vertu du cadre contractuel qui les relie, de préserver leurs intérêts particuliers et dans une certaine mesure, leur indépendance concurrentielle dans la réponse aux appels d'offre.

Dans le domaine du rapprochement des cultures recommandé par la Cour, qui visait à mieux diffuser les pratiques commerciales et organisationnelles de Thales vers DCNS, on note un début de diffusion de la culture Thales.

La décision de monter à 35 % du capital a été prise par le conseil d'administration de Thales le 15 décembre 2011, ce qui ne peut que renforcer l'adossement de DNCS à un groupe industriel d'armement de taille mondiale.

## **II - L'entretien des matériels d'armement**

### **A - La réorganisation de la maintenance**

Dans le domaine de l'entretien des matériels d'armement, la Cour formulait une recommandation générale : « l'État devra approfondir sa réflexion sur le caractère stratégique du maintien en condition opérationnelle (MCO)<sup>82</sup> » des matériels militaires utilisés par l'armée de terre, la marine et l'armée de l'air.

---

<sup>82</sup> Il s'agit de l'entretien et de la maintenance des matériels militaires.



La Cour avait notamment relevé, au début des années 2000, un entretien insuffisant des matériels militaires qui avait abouti à dégrader leur taux de disponibilité : elle en déduisait qu'il conviendrait d'observer un meilleur équilibre entre l'acquisition de nouveaux matériels et l'entretien du parc existant. Ce rééquilibrage passait par une réorganisation du dispositif d'entretien des matériels concernés.

Sur ce point, deux ans après la publication du rapport de la Cour, une réforme, déjà mise en œuvre, va dans le sens de sa recommandation, la rationalisation du soutien étant engagée sur la base d'un nouveau concept faisant appel à deux niveaux de maintenance :

- le niveau de soutien « opérationnel », effectué au sein des forces : il s'agit de procéder à des opérations de maintenance relativement peu complexes au niveau local (garnison, base aérienne et bâtiment) ;
- et le niveau de soutien « industriel », qui met en œuvre des installations plus lourdes pour des opérations de maintenance approfondies qui conduisent à déplacer les matériels en cause dans des ateliers spécialisés.

## **B - La maintenance des matériels terrestres**

Concernant GIAT-Industries, spécialisé dans les matériels pour l'armée de terre, la Cour estimait que « l'État devrait reconnaître le rôle dévolu à ce groupe en matière de maintien en condition opérationnelle des matériels terrestres ». Le souci de la Cour était, à l'époque, d'éviter une duplication des moyens de maintenance entre l'entreprise publique et l'armée de terre.

Le danger semble avoir été évité : comme indiqué ci-dessus, la répartition des rôles entre l'industriel et l'armée de terre est aujourd'hui plus clairement définie.

Dans ce cadre, un rôle accru est progressivement conféré à GIAT Industries pour le maintien en condition opérationnelle des équipements, comme en témoignent les notifications qui lui ont été faites de contrats de soutien pour deux matériels majeurs, le char Leclerc et le véhicule blindé VBCI.

## **C - La maintenance des matériels aéronautiques**

S'agissant de l'entretien des matériels aéronautiques, la Cour souhaitait que « l'État achève la réorganisation en cours du service industriel de l'aéronautique (SIAé) de façon à loger en son sein

toutes les capacités industrielles internes aux armées, puis rechercher un adossement auprès de partenaires industriels du secteur aéronautique ».

Avec la création de l'atelier industriel de l'aéronautique de Bretagne, au début de l'année 2011, le regroupement des activités à caractère industriel au sein du service industriel aéronautique a fortement progressé. Le ministère de la défense estime qu'il ne reste plus que quelques activités d'entretien lourd concernant les moteurs et certains équipements à transférer de l'armée de l'air vers le SIAé, et il indique que des réflexions ont été initiées en ce sens.

En revanche, le ministère de la défense n'est pas favorable à l'adossement de cette activité à des groupes industriels de l'aéronautique. Il considère qu'un tel adossement présenterait des risques du fait de la taille modeste des activités de maintenance des matériels aéronautiques militaires face aux activités civiles du secteur. Cette objection est recevable.

## D - Les achats

Par ailleurs, dans le domaine connexe des achats, la Cour recommandait à l'État de « mieux équilibrer les objectifs contradictoires de pérennité des activités industrielles stratégiques face aux objectifs de réduction des dépenses : l'État ne peut en effet pas exiger la poursuite d'activités qu'il n'est pas prêt à soutenir par ses commandes ».

Le ministère, tout en souscrivant à la recommandation de la Cour, mais, 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 (par exemple, « nEUROn », démonstrateur de drone de combat, confié au groupe Dassault), sans attendre la commande éventuelle des matériels eux-mêmes ;
- pour maintenir les capacités industrielles les plus stratégiques, des contrats pluriannuels qui donnent une meilleure visibilité aux entreprises que des contrats annuels. Ainsi un contrat pluriannuel a été conclu avec GIAT Industries portant sur les munitions de moyen calibre et un contrat pluriannuel concernant les munitions de gros calibre est en phase de finalisation avec cette société.

### CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

*En conclusion, deux points doivent être soulignés :*

*- les recommandations de la Cour ont été en bonne partie mises en œuvre. Toutefois, dans deux domaines, les principales restructurations industrielles, auxquelles les entreprises publiques d'armement françaises doivent participer, pour éviter d'être progressivement marginalisées, restent à entreprendre, tant à l'échelon national qu'à l'échelon européen : elles concernent aujourd'hui, pour l'essentiel, DCNS et GIAT-Industries. Elles supposent, certes, l'accord d'éventuels partenaires – dont la décision échappe à l'actionnaire public – mais elles requièrent également une ouverture du management de ces deux entreprises à de tels partenariats : dans ce dernier domaine, l'État actionnaire peut et doit exercer pleinement ses responsabilités ;*

*- sur le point majeur du maintien de la présence capitalistique de l'État pour conserver des blocs minoritaires de contrôle dans les domaines d'activité les plus stratégiques, la Cour ne peut que réaffirmer sa position, et constater qu'elle n'est pas encore pleinement partagée par les ministères concernés. Néanmoins, la Cour note avec intérêt le progrès en ce sens qui est résulté de la résolution précitée de l'assemblée générale de Safran du 21 avril 2011.*

---

## SOMMAIRE DES REPONSES

Ministre de la défense et des anciens combattants	220
Ministre de l'économie, des finances et de l'industrie	223
Ministre du budget, des comptes publics et de la réforme de l'Etat, porte-parole du Gouvernement	226

**REPOSE DU MINISTRE DE LA DEFENSE ET  
DES ANCIENS COMBATTANTS**

*La Cour a fait parvenir un projet d'insertion au prochain rapport public annuel qui analyse la situation de quatre acteurs industriels du secteur de l'armement : SNPE, GIAT, DCNS et le Service industriel de l'aéronautique (SIAé). Ceux-ci sont tous issus des anciens arsenaux et demeurent, sous des statuts différents, contrôlés par l'Etat, ce qui correspond au périmètre d'examen défini par la Cour. Pour autant, ils ne représentent aujourd'hui qu'une part modeste de l'ensemble de la base industrielle et technologique de défense qui entre dans le champ de compétences de la direction générale de l'armement (DGA) en matière de politique industrielle.*

*Bien entendu, je partage les motivations générales exposées par la Cour qui visent à adapter la base industrielle nationale à l'évolution du contexte économique français, européen et mondial du secteur de l'armement. Cela explique la convergence entre les recommandations de la Cour et les actions initiées ou conduites par le ministère pour tendre vers cet objectif. Néanmoins, quelques points exposés dans l'analyse proposée par la Cour appellent commentaires et précisions.*

*S'agissant de la restructuration du secteur de la propulsion solide, que préconisait la Cour dans son rapport public de 2009 et devenue effective en 2011, j'estime que les modalités de cette restructuration préservent la capacité de l'Etat à assurer la protection des actifs stratégiques de ce secteur. En effet, l'option juridique finalement retenue d'une absorption de Snecma Propulsion Solide (SPS) par SME pour réaliser la fusion des deux entités, préserve la portée de l'action spécifique détenue par l'Etat. La protection des actifs stratégiques de cette activité est assurée par la combinaison de cette action spécifique instituée par le décret 2011-268 du 14 mars 2011 et de la convention du 21 décembre 2004 liant l'Etat, Sagem et Snecma, relative aux actifs et filiales stratégiques de défense (convention dont la modification par avenant visant à ajouter SME à la liste des filiales stratégiques a été approuvée par le Conseil d'administration de Safran du 15 décembre 2011).*

*La recommandation de la Cour consistant à rechercher, dans toute la mesure du possible, dans les opérations de restructuration, le maintien d'une participation publique significative se heurte à la nécessité d'adosser les activités stratégiques à des synergies fondées sur de la coopération, des exportations, et des activités duales si l'on souhaite leur maintien pour un coût acceptable. La voie que doit choisir l'Etat pour la protection des intérêts stratégiques ne doit pas obérer la recherche d'une meilleure efficacité industrielle fondée sur la création de telles synergies. Dans le cas présent, il a été jugé préférable de faire appel à des dispositions réglementaires (action*

*spécifique), statutaires (disposition adoptée par l'assemblée générale de Safran du 21 avril 2011 d'une limitation à 30 % des droits de vote pour tout actionnaire sauf offre publique, que le projet d'insertion de la Cour mentionne apprécier favorablement) et contractuelles (élargissement du périmètre de la convention entre l'Etat et Safran pour la protection des actifs stratégiques) produisant un effet équivalent.*

*S'agissant du rapprochement entre DCNS et Thales, je souscris à l'analyse de la Cour. Une importante évolution de la culture d'entreprise est en cours chez DCNS, entamée depuis le début des années 2000 par la transformation de cette entité en service à compétence nationale, puis en société, et accentuée depuis l'entrée de Thales à son capital en 2007. Le rapprochement entre ces deux industriels se poursuit et la décision prise par le Conseil d'administration de Thales le 15 décembre 2011 de monter au capital de DCNS à hauteur de 35 % (évolution capitalistique rendue effective le 22 décembre 2011) permettra certainement de resserrer encore davantage les liens entre les deux acteurs industriels, en particulier sur le plan du management.*

*En matière de maintien en condition opérationnelle des matériels terrestres, le ministère s'est attaché, comme le souligne la Cour, à préciser et formaliser le rôle conféré au maître d'œuvre industriel Nexter, comme en témoignent les notifications qui lui ont été faites de contrats de soutien pour le char Leclerc et pour le VBCI. Ces contrats, qui incluent des objectifs de disponibilité, permettent d'optimiser le soutien des systèmes d'armes qui sont concernés.*

*La même volonté de clarification et de pérennisation du partenariat entre le ministère de la défense et l'industrie, a conduit à l'élaboration de contrats pluriannuels, notifiés à NEXTER, portant d'une part sur les munitions de moyen calibre, d'autre part sur les munitions de gros calibre.*

*S'agissant de la maintenance des matériels aéronautiques, un travail d'adaptation important a été conduit par le ministère de la défense depuis plusieurs années. Le Service industriel de l'aéronautique, créé en janvier 2008 par fusion du SMA (Service de la maintenance aéronautique) et de diverses entités en provenance des trois armées, a été rattaché à l'armée de l'air. La pertinence du modèle adopté a été confirmée lors des travaux de la révision générale des politiques publiques.*

*Comme le relève la Cour, le SIAé fournit un cadre favorable à une poursuite de la rationalisation du maintien en condition opérationnelle des équipements aéronautiques. L'avenir se dessine davantage en direction d'un élargissement du périmètre d'intervention du SIAé plutôt que dans celle d'un adossement à des partenaires industriels évoquée par la Cour. En effet, la proximité entre le maintenancier et l'utilisateur, dès lors que ce dernier dispose des compétences requises, est favorable à une optimisation du rapport « disponibilité opérationnelle/coût » alors qu'un adossement aux constructeurs,*

*pourrait être préjudiciable au client militaire dans le paysage industriel aéronautique global. Une dilution du maintenancier militaire dans un ensemble où la priorité serait très probablement accordée aux besoins des compagnies aériennes civiles ne garantirait pas forcément des conditions de service, ou de prix, optimales pour l'utilisateur militaire.*

---

**REPONSE DU MINISTRE DE L'ECONOMIE, DES FINANCES  
ET DE L'INDUSTRIE**

*En premier lieu, je tiens à souligner que l'Etat poursuit l'objectif partagé par la Cour des comptes de restructuration et de consolidation du secteur de l'industrie de défense. Les annonces faites récemment par Thales, DCNS et Nexter marquent une étape supplémentaire dans ce sens.*

*En effet, à l'issue de leurs conseils d'administration réunis respectivement les 14 et 15 décembre 2011, Nexter et Thales ont annoncé engager des discussions en vue de rapprocher leurs activités munitionnaires. Le projet consisterait en un rapprochement au sein du groupe Nexter des filiales munitionnaires des deux groupes, Nexter Munitions et TDA, assorti d'une prise de participation minoritaire de Thales au capital de Nexter Systems et accompagné de la mise en place entre les deux groupes d'un accord de coopération technologique et commerciale. Le nouvel ensemble s'appuierait sur la complémentarité de ses sites de production pour offrir une gamme complète de produits à ses clients, accroître sa compétitivité et conquérir de nouveaux marchés à l'exportation. Tout en préservant l'indépendance de Nexter Systems, l'entrée de Thales à son capital permettrait de développer la coopération entre les deux groupes, en particulier dans les domaines technologique et commercial, et de tirer parti de leurs complémentarités dans ces deux domaines afin de favoriser leurs développements respectifs, notamment à l'international.*

*Parallèlement, Thales a annoncé sa décision, prise lors de la réunion de son conseil d'administration du 15 décembre 2011 et suivie de la notification à l'Etat le 16 décembre 2011, d'exercer l'option de montée au capital de DCNS à hauteur de 35 % dont il dispose depuis son entrée au capital de l'entreprise à hauteur de 25 % en 2007. Cette opération s'inscrit dans la continuité du rapprochement des deux entreprises intervenu en 2007 avec le soutien de l'Etat et des coopérations menées avec succès entre DCNS et Thales, tant sur le marché national que sur les marchés export. Elle s'accompagne, conformément aux accords conclus en 2007, d'une augmentation des droits de Thales dans la gouvernance de DCNS, permettant le renforcement de la coopération entre les deux sociétés et une intensification des rapprochements des cultures et des méthodes, ainsi que le souligne la Cour des comptes.*

*Comme le mentionne la Cour des comptes, l'opération de cession à Safran des actifs de propulsion solide de SNPE est désormais réalisée. Elle visait à constituer, au sein de Safran, un acteur de référence au niveau mondial dans le domaine de la propulsion solide. En effet, le rapprochement de SNPE Matériaux Energétiques (SME) et de Snecma Propulsion Solide (SPS) permet de mettre en place un modèle industriel simplifié et intégré, contribuant à la compétitivité de la filière française de la propulsion solide. Il contribue ainsi au maintien à coût maîtrisé des compétences et des savoir-*



*faire technologiques dans le domaine de la propulsion solide, essentiel pour la force de dissuasion et le maintien de l'accès autonome à l'espace.*

*La protection des actifs stratégiques de cette activité repose sur une action spécifique instituée au capital de SME par le décret n° 2011-268 du 14 mars 2011 et, pour les actifs ne pouvant entrer dans le périmètre de cette action spécifique, sur un avenant à la convention signée le 21 décembre 2004 entre l'Etat, Sagem et Snecma, relative à la protection des actifs et filiales stratégiques de défense.*

*Si la Cour des comptes soulignait les potentielles difficultés de mise en œuvre de la protection juridique en fonction du sens de fusion-absorption de SME et de SPS, celles-ci ont été levées dans la mesure où, à la demande de l'Etat, Safran est aujourd'hui engagé dans la réalisation d'une fusion absorption de SPS par SME, préservant l'action spécifique détenue par l'Etat au capital de SME. Le dispositif de protection a également été parachevé par un dernier avenant à la convention signée entre l'Etat, Sagem et Snecma, approuvé au conseil d'administration de Safran réuni le 15 décembre 2011. Cet avenant vise à ajouter la société SME à la liste des filiales stratégiques définies par ladite Convention de façon à conserver une protection identique à celle préalable à la fusion s'agissant des actifs de SPS absorbés.*

*Si la Cour des comptes estimait nécessaire le maintien d'une participation au capital de l'entité fusionnée, je considère que le mécanisme mis en œuvre apporte une protection satisfaisante en permettant à l'Etat, via l'action spécifique, d'être notamment représenté au conseil d'administration de l'entreprise, de s'opposer à la cession ou au transfert des actifs stratégiques de la société et d'exercer un contrôle sur tout franchissement du tiers ou de la moitié du capital ou des droits de vote par un tiers. Par ailleurs, il convient de rappeler que l'Etat est l'un des principaux clients de Safran, ainsi que de la filière missilière et spatiale à laquelle participe la nouvelle entité issue de l'opération.*

*A contrario, le maintien d'une participation minoritaire ne permet pas à lui seul d'assurer la protection des actifs stratégiques d'une société. Le niveau de participation plancher de l'Etat pourrait être en effet franchi à la baisse à l'occasion d'éventuelles opérations de fusion réalisées postérieurement par l'acquéreur. L'Etat pourrait alors être contraint, soit d'augmenter le montant de sa participation pour ne pas être dilué au capital de la nouvelle entité, soit de s'opposer à la fusion proposée par l'acquéreur, ce qui pourrait empêcher les synergies industrielles qui motiveraient l'opération.*

*Je ne partage pas par ailleurs les observations de la Cour sur l'exercice par l'Etat de ses droits de vote double chez Safran. En effet, sauf à devoir lancer une offre publique obligatoire portant sur la totalité du capital de la société, l'Etat est tenu de détenir un pourcentage des droits de vote*

*inférieur au seuil défini par la réglementation boursière pour le déclenchement des offres obligatoires, compte tenu de l'interprétation donnée par le collège de l'AMF à la dérogation accordée le 9 décembre 2004 au moment de la constitution du groupe Safran. C'est pourquoi, en 2007, l'Etat n'avait pas d'autre choix que de renoncer à l'inscription au nominatif d'une partie de ses actions pour maintenir ses droits de vote en deçà du seuil du tiers, ce qui a été fait et validé par le collège de l'AMF le 18 octobre 2007.*

*L'Etat reste aujourd'hui le premier actionnaire de Safran, avec 30,2 % du capital et une part des droits de vote de 29,65 %, maintenue juste sous le seuil légal de déclenchement obligatoire d'une offre publique (depuis abaissé à 30 %) et conformément à la limitation des droits de vote à 30 % pour tout actionnaire, mesure adoptée à l'initiative de l'Etat lors de l'assemblée générale de Safran du 21 avril 2011 et soulignée par la Cour.*

*Enfin, s'agissant de l'entretien des matériels d'armement, je partage l'avis de la Cour sur l'accroissement du rôle dévolu à Nexter Systems dans le maintien en condition opérationnelle des matériels de l'Armée de terre, cette évolution ayant notamment été permise par la mise en place de contrats de maintenance pluriannuels.*

---

**REPONSE DE LA MINISTRE DU BUDGET, DES COMPTES PUBLICS  
ET DE LA REFORME DE L'ETAT, PORTE-PAROLE DU  
GOUVERNEMENT**

*Ce rapport, qui se propose de faire le bilan du suivi des recommandations exprimées par la Cour dans son rapport public annuel de 2009, indique que ses recommandations ont, pour l'essentiel, été suivies d'effet. Elles portaient essentiellement sur la restructuration du secteur de l'industrie de l'armement ainsi que la réorganisation du domaine du maintien en condition opérationnelle (MCO) des matériels militaires. Comme le constate la Cour, des progrès notables ont été accomplis, ce qui reflète une communauté de vue entre le Gouvernement et la Cour en ce domaine.*

*Votre rapport appelle de ma part des observations s'agissant de la recommandation de mieux équilibrer les objectifs de pérennité d'activités industrielles stratégiques et de réduction des dépenses. Je prends note de la réponse du ministère de la défense indiquant ne plus disposer des moyens budgétaires suffisants pour assurer un flux de commandes continu auprès des industriels et recourir à la commande de démonstrateurs, sans attendre la commande éventuelle des matériels eux-mêmes, ainsi qu'à des commandes pluriannuelles.*

*Ces deux techniques semblent acceptables dans les domaines stratégiques. Les commandes pluriannuelles, pour leur part, peuvent présenter un intérêt au-delà des seuls secteurs stratégiques, dans la limite où elles restent compatibles avec l'objectif de soutenabilité du budget de la Défense. En effet, celles-ci représentent un levier de négociation avec les industriels, susceptible de faire baisser le coût des programmes d'armement, et permettent une meilleure visibilité des dépenses sur le moyen terme, quand bien même elles se traduisent par une certaine « rigidification » de la dépense.*

*Cette problématique du maintien des compétences stratégiques renvoie à une réflexion qui doit être menée par l'Etat concernant l'avenir de ses industries d'armement et leur insertion dans l'environnement européen et mondial. A cet égard, une réflexion devra nécessairement être engagée sur une réorganisation du paysage industriel au plan européen. De même devra être recherché un partage de financement de certains programmes d'armement avec nos partenaires.*

*Une hiérarchisation devra être réalisée entre d'une part, les secteurs les plus stratégiques qui devront être préservés sous compétence nationale exclusive et, d'autre part, ceux pouvant donner lieu à une réorganisation industrielle au plan européen. Enfin, les secteurs les moins stratégiques devront s'affirmer, par leurs propres moyens, dans un contexte de*

*concurrence mondiale, sans bénéficier comme par le passé d'un débouché national assuré.*

---

## **Chapitre II**

### **Des remises en ordre hésitantes**

- 1- Les grands chantiers culturels : l'hypothèque budgétaire**
- 2- France Télévisions : au milieu du gué**
- 3- Le Passage aux responsabilités et compétences élargies de sept universités parisiennes :  
une mise en œuvre difficile**
- 4- Les contrats de professionnalisation : un impact à conforter face à la crise**
- 5- Le redressement de la commune de Pont-Saint-Esprit (Gard) : le suivi encore partiel  
des avis de la chambre régionale**

# 1

## Les grands chantiers culturels : l'hypothèque budgétaire

---

### *PRESENTATION*

---

*En décembre 2007, la Cour publiait un rapport public thématique sur « les grands chantiers culturels ».*

*Ce rapport soulignait le poids excessif des grandes opérations dans le total des dépenses d'investissement du ministère de la culture et de la communication. Il dressait surtout un constat sévère sur les conditions de réalisation des projets, lancés à partir d'estimations financières souvent sommaires, et avec une programmation des travaux insuffisante, entraînant des réorientations coûteuses et des dépassements importants de délais.*

*La Cour concluait à la nécessité d'améliorer substantiellement les performances de la maîtrise d'ouvrage au ministère de la culture.*

*Elle suggérait de faire évoluer le pilotage des chantiers, en prenant en considération l'autonomisation de gestion consentie aux établissements culturels de premier rang. Elle préconisait, en outre, une évolution institutionnelle des compétences du centre des monuments nationaux, du service national des travaux et de l'établissement de maîtrise d'ouvrage des travaux culturels.*

*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 revanche, l'effet de ces réformes sur l'efficacité du ministère ou des établissements placés sous sa tutelle n'est, à ce jour, pas démontré, parce que ces réformes sont récentes, mais surtout parce que la conduite opérationnelle des grands travaux reste toujours soumise à de trop nombreux aléas.*

*L'enquête de suivi, qui a porté sur les trente-cinq plus importantes opérations achevées ou en cours entre 2007 et 2011 - représentant un montant total de l'ordre de 1,9 Md€ - fait ainsi ressortir des performances médiocres 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 %.*

*Par ailleurs, au vu du montant des besoins de financement d'ores et déjà constatés, des prévisions relatives à leurs charges de fonctionnement, la Cour attire l'attention sur les risques de dérapage budgétaire des grandes opérations d'investissement culturel.*

## **I - Des changements notables dans la gestion immobilière et la direction des travaux**

### **A - La réorganisation de la gestion immobilière**

Dans son rapport public thématique de 2007, la Cour soulignait l'enchevêtrement des fonctions et des responsabilités qui régnait au ministère de la culture en matière de gestion des projets immobiliers.

Elle déplorait l'insuffisance de la coordination par les services centraux de la programmation et du suivi des travaux. Elle indiquait notamment que ni le ministère ni les établissements placés sous sa tutelle ne disposaient d'indicateurs de résultat permettant de suivre les opérations immobilières et d'en évaluer la réalisation dans le temps.

#### **1 - La simplification de l'organisation ministérielle**

Depuis 2007, même si l'environnement juridique qui préside aux travaux du ministère de la culture et de la communication reste foisonnant et complexe, le paysage institutionnel a eu une nette tendance à se clarifier et à se simplifier.

La gestion immobilière du ministère de la culture s'inscrit toujours dans deux sous-ensembles juxtaposés et relativement étanches entre eux : le premier, constitué de l'administration centrale du ministère et d'établissements publics nationaux, est dédié au pilotage de la politique générale de travaux et à la conduite des grands projets. Le second, formé par le réseau des services déconcentrés répartis sur l'ensemble du territoire, est mobilisé autour de l'entretien et de la restauration du patrimoine monumental.

La rationalisation récente de la gestion des travaux au ministère de la culture emprunte quatre directions : la mutualisation des compétences, la spécialisation des opérateurs en charge de la maîtrise d'ouvrage, la responsabilisation des établissements exploitants et la décentralisation,

avec la dévolution aux collectivités territoriales de la responsabilité et des charges de conservation de certains monuments.

Parmi les évolutions institutionnelles constatées depuis 2007, certaines sont plus ou moins stabilisées. La réorganisation en 2010 des structures de l'administration centrale s'est traduite par des changements durables et bénéfiques dans la programmation et le suivi des projets immobiliers du ministère. La création de l'Opérateur du patrimoine et des projets immobiliers de la culture (OPPIC) et la mise en œuvre de la réforme du Centre des monuments nationaux (CMN) à partir de 2008, s'inscrivent aussi et de façon positive dans la durée.

En revanche, il est trop tôt pour apprécier les effets de la politique de décentralisation des monuments historiques sur les directions régionales des affaires culturelles (DRAC) dont le domaine d'action en matière d'entretien, de restauration et de valorisation du patrimoine immobilier du ministère de la culture en région se trouve, de ce fait, réduit.

A cet égard, la montée en puissance du centre des monuments nationaux et de l'opérateur du patrimoine et des projets immobiliers de la culture comme maîtres d'ouvrages spécialisés au niveau ministériel vient souligner, par comparaison, la modestie des moyens techniques dont disposent les directions régionales des affaires culturelles pour gérer les travaux restant placés sous leur autorité. Ce sujet mérite, incontestablement, un approfondissement des réflexions au sein du ministère.

## **2 - La mise en place d'instruments de programmation et de suivi**

Avec la mise en place, systématique à partir de 2004, du suivi global des crédits d'investissement qu'effectue la direction de l'administration générale (DAG), devenue service des affaires financières et générales (SAFG) du secrétariat général, le ministère de la culture dispose, depuis plusieurs années, d'une information financière régulièrement actualisée en matière immobilière.

Depuis 2007 et notamment à la suite des observations de la Cour, le ministère et les établissements qui lui sont rattachés se sont engagés dans un important travail de définition et de programmation pluriannuelle de leurs projets d'investissement, en mettant progressivement en place des indicateurs de résultats et des moyens communs, afin de les gérer et de les évaluer dans la durée. La mise en œuvre du système d'information interministériel Chorus devrait en outre, permettre à terme de disposer d'un instrument informatisé utile à la programmation et au suivi des travaux.



Comme l'ensemble des autres départements ministériels depuis 2009, le ministère s'est engagé dans la réalisation d'un audit physique et financier de son parc immobilier, ainsi que dans l'élaboration d'un plan stratégique sur cinq ans visant à accroître les performances de sa gestion, en cohérence avec les orientations fixées par le gouvernement. Conformément aux instructions interministérielles, ces travaux ont conduit à la définition de schémas pluriannuels de stratégie immobilière (SPSI).

Parallèlement au niveau central, le ministère a donné naissance par arrêté du 13 janvier 2010 à la commission ministérielle des projets immobiliers (CMPI), dont la création était annoncée depuis 2006. Comme le prévoit l'article 2 de l'arrêté constitutif, la commission ministérielle des projets immobiliers est notamment compétente pour vérifier la faisabilité de la programmation technique et budgétaire globale du ministère en matière d'investissement immobilier et pour veiller au respect des objectifs, des coûts et des délais des projets.

Des progrès significatifs ont donc été accomplis au ministère pour consolider ses procédures de programmation et de suivi des travaux. Le développement en cours, sous l'égide du secrétariat général, des schémas pluriannuels de stratégie immobilière par opérateurs, des schémas directeurs d'aménagement par équipement ou par site, de tableaux de bord ministériels pour les plus grandes opérations et la mise en œuvre d'indicateurs de programmation et de suivi des projets vont ainsi dans le bon sens.

Ces instruments constituent une indéniable amélioration des moyens de gestion dont dispose le ministère pour maîtriser ses choix et ses coûts d'investissement. Encore faut-il attendre les résultats concrets qui en découleront. Ceux-ci sont tributaires de la « fiabilisation » des données techniques et financières en provenance des opérateurs, mais surtout de l'usage qui en sera réellement fait pour le pilotage ministériel des projets, alors que la commission ministérielle des projets immobiliers nouvellement créée est encore en rodage.

## **B - La réforme de la maîtrise d'ouvrage et de la maîtrise d'œuvre**

La Cour, dans son rapport public thématique de 2007 soulignait les complications fâcheuses résultant de la coexistence au ministère de deux opérateurs spécialisés, l'établissement public de maîtrise d'ouvrage des travaux culturels (EMOC) et le service national des travaux (SNT), agissant concurremment, selon un partage des tâches problématique, comme maîtres d'ouvrage délégués du ministère et de ses établissements.

Elle constatait, en outre, que l'autonomisation croissante des grands établissements culturels poussait à leur confier de plus en plus la responsabilité de conduire leurs propres travaux.

Parallèlement, dans le secteur des monuments historiques, elle relevait les difficultés liées à la lente montée en puissance du centre des monuments nationaux comme opérateur et les problèmes posés par le quasi monopole des architectes en chef des monuments historiques (ACMH), au regard des règles européennes d'ouverture à la concurrence des métiers soumis à statut. Elle appelait, en conséquence, à une réforme de la maîtrise d'ouvrage et de la maîtrise d'œuvre au ministère.

### **1 - La création de l'Opérateur du patrimoine et des projets immobiliers de la culture (OPPIC)**

Né de la fusion du service national des travaux (SNT) et de l'établissement de la maîtrise d'ouvrage des travaux culturels (EMOC), l'opérateur du patrimoine et des projets immobiliers de la culture (OPPIC) a été institué sous forme d'établissement public administratif par le décret n° 2010-818 du 14 juillet 2010. La création d'un opérateur unique, disposant d'une masse critique incontestable ainsi que d'une double compétence en matière de restauration et de construction, répond aux préconisations de la Cour qui s'alarmait de la perte de consistance des portefeuilles d'activité du SNT et de l'EMOC.

Désormais, l'opérateur du patrimoine et des projets immobiliers de la culture constitue le maître d'ouvrage de droit commun du ministère de la culture et de ses établissements. Placé sous la tutelle du ministère, l'opérateur du patrimoine et des projets immobiliers de la culture peut cependant aussi se voir confier des missions par d'autres administrations. Ses compétences ont été de surcroît élargies par rapport à celles, essentiellement axées sur la maîtrise d'ouvrage, des deux opérateurs qu'il fusionne. Le cadre juridique de ses interventions a été défini de manière à permettre à l'établissement d'utiliser à la fois le dispositif du mandat (dont le formalisme est bien adapté aux opérations complexes autrefois gérées par l'établissement de la maîtrise d'ouvrage des travaux culturels) et les possibilités ouvertes par les modifications de la loi du 17 juin 2004 relative à la maîtrise d'ouvrage publique (notamment pour les activités héritées du service national des travaux).

La mise en place effective de l'opérateur du patrimoine et des projets immobiliers de la culture est intervenue très rapidement dès la publication de son décret constitutif, en juillet 2010. Ses effectifs ont été fixés à 114 agents, à comparer au total des 122 emplois ouverts à l'établissement de la maîtrise d'ouvrage des travaux culturels (76) et au

service national des travaux (46). Même si l'établissement a dû attendre le vote de la loi de finances rectificative pour disposer de certains crédits, ce qui a été à l'origine de légers retards, dans l'ensemble, l'installation de l'opérateur a été réalisée dans de bonnes conditions administratives et financières. La continuité des opérations héritées de l'établissement de la maîtrise d'ouvrage des travaux culturels et du service national des travaux n'en a pas pâti.

L'action de l'opérateur du patrimoine et des projets immobiliers de la culture est trop récente pour avoir fait l'objet d'une évaluation. On peut seulement constater que le portefeuille de l'opérateur du patrimoine et des projets immobiliers de la culture, à ce jour, est à 95 % francilien et reste encore principalement centré sur son cœur de métier, la maîtrise d'ouvrage, sans faire encore apparaître une réorientation d'activités à laquelle prédisposent ses statuts. Par ailleurs, pour répondre pleinement aux recommandations de la Cour des comptes, il importe que l'opérateur du patrimoine et des projets immobiliers de la culture finalise un contrat de performance consignant les critères d'évaluation de son action, et améliore, par ailleurs, la qualité d'une comptabilité analytique aujourd'hui défailante.

## **2 - La difficile montée en puissance du Centre des monuments nationaux (CMN)**

Depuis le précédent rapport public thématique, l'article 48 de la loi de finances pour 2007 a élargi les missions du Centre des monuments nationaux à la maîtrise d'ouvrage des travaux de restauration et d'entretien des monuments nationaux qui lui ont été remis en dotation. Cette nouvelle mission a été exercée, à partir de 2007, par le biais d'un dispositif d'organisation transitoire. La fin de ce régime transitoire avec le passage à un mode de fonctionnement pérenne du centre était prévue au 1<sup>er</sup> janvier 2010. Cette phase transitoire se prolonge encore aujourd'hui. Le centre a en effet les plus grandes difficultés à faire face aux nouvelles responsabilités, qui lui ont été confiées, en matière de maîtrise d'ouvrage des 80 monuments nationaux dont il a la responsabilité, directement par remise en dotation, ou indirectement par contrat.

Par des conventions de mandat mises en place en 2007, 2008 et 2009, beaucoup de chantiers concernant les monuments du centre sont encore pris en charge par les directions régionales des affaires culturelles et le service national des travaux, ou par substitution l'opérateur du patrimoine et des projets immobiliers de la culture, en attendant que le centre soit en mesure d'assurer la maîtrise d'ouvrage de ses immeubles. Ces conventions vont se clôturer au fur et à mesure de la réception des

travaux en cours. A partir de 2010, aucune nouvelle opération du centre n'a fait l'objet d'une convention de ce type.

Engagée en 2003, la réorganisation interne du centre n'était donc toujours pas achevée fin 2010. L'« activation » de la nouvelle direction de la maîtrise d'ouvrage n'est intervenue qu'à l'été 2010. La capacité du centre à élaborer une programmation et à réaliser les travaux reste encore problématique. Des difficultés diverses, notamment de recrutement de personnels qualifiés, expliquent que l'année 2010 n'ait pu être, comme prévu, l'année de plein fonctionnement du nouveau régime de la maîtrise d'ouvrage.

Faute de recul, il n'est donc toujours pas possible de tirer un premier bilan sur la capacité réelle du Centre des monuments nationaux à absorber la charge des opérations qui lui sont confiées, à veiller correctement à la qualité et au suivi des travaux, enfin à assurer la cohérence entre la politique d'investissement et la politique culturelle et commerciale de l'établissement pour ce qui est des monuments qui lui ont été remis en dotation.

### **3 - La réforme du statut des architectes en chef des monuments historiques (ACMH)**

Dans le cadre des aménagements apportés au droit des monuments historiques, en sus des modifications appliquées à la maîtrise d'ouvrage, un deuxième axe de réforme a concerné la maîtrise d'œuvre avec la remise en cause du quasi monopole détenu par les architectes en chef des monuments historiques pour les travaux de restauration effectués dans les immeubles classés, dont la maîtrise d'ouvrage est assurée par l'Etat ou financée par lui. Cette remise en cause s'inscrit dans un contexte marqué par la « normalisation » du droit français par rapport aux règles d'ouverture à la concurrence, édictées dans ce domaine par l'Union européenne.

L'ordonnance du 8 septembre 2005 relative aux monuments historiques et aux espaces protégés avait déjà fait évoluer la donne en réaffirmant la qualité de maître d'ouvrage des personnes publiques ou privées, propriétaires ou affectataires de monuments classés. Elle précisait, en outre, qu'ils n'étaient plus tenus de faire systématiquement appel à un architecte en chef en cas de travaux, mais pouvaient recourir à un maître d'œuvre, répondant aux critères professionnels définis par décret en Conseil d'Etat. A partir du moment où l'Etat n'assumait plus la maîtrise d'ouvrage sur l'ensemble des monuments historiques, il n'était en effet plus possible que les architectes en chef des monuments historiques,

qui sont des fonctionnaires, conservent leurs prérogatives sur les autres monuments que ceux de l'État.

Les textes réglementaires précisant les contours de cette réforme, dont l'incidence juridique et économique sur la profession d'architecte en chef est forte, ont été plusieurs fois contestés. Ce n'est qu'avec le décret - n°2009-749 du 22 juin 2009 relatif à la maîtrise d'œuvre sur les immeubles classés au titre des monuments historiques que les règles fixant les conditions d'intervention des architectes pour les travaux sur les monuments historiques ont été stabilisées.

A la suite de l'entrée en vigueur dudit décret, l'arrêté du 1<sup>er</sup> février 2011 fixant les conditions de rémunération des architectes en chef des monuments historiques a modifié les conditions de paiement de leurs prestations en les rapprochant du barème prévu par la loi du 12 juillet 1985 relative à la maîtrise d'ouvrage publique. Cet arrêté prévoit qu'une évaluation sera faite à l'issue de deux ans d'application.

D'ores et déjà, sur cinq cent quatre-vingt-trois opérations de restauration lancées depuis juin 2009 par des propriétaires autres que l'Etat, quatre cent soixante-douze ont été confiées à des architectes en chef des monuments historiques (77 %) et cent-huit à des architectes libéraux (23 %), pourcentage encore modeste mais qui devrait, à l'avenir, logiquement augmenter.

## **II - Un bilan insatisfaisant de la programmation et de la conduite des opérations**

Pour apprécier si des progrès ont été accomplis, depuis 2007, dans la programmation et la conduite des chantiers culturels, l'enquête de suivi a établi, avec le concours du secrétariat général du ministère, un bilan statistique portant sur toutes les opérations d'investissement du ministère supérieures à 10 M€, soit un ensemble pertinent de 35 opérations et 66 sous-opérations.

La Cour s'est intéressée ensuite à neuf projets en cours ou en phase de lancement :

- la rénovation du Grand Palais des Champs Elysées ;
- les réaménagements du musée d'Orsay ;
- la restauration de la salle Favart ;
- la modernisation du musée Picasso ;

- la restructuration du Carré Richelieu de la Bibliothèque nationale de France (BNF) ;
- la création d'un nouvel espace dédié aux arts de l'Islam au Louvre ;
- la construction de la grande salle Philharmonique à la Villette ;
- la réalisation du musée des civilisations d'Europe (MUCEM) à Marseille ;
- la programmation de la Maison de l'Histoire de France.

Chacune de ces neuf opérations a fait l'objet d'un examen allant de la phase de définition initiale à la vérification des résultats obtenus par rapport aux objectifs physiques et financiers affichés au lancement du projet et au début des travaux.

Enfin, pour mesurer la soutenabilité de l'effort financier à la charge de l'Etat, l'enquête de suivi a cherché à mettre en relation les données statistiques et comptables, ainsi recueillies, avec la prévision budgétaire à trois ans.

<b>Opérations au 31/12/2010</b>	<b>Etat du projet au 31/12/ 2010</b>	<b>Sous-opération</b>	<b>Montant initial TDC TTC de l'opération en euros constants</b>	<b>Montant initial TDC TTC actualisé (indice BT) à la date prévisionnelle d'achèvement du projet</b>	<b>Coût de l'opération TDC TTC au 31/12/2010 final ou actualisé (* ) actualisation au 30/09/2011</b>
Ecole d'architecture de Paris Belleville	achevé	Transfert des locaux	31 000 000	34 850 000	46 850 000
Quadrilatère Richelieu	en cours	Réaménagement Clos et couvert Façade	149 800 000	182 540 000	211 000 000
Cité de l'architecture et du patrimoine (CAPA)	achevé	Réalisation du centre de Chaillot (CAPA)	44 820 011	51 373 498	82 484 000
Louvre	en cours	Arts de l'Islam (travaux des salles des Arts de l'Islam + restauration des façades Visconti + travaux des Trois Antiques)	61 010 000	67 600 000	87 306 000 (* ) (90 958 000)
Louvre	en cours	Aménagement des salles de l'aile Sully nord pour les collections du mobilier XVIIIème	14 549 000	17 200 000	25 500 000
Centre des archives de Pierrefitte-sur-Seine	en cours	Construction du centre des Archives	119 000 000	158 305 700	194 730 000 (* ) (195 480 000)
Musée Picasso	en cours	Travaux de rénovation de l'Hôtel Salé et d'extension du musée	24 800 000	nd	45 500 000 (* ) (54 103 000€ dont 9 700 000€ d'acquisition immobilière en juin 2011)

## LES GRANDS CHANTIERS CULTURELS

241

Musée d'Orsay	en cours	Tympan Est Pavillon amont	8 950 000	10 087 975	13 770 000
MUCEM Marseille	en cours	Construction du bâtiment Ricciotti et aménagements du Fort Saint- Jean Restauration MH du Fort Saint Jean	99 800 000	144 087 800	160 767 000
Philharmonie de Paris	en cours	Construction à Paris d'un équipement musical centré sur une grande salle de concert dans le parc de la Villette à Paris.	173 115 000	204 140 000	336 530 694
Grand Palais	1 <sup>ère</sup> tranche achevée	Travaux de restauration du Grand Palais	60 000 000	nd	106 050 000
Grand Palais	en cours	Travaux de restauration et aménagement (Salon d'honneur, Galerie Sud-est I Rotondes Sud, circulations et hors galerie Sud-est II)	26 118 659		23 595 957

Source : Cour des comptes.



## **A - La prépondérance des chantiers franciliens et des opérations de moyenne envergure**

L'analyse de l'échantillon comme l'étude de cas soulignent qu'au cours des cinq dernières années, le déséquilibre entre Paris et la province, en matière de réalisation de grands équipements financés par l'État, n'a pas été réduit et que le nombre d'opérations d'envergure exceptionnelle est resté limité.

### **1 - Un déséquilibre Paris/province persistant**

Parmi les trente-cinq opérations de l'étude, cinq seulement concernent des chantiers ouverts en province : les écoles d'architecture de Nantes, Clermont-Ferrand et Strasbourg, qui font partie d'un plan national de modernisation, et les deux opérations relatives au projet du MUCEM (musée et centre de conservation), à Marseille.

Les projets sont donc, à une écrasante majorité, situés en région Ile-de-France. Ce sont, à la fois, les plus nombreux et les plus importants en montant, notamment pour la réalisation d'équipements nouveaux<sup>83</sup> : philharmonie de Paris (336,5 M€) ; centre d'archives de Pierrefitte (195 M€), département des arts de l'Islam au Louvre (103,5 M€).

Par rapport au précédent rapport public thématique de la Cour, le mouvement de décentralisation des grands équipements culturels caractérisé par la création des antennes du Louvre à Lens et du centre national d'art et de culture/ Georges Pompidou à Metz ne s'est pas amplifié. Au-delà de 2013 et de la réalisation du musée des civilisations pour l'Europe et la Méditerranée, aucune grande opération nouvelle n'est d'ailleurs programmée en région.

On observe, toutefois, un certain effort de rééquilibrage des projets en Ile-de-France au profit de la banlieue, comme en atteste la création du centre d'archives de Pierrefitte-sur-Seine et, demain, la réalisation à Cergy du centre national de conservation, de restauration et de recherche du patrimoine (CNC2RP), lancé par le Louvre et le ministère de la culture.

---

<sup>83</sup> Tous les montants sont donnés toutes charges et taxes comprises, sauf pour la Philharmonie qui récupère, comme association, le montant de la TVA sur ses travaux.

## 2 - De très grands projets moins nombreux

Par rapport aux années 1980 et 1990, marquées par la multiplication des équipements neufs de très grande envergure, la période récente comporte beaucoup moins de projets culturels de cette nature. Cette évolution était déjà notée dans le rapport public thématique de 2007. De fait, dans les années 2000 et 2010, au titre des projets autour de 300 M€, tels le musée des arts premiers ou la philharmonie de Paris, tous deux confiés à l'architecte Jean Nouvel, font figure d'exception.

Si l'on met de côté le financement au long cours du schéma directeur de Versailles et celui de la maison de l'histoire de France (non encore budgété en 2011), les projets compris entre 100 et 250 M€ sont au nombre de quatre : la restauration du Grand Palais, la réalisation du MUCEM, la restructuration du quadrilatère Richelieu, et la construction du centre d'archives de Pierrefitte.

Il faut toutefois aussitôt faire remarquer que la plupart de ces projets, comme d'autres un peu moins importants, sont désormais le plus souvent co-financés, par des collectivités locales, à l'instar de la philharmonie ou du musée des civilisations de l'Europe et de la méditerranée, ou mobilisent en financement une part très significative de mécénat (Arts de l'Islam au Louvre) ou, pour certains, font l'objet d'un autofinancement significatif (Grand Palais, Musée Picasso).

### B - Le pilotage médiocre des grands projets

La Cour n'ignore pas le caractère complexe de certaines des trente-cinq opérations de l'étude, ni les contraintes spécifiques qui pèsent sur certains chantiers culturels, notamment en raison de la technicité des équipements mis en œuvre ou du caractère historique des bâtiments qui les accueillent.

L'enquête de suivi fait cependant ressortir des performances généralement médiocres quant à la programmation des opérations, la tenue des devis et le respect des délais. Le pilotage opérationnel des grands travaux culturels reste, en effet, toujours soumis aux mêmes aléas que ceux antérieurement constatés.

A cet égard, si l'efficacité du ministère de la culture, ou des établissements placés sous sa tutelle, ne s'est pas notablement améliorée pour la réalisation de grands travaux depuis 2007, il est juste de souligner qu'il est encore trop tôt pour mesurer le plein effet des réformes récentes mises en œuvre au ministère en matière de maîtrise d'ouvrage.

## 1 - La programmation et la conduite des travaux

Les neuf opérations faisant l'objet d'un examen particulier dans le panel d'étude mettent en évidence la diversité des schémas en vigueur pour le pilotage des chantiers culturels, puisque parmi elles, trois sont réalisées sous la maîtrise d'ouvrage de l'opérateur du patrimoine et des projets immobiliers de la culture (Orsay, Favart, Richelieu), quatre autres sont placées directement sous la direction des établissements ou associations de préfiguration concernés (Grand Palais, Picasso, Louvre, Philharmonie), une est en partie effectuée dans le cadre d'un partenariat public/privé (MUCEM), enfin le statut de la dernière n'est toujours pas tranché (maison de l'histoire de France).

Si l'on élargit le champ d'analyse aux trente-cinq opérations d'un montant supérieur à 10 M€, on constate que le mouvement de déconcentration « organique » de la gestion des projets immobiliers du ministère, amorcé avant 2007, s'est nettement amplifié depuis : seize chantiers relèvent directement du ministère et dix-neuf des établissements. On constate aussi que dans leur quasi-totalité, les opérations directement suivies par l'administration centrale du ministère et financées sur son budget (quinze sur seize) font l'objet d'une délégation de maîtrise d'ouvrage à l'opérateur du patrimoine et des projets immobiliers de la culture (et avant 2010, au service national des travaux ou à l'établissement de la maîtrise d'ouvrage des travaux culturels).

Le rôle de l'opérateur du patrimoine et des projets immobiliers de la culture se trouve, en revanche, relativisé quand la gestion des projets est déconcentrée vers les établissements de la culture : quatorze projets sur les dix-neuf qui relèvent de ces établissements font l'objet d'un mandat de maîtrise d'ouvrage attribué à un opérateur autre que l'opérateur du patrimoine et des projets immobiliers de la culture, opérateur qui, dans la plupart des cas, relève du secteur privé. Sur le seul périmètre de l'étude, l'opérateur du patrimoine et des projets immobiliers de la culture assure donc la maîtrise d'ouvrage de vingt opérations sur trente cinq, ce qui correspond à 65 % de la masse financière globale.

Parmi les divers schémas de réalisation possible des équipements culturels, le recours aux partenariats public/privé (PPP) semble rencontrer des limites, si l'on en juge à l'abandon du partenariat public/privé, prévu à l'origine pour la construction de la grande salle philharmonique de la Villette, ou aux questions que peut susciter la réalisation du centre de recherche et de conservation du MUCEM. Le coût complet de cette dernière opération (coût d'acquisition et de maintenance) s'élève à

93,8 M€<sup>84</sup> avec 33,06 M€ pour l'investissement et la provision pour dédit, 26,7 M€ pour les charges financières et 34,06 M€ pour la maintenance, montants à mettre au regard du seul coût de la construction du bâtiment estimé au départ à 21,1 M€ et aujourd'hui de l'ordre de 30 M€.

Renvoyant aux sévères critiques de la Cour en 2007 sur l'insuffisance des travaux préparatoires en amont et sur les défaillances de la programmation des travaux ensuite, l'enquête de suivi révèle les hésitations, les atermoiements et les imprécisions dont pâtissent certaines opérations depuis leur lancement.

Ainsi, il aura manqué jusqu'à fin 2011, un schéma directeur pour les travaux du Grand Palais. Cette situation a pour conséquence de masquer l'importance des financements à mobiliser pour un projet qui a déjà coûté 130 M€ environ et pourrait en coûter plus du double dans les prochaines années. Par ailleurs, faute d'une programmation en amont des activités, la restauration à l'identique de la grande verrière qui se révèle insuffisamment étanche et la climatisation du bâtiment n'ont pas été pensées en fonction des salons et manifestations de prestige que la nef abrite désormais.

Le musée d'Orsay a, en cours de route, profondément modifié son programme de travaux. Quoique programmés depuis 2006, les travaux de réparation du tympan-est et d'aménagement du pavillon amont du musée d'Orsay n'ont toujours pas commencé pour les premiers et viennent juste d'être achevés pour les seconds. Engagées pour respecter l'enveloppe globalement allouée au musée, certaines révisions à la baisse du programme de restauration du tympan-est, qui portent sur des éléments importants, posent un problème de validation au plan technique et de chiffrage final.

Considérée comme indispensable dès 2006 et décidée formellement en 2008, la rénovation du musée Picasso a connu depuis lors bien des vicissitudes qui se traduisent par des révisions de programme, de délai et de coût. Les travaux qui ont effectivement débuté en octobre 2011 doivent s'achever au printemps 2013. Les doutes que l'on peut avoir sur la maîtrise de l'opération au vu d'un calendrier aussi contraint redoublent quand on observe que le musée assure désormais, sans grande expérience et avec des moyens techniques limités, la maîtrise d'ouvrage du projet.

Le projet du musée des civilisations de l'Europe et la méditerranée, décidé en 2001, a pâti d'un faible niveau de priorité jusqu'en 2008, année

---

<sup>84</sup> La construction du bâtiment Ricciotti, la restauration et l'aménagement du Fort Saint-Jean s'élèvent à 160 767 M€.

à partir de laquelle il a été relancé et réorienté. Objet muséal mal identifié, quand sa perspective se résumait à la décentralisation à Marseille de la collection des arts et traditions populaires, tourné désormais vers toutes les cultures de la Méditerranée, le projet du MUCEM se déploie sur les deux sites du Vieux port et du quartier de la Belle de Mai et dans trois bâtiments. Les attermolements et les modifications de la programmation depuis 2002 ont entraîné une élévation importante du devis initial du fait même des délais, puisque le montant du projet (hors partenariat public/privé) a quasiment doublé par rapport à l'enveloppe initiale annoncée au lancement de l'opération.

Le projet de construire sur le site de la Cité de la musique à la Villette une grande salle de concert remonte à la fin des années 1990. Il a donc fallu attendre 2006 pour que l'opération sorte des limbes et soit officialisée. À l'issue d'un concours international, la réalisation de l'équipement a été attribuée, en avril 2007, aux ateliers Jean Nouvel. Toutefois, à ce stade, ni l'organisation de la maîtrise d'ouvrage ni le financement du projet n'étaient encore finalisés.

Outre les incertitudes sur sa viabilité qui en marquèrent les prémisses, le projet a connu, depuis 2006, de nombreux retards liés aux fluctuations des arbitrages publics, au caractère infructueux de l'appel d'offres constructeurs, à la nécessité de substituer à un improbable partenariat public/privé un nouveau tour de table difficile à boucler avec les collectivités partenaires. Ces délais ont évidemment influé sur le coût d'objectif de l'opération, sans être pour autant les seuls en cause dans l'évolution financière du projet entre 2006 et 2010 (204 M€ en 2006, 276,25 M€ en 2009, 336 M€ en 2010<sup>85</sup>).

## 2 - Les écarts de coût

Depuis 2007, sept opérations peuvent être considérées comme intégralement ou quasiment achevées, si l'on retient comme critère l'ouverture du bâtiment au public : les trois écoles nationales supérieures d'architecture (ENSA) de Paris-Belleville (juillet 2009), de Paris-Val de Seine (avril 2007), et de Nantes (février 2009), ainsi que de la Cité de l'architecture et du patrimoine (CAPA) (septembre 2007), de la cité

---

<sup>85</sup> Cette augmentation de près de 65 % du montant de l'enveloppe initiale après actualisation inclut, en effet, de notables aménagements du programme de base ; si l'on prend en compte les modifications du périmètre de l'opération et certains coûts non intégrés au devis initial, la hausse du coût prévisionnel d'objectif, entre 2006 et 2011, est de 45,2 % ; si l'on intègre, enfin, la charge des assurances, les provisions pour aléas ainsi que le financement de certains équipements (orgue, etc.) seulement prévus depuis 2009, le coût d'objectif croît de 22 %.

nationale d'histoire de l'immigration (octobre 2007), des galeries du Grand Palais (octobre 2010), du centre européen de musique de chambre de Fontainebleau (2009). On peut donc pour ces projets rapporter les coûts définitifs aux coûts d'objectifs initiaux.<sup>86</sup>

Sur sept opérations terminées, cinq présentent un écart supérieur à 30 % entre le coût initial en euro constant et le coût définitif. L'école d'architecture de Paris-Belleville et la cité de l'architecture et du patrimoine ont en particulier connu, en cours de réalisation, des dépassements très importants de leur enveloppe - respectivement évalués à 51 % et 84 %. Si l'on calcule l'écart entre le coût final et le coût révisé en euro constant pour tenir compte non seulement de l'inflation monétaire mais aussi de l'actualisation des facteurs, fonction de l'indice du bâtiment, ces deux opérations enregistrent encore des écarts de 34 % et 60,5 %.

Même si les bases de l'analyse sont nécessairement moins solides pour les opérations qui sont toujours en cours, le coût final estimé au 31 décembre 2010 de neuf d'entre connaissent un doublement, en valeur constante, du montant du devis annoncé à la date du lancement. Il s'agit du quadrilatère Richelieu, du département des arts de l'Islam, de la rénovation du pavillon Sully au Louvre, du centre d'archives de Pierrefitte, du musée Picasso, du musée d'Orsay, du MUCEM, et de la philharmonie de Paris. Après intégration partielle de compléments programmatiques et révision des prix, la différence entre le coût d'objectif initial (actualisé à la date prévisionnelle d'achèvement du projet) et le nouveau coût d'objectif fixé au 31 décembre 2010 reste, pour ces neuf opérations, encore supérieurs à 25 %. Dans certains cas, l'écart ainsi calculé apparaît exorbitant (philharmonie : + 65 % ; Louvre-aile Sully : + 48 % ; musée Picasso : + 39 %).

Sans perdre de vue les circonstances propres à la réalisation de chacun de ces projets, dans l'ensemble, ces exemples incitent à penser que, pour des chantiers complexes, la dévolution, aux établissements exploitants, de la maîtrise d'ouvrage de leurs travaux ne se traduit pas, en tout cas pas de façon évidente, par une amélioration des performances de leur gestion. Deux maux semblent, en effet, affecter la conduite par les établissements de leurs projets :

---

<sup>86</sup> C'est ce qui a été fait, en homogénéisant les données (actualisation du coût d'objectif initial en euros constants, montant des travaux actualisé à la date de l'avant-projet définitif, coût final) de façon à éviter des distorsions trop fortes, liées notamment au démarrage lent de certains projets.

- la sous-qualification, et la faiblesse numérique des services techniques chargés de l'exercice de la maîtrise d'ouvrage en leur sein, surtout pour les moins importants d'entre eux ;
- une programmation de travaux souvent trop ambitieuse et par trop volontariste.

Si on ajoute à ces dérapages les risques qui proviennent de financements extérieurs aléatoires (mécénat) ou de l'autofinancement d'une masse de plus en plus importante de travaux (Louvre, Grand Palais, Picasso), et si l'on considère que les causes à l'œuvre au cours des dernières années devraient continuer de produire les mêmes effets - c'est-à-dire des surcoûts -, les grands chantiers qui restent à achever représentent un risque financier élevé pour le ministère *in fine*, appelé en garantie.

Ainsi, alors que le coût global des 35 opérations du panel est estimé à 1,89 Md€, au 31 décembre 2010, les dépassements par rapport à l'agrégat des enveloppes initiales de l'ensemble de ces opérations (1,31 Md€) représentent 582 M€, soit une hausse de 44 %, correspondant à une annuité des crédits d'investissement du ministère. Si l'on procède au même calcul, après actualisation, au coût des facteurs, du montant total initial (1,51 Md€), cet écart est ramené à 380 M€, soit cependant une augmentation moyenne de 25 % du coût global d'objectif, en légère amélioration par rapport au constat du rapport public thématique de 2007 qui faisait état d'une augmentation moyenne de 30 %.

Même si ces évaluations n'ont qu'un sens très relatif étant donné la diversité des dates de valeurs prises en compte (certains programmes étant lancés depuis plus de dix ans), elles demeurent néanmoins fort parlantes.

### 3 - Les dépassements de délais

Les dépassements de délais, qui affectent la réalisation des opérations, apparaissent eux aussi substantiels et systématiques.

Si l'on exclut du panel de l'enquête les opérations de restauration au long cours comme celles du site de Versailles, le retard moyen entre la date d'achèvement des projets, telle qu'envisagée à leur lancement, et la date effective ou prévisible des travaux au 31 décembre 2010 est d'une trentaine de mois. Encore faut-il souligner que cet écart moyen constitue une donnée approximative dans la mesure où certains projets sont finis,

tandis que d'autres sont en cours et à des stades d'avancement divers au regard de leur échéancier prévisionnel initial.<sup>87</sup>

Les importants délais constatés au cours de l'enquête sont pour partie imputables à des phases de procédure difficilement compressibles (mise en concurrence de la maîtrise d'œuvre, consultation d'entreprise), à des imprévus inévitables ou à des compléments d'études inéluctables. Ils n'en témoignent pas moins d'une insuffisante préparation des projets lors de la phase qui prélude à la prise de décision, ce qui implique de devoir ultérieurement retravailler à leur finalisation scientifique, culturelle et technique et d'en différer d'autant la réalisation.

Certains projets enregistrent, du fait d'hésitations ou de temporisations dans les processus d'arbitrage, des retards très importants entre la date de lancement et le début effectif des travaux.

La rénovation de la grande Halle de la Villette, prévue dès 2002, n'a été engagée qu'en 2005. Annoncée en 2004, la mise en chantier du bâtiment devant accueillir le département des arts de l'Islam au Louvre n'a débuté qu'en janvier 2009. Alors que l'attribution par voie de concours du projet de construction du musée des civilisations de l'Europe et la méditerranée remonte à 2005, les travaux n'ont commencé qu'en novembre 2009. Décidée en 2006, la construction de la philharmonie n'a démarré qu'en 2011.

Ces délais considérables signalent des dysfonctionnements dans la prise de décision politico-administrative. Les annonces officielles sont, en effet, souvent en décalage par rapport à l'état d'instruction préalable du dossier au triple plan technique, administratif et financier. Les erreurs ou omissions commises au stade de la présentation du projet (coût d'objectif, choix du site d'implantation, nature des équipements programmés) vont ensuite contaminer les autres étapes du processus (concours d'architecte, choix du maître d'œuvre, montage financier), entraînant des recadrages brusques, des retards et des surcoûts.

Si l'on veut faire la part entre les délais préalables à l'ouverture du chantier et ceux imputables à la conduite des travaux, il faut considérer les sept opérations du panel achevées depuis 2007.

La durée moyenne de réalisation de ces opérations depuis la date de leur lancement est de cinq ans.<sup>88</sup> Le décalage moyen entre la date

---

<sup>87</sup> Pour les sept opérations du panel achevées au 31 décembre 2010, la durée effective est de 60 mois en moyenne dont 12,7 mois de retard imputable à la phase de travaux.

<sup>88</sup> A titre indicatif, il a fallu 8 ans pour réaliser l'école nationale supérieure d'architecture de Belleville de Nantes, 7 ans pour l'ENSA de Belleville Paris-



prévisionnelle fixée au début effectif des travaux et la fin de ceux-ci est de 12,7 mois. Les retards de chantier les plus importants affectent la réalisation de l'école nationale supérieure d'architecture de Belleville (31 mois) et de la cité de l'architecture et du patrimoine (25 mois).

Pour les opérations en cours au 31 décembre 2010, la quantification des délais est plus difficile. Si l'on neutralise la phase de latence entre le lancement du projet et l'ouverture du chantier et si l'on part du début effectif des travaux<sup>89</sup>, on constate néanmoins que la plupart des opérations enregistrent déjà des retards prévisibles de plusieurs mois, y compris pour certaines qui viennent juste de commencer : 21 mois pour la philharmonie, 20 mois pour la cité des sciences et de l'industrie, 12 mois pour la rotonde du Grand Palais.

### **III - Un effort financier déséquilibré et difficilement soutenable**

Entre 2006 et 2010, les crédits de paiements, inscrits en loi de finances pour les investissements du ministère, ont oscillé entre 460 M€ et 572 M€ selon les années. Au cours de la même période, les dépenses d'investissement nettes du ministère ont évolué entre 507,5 M€ et 651 M€ par an. On constate donc, pour la période sous revue, une tendance légère et régulière à la hausse des dépenses d'investissement, qui contraste avec les profils précédemment relevés pour la séquence 1999-2006, marquée selon le rapport public thématique de 2007, par « des à-coups » importants, non seulement d'une année sur l'autre mais aussi dans le cadre de la gestion annuelle, en raison du poids des reports et des autres mouvements de crédits<sup>90</sup>.

---

Belleville, 6 ans pour la Cité de l'architecture (CAPA), 5 ans pour l'ENSA de Belleville Paris-Val de Seine, 4 ans pour la cité de l'immigration.

<sup>89</sup> Ce qui représente un mode de calcul des délais favorable à la maîtrise d'ouvrage mais beaucoup moins aux donneurs d'ordre, à l'exploitant, sans même parler des usagers.

<sup>90</sup> Cette séquence budgétaire chaotique a pour origine la tempête du 26 décembre 1999 qui a entraîné des réparations importantes s'ajoutant aux besoins de financement d'un patrimoine dans un état de conservation générale déjà faible. Dans ce contexte, les lois de finances pour 2000 et 2001 ont procédé à des ouvertures de crédits en nette augmentation, mais sans que s'accroissent parallèlement la capacité des services à engager effectivement les sommes mises à leur disposition, ni celle des entreprises spécialisées à démarrer les chantiers correspondants. La « thrombose » budgétaire qui en est résultée au tournant des années 2001 et 2002 fut caractérisée par un niveau exceptionnel de reports d'une année sur l'autre et une dégradation catastrophique du taux de consommation des crédits d'investissement du ministère.

Le financement des grands chantiers culturels, par rapport à ces évolutions budgétaires, pose deux types de questions. La première porte sur l'impact de ces opérations dans la répartition des crédits d'investissement de la culture, la seconde sur la réduction des marges budgétaires du ministère.

#### **Evaluation des crédits consacrés aux investissements culturels**

Il est malheureusement impossible de présenter de longues séries budgétaires homogènes car, à partir de 2006, avec la mise en œuvre de la loi relative aux lois de finances, la nomenclature change et ne permet plus d'établir le même type d'agrégats entre les titres d'investissement.

L'analyse budgétaire des investissements culturels ne porte donc que sur les exercices postérieurs à 2006, les données recensées à cette fin provenant des programmes patrimoines (programme 175), création (programme 131), transmission des savoirs et démocratisation de la culture. Les investissements financés par ces programmes sont distingués selon qu'ils constituent des investissements directement réalisés par le ministère de la culture (titre 5) ou des investissements réalisés par des opérateurs en charge d'une mission de service public (catégorie 32i) ou par des tiers (catégorie 6i).

Pour évaluer les montants des investissements relatifs aux catégories 32i et 6i, qui ne sont pas donnés par les rapports annuels de performances (RAP), il faut procéder à une extraction de données à partir du plan comptable de l'Etat (PCE). Les montants prévus en loi de finances initiale et les crédits ouverts étant définis au niveau du titre et non de la catégorie, les montants donnés pour les catégories 32i et 6i sont donc purement indicatifs. Ces montants ont été établis par construction avec l'hypothèse que la part de la catégorie 32i, ou 6i, au sein des titres 3 ou 6, pour la loi de finances initiale et les crédits ouverts, est égale à celle constatée pour les dépenses nettes.

### **A - Le poids des grands chantiers dans les investissements culturels**

La politique d'investissement du ministère poursuit traditionnellement deux grandes orientations : la sauvegarde du patrimoine monumental et la réalisation de nouveaux équipements culturels. Même si plusieurs grands projets entraînent la construction de nouveaux édifices, qu'il s'agisse du centre d'archives de Pierrefitte et de la philharmonie de Paris, la période actuelle est surtout marquée par la place donnée à la modernisation de monuments anciens.

Il est donc de moins en moins pertinent d'opposer la réalisation des grands projets culturels à la politique de conservation du patrimoine. Outre que des équipements nouveaux, tels que le musée des civilisations de l'Europe et de la méditerranée ou le département des arts de l'Islam, obéissent en effet à une logique mixte, qui conjugue chantier de restauration et de construction, la plupart des projets en cours portent sur la restauration et la transformation d'un monument historique aux fins de l'adapter aux exigences contemporaines de sa mission. Tel est le cas, par exemple, de la rénovation du théâtre de la salle Favart, de la création de la cité de l'architecture et du patrimoine (CAPA) au Palais de Chaillot, ou des aménagements du Grand Palais.

Toutefois, le financement des grands projets culturels n'est pas sans impact sur le financement de la politique de restauration du patrimoine monumental. Quoique, dans l'absolu, les crédits d'investissement consacrés aux monuments historiques (hors crédits d'entretien) aient été majorés de 42 M€, entre 2006 et 2010, (passant de 245,2 M€ à 287 M€), leur part relative dans le total des dépenses d'investissement du ministère a eu tendance à baisser au cours de la période contrôlée. Ils représentent 48 % du total de ces dépenses en 2006, 46 % en 2008, 44 % en 2010. Ce fléchissement traduit la montée en puissance des paiements relatifs à la réalisation de grands équipements, le musée des civilisations de l'Europe et de la méditerranée et le centre de Pierrefitte notamment.

Moins nette qu'autrefois, la ligne de partage des investissements culturels entre équipements neufs et restauration continue, cependant, à en recouper une autre : celle qui sépare les grands projets franciliens des opérations menées en région. Au cours de la dernière décennie, comme le met en évidence le panel de l'enquête, la très grande majorité des nouveaux équipements culturels de l'État ont été installés en Ile-de-France. En nombre et en poids financier, les programmes franciliens sont prépondérants.

Le constat selon lequel la politique d'équipements culturels favorise la région d'Île-de-France, plus que toutes les autres régions, est conforté par l'analyse des données budgétaires. S'agissant des crédits immobiliers affectés aux budgets opérationnels de programmes (BOP), on constate une décline des montants déconcentrés témoignant de la prépondérance des grands chantiers nationaux : 66 % du total des dépenses d'investissement en 2006, 64 % en 2008, 60 % en 2010.

Cette baisse, en valeur absolue et relative, est encore plus accusée si, pour mesurer le montant total des crédits déconcentrés vers la province, l'on neutralise certains effets de présentation des données à l'origine de distorsions statistiques.

En effet, si l'on soustrait des agrégats fournis par le ministère, les crédits transférés au service à compétence nationale des travaux et à celui des archives<sup>91</sup>, si l'on enlève en outre ceux affectés à la direction régionale des affaires culturelles Ile-de-France, le ratio des opérations sur financements déconcentrés sur le total des investissements du ministère, qui donne une indication sur la répartition de l'effort d'équipement culturel entre la région parisienne et la province, diminue considérablement.

En appliquant ces réfections aux dépenses du titre 5, dont les données détaillées sont seules disponibles, les montants déconcentrés vers l'ensemble des autres régions que l'Ile de France passent en effet de 147,48 M€, soit 57 %, en 2007 à 124,34 M€, soit 51 %, en 2008, 107,88, soit 47 %, en 2009 et 101,03 M€, soit 32,5 %, en 2010. Cette diminution n'est que très faiblement compensée par l'accroissement des subventions d'investissement du titre 6 territoires (globalement de l'ordre de 28 M€ sur la période).

Ces chiffres montrent que les dépenses réellement consacrées aux monuments historiques et aux crédits déconcentrés en région au mieux stagnent, voire régressent, au cours des dernières années<sup>92</sup>. Ces constatations relatives à la consommation des crédits de paiements sont à rapprocher de la progression ou de la reprise de certains chantiers au cours des plus récents exercices, qu'il s'agisse de grandes opérations (Pierrefitte, philharmonie) ou de plus modestes (rénovation des centrales d'air du centre national d'art et de culture Georges Pompidou).

Au vu des résultats de la gestion des grands chantiers et de leur surcoût, étant donné les contraintes particulières et générales qui pèsent sur les crédits de la culture, la question se pose de savoir comment, aujourd'hui et pour l'avenir, le budget du ministère de la culture est en mesure de soutenir à la fois un effort en faveur de la politique d'entretien et de restauration du patrimoine et la poursuite, aux mêmes conditions, voire en l'infléchissant en faveur de la province, de sa politique de grands chantiers.

---

<sup>91</sup> Service national des travaux/Opérateur du patrimoine et des projets immobiliers de la culture et service centralisé des archives nationales.

<sup>92</sup> Cette situation n'est pas vraiment corrigée si l'on ajoute aux dépenses d'investissement les dépenses d'entretien du patrimoine historique, comptabilisées comme des dépenses de fonctionnement. Celles-ci, au cours des dernières années, ne représentent en effet en moyenne qu'environ 3,5 % des dépenses d'investissement immobilier.

## B - La réduction des marges budgétaires

Le rapprochement du montant consolidé des trente-cinq opérations de l'étude financées sur le budget du ministère (1,47 Md€ sur 1,89 Md€) avec les données budgétaires disponibles, permet de dégager les enseignements suivants :

- une annuité de crédits d'investissement inscrits en loi de finances initiale correspond en moyenne à 35 % du financement des trente-cinq plus gros projets à la charge du ministère de la culture et des établissements relevant de sa tutelle ;
- les surcoûts, constatés pour l'ensemble des trente-cinq opérations à la charge du ministère et de ses établissements (dans l'hypothèse d'une prise en charge du surcoût proportionnel au financement), correspondent à une annuité de crédits d'investissement inscrits en loi de finances initiale au budget du ministère.

Les données budgétaires corroborent, par ailleurs, le constat relatif à la montée des travaux directement pris en charge par les grands établissements. Tandis que l'enveloppe totale des opérations du champ d'étude s'élève à 1,89 Md€ répartis entre 970 M€ (51 %) pour le ministère et 920 M€ (49 %) pour les établissements publics (avec des financements en provenance d'autres ministères), la part des crédits annuels d'investissement du ministère qui est déconcentrée vers les grands opérateurs culturels parisiens se situe autour de 25 %, ce qui correspond environ à 55 % des crédits des budgets opérationnels de programmes centraux.<sup>93</sup>

L'importance prise par cette déconcentration organique des crédits et des dépenses d'investissement a pour conséquence de limiter et de rigidifier tendanciellement les marges de manœuvre du ministère pour les petites et moyennes opérations notamment, en région.

Pour examiner l'exécution de la programmation des dépenses et les futurs besoins de crédits au titre des investissements culturels, il n'est malheureusement pas possible, faute d'un suivi aussi fin par les services du ministère, de faire coïncider strictement les données collectées au cours du contrôle avec les états de suivi budgétaire du ministère. Le secrétariat général du ministère ne peut fournir de séries cohérentes, et encore sur les trois exercices de la loi de finances postérieurs à 2010, que pour les projets supérieurs à 20 M€, qui ont vocation à être examinés en commission ministérielle des projets immobiliers.

---

<sup>93</sup> Source : données des titres 5 et 6 du budget du ministère chargé de la culture et catégorie 32i.

Sur ce champ réduit et en fonction des critères d'analyse actuellement retenus, notamment par la commission ministérielle des projets immobiliers, le besoin de financement des grands projets ressortissant à la mission culture était estimé à 966 M€ au 31 décembre 2010 et figure pour environ 1,5 Md€ au PLF 2012.

Cet accroissement est principalement lié à la budgétisation des travaux du théâtre de Chaillot, de Versailles et au projet de maison de l'histoire de France. Si aux programmes de la mission culture (131,175, 224), on ajoute les crédits des programmes 334 et 186, respectivement rattachés aux opérations du quadrilatère Richelieu et à la cité des sciences, le montant global estimatif des travaux du ministère s'élève alors à environ 1,65 Md€.

Dans l'ensemble, avec quelques décalages inévitables entre les données, l'analyse budgétaire corrobore donc bien les conclusions tirées des états financiers et des études de cas pour les trente-cinq opérations du panel. Le montant et les rythmes d'engagement et de mobilisation des crédits font ressortir le caractère problématique du financement de certains chantiers (retards et surcoûts d'ores et déjà constatés ou simplement estimatifs au 31 décembre 2010) et la charge budgétaire qu'ils induisent nécessairement à l'avenir pour le ministère et certains autres ministères co-financeurs de projets (cité des sciences, BNF, etc.).

Outre leur poids dans les crédits d'investissement actuels et futurs du ministère, les grands projets sont aussi consommateurs de crédits de fonctionnement, ce qui pèsera sur la structure budgétaire du ministère et de plus en plus après 2013.

Ainsi, à titre d'exemple, les budgets de fonctionnement en année pleine pour le centre des archives de Pierrefitte-sur-Seine, le musée des civilisations de l'Europe et de la méditerranée et la Philharmonie<sup>94</sup> de Paris ne sont pas encore stabilisés sous prétexte d'une montée en puissance étalée de 2013 à 2015. Dans l'attente d'estimations plus précises et d'arbitrages sur la taille, le nombre et la répartition des emplois ainsi que sur le mode de fonctionnement de ces structures, les subventions du ministère ont été arrêtées à 8 M€ pour Pierrefitte-sur-Seine en 2013 et 12 M€ pour le musée des civilisations de l'Europe et de la méditerranée en 2013.

Enfin, la salle n'ouvrant en principe qu'en 2014, le budget triennal ne prévoit rien pour la Philharmonie en 2013, au-delà du fonctionnement de l'association de préfiguration. L'établissement affiche, cependant, un

---

<sup>94</sup> Ce qui implique que soient également tranchés l'avenir et le fonctionnement de la salle Pleyel pour l'instant rattachée au projet.

besoin de financement en 2015 de l'ordre de 35 M€ dont 18 M€ de subvention, 9 M€ étant à la charge de l'Etat.

Tant en investissement qu'en fonctionnement, le financement des grands équipements culturels en cours de réalisation exposent donc le budget du ministère à des tensions importantes dans les prochaines années.

#### *CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS*

*Au terme de cette enquête de suivi sur les grands chantiers culturels quatre conclusions principales peuvent être dégagées :*

*Les procédures de suivi administratif et de contrôle financier du ministère sur ses grandes opérations immobilières se sont beaucoup améliorées par rapport aux constatations faites dans le précédent rapport de la Cour. Des progrès doivent, cependant, encore être accomplis, par exemple en revoyant le seuil de saisine de la commission ministérielle des projets immobiliers.*

*La clarification des règles relatives à la maîtrise d'œuvre et à la maîtrise d'ouvrage, notamment avec la création de l'opérateur du patrimoine et des projets immobiliers de la culture et la réforme du Centre des monuments nationaux, doit être saluée. On attend, cependant, de ces réformes qu'elles produisent pleinement leurs effets dans la gestion des travaux engagés par le ministère et ses établissements.*

*La Cour ne peut, en revanche, que regretter, à ce stade, le bilan médiocre des performances enregistrées dans la conduite des grands chantiers achevés ou en cours entre 2007 et 2011, bilan qui traduit notamment des problèmes récurrents d'arbitrage et de programmation en amont des travaux.*

*Dans un contexte marqué par les exigences de réduction des déficits publics, le caractère difficilement soutenable du financement des grands chantiers culturels conduit à souligner les risques de tensions budgétaires inhérents aux crédits affectés aux travaux mais aussi au fonctionnement de certains nouveaux équipements.*

*La Cour recommande :*

- 1. d'améliorer la comptabilité analytique et établir rapidement le contrat de performance de l'opérateur du patrimoine et des projets immobiliers de la culture ;*
- 2. d'achever la mise en œuvre des schémas pluriannuels de stratégie immobilière des 80 opérateurs du ministère ;*
- 3. de 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 ;*

4. *de réaliser l'étude d'évaluation de la réforme de la profession des architectes en chef des monuments historiques ;*
5. *d'abaisser le seuil de saisine de la commission ministérielle des projets immobiliers à 10 M€ ;*
6. *de finaliser les budgets de fonctionnement et les statuts du musée des civilisations de l'Europe et de la méditerranée et de la philharmonie ;*
7. *de définir sans tarder les conditions d'exploitation de la salle Pleyel après 2015.*



## SOMMAIRE DES REPONSES

Ministre du budget, des comptes publics et de la réforme de l'Etat, porte-parole du Gouvernement	260
Ministre de la culture et de la communication	262
Président de l'Opérateur du patrimoine et des projets immobiliers de la culture	267
Président de l'association philharmonie de Paris	268
Président de la Bibliothèque nationale de France	269
Président de la Cité de l'architecture et du patrimoine	270
Président de la Maison de l'histoire de France	271
Président de la Réunion des musées nationaux (RMN)	272
Présidente du Centre des monuments nationaux	273
Directeur du musée des civilisations Europe méditerranée	275
Président du musée d'Orsay	276
Président directeur du musée du Louvre	277
Présidente du musée Picasso	278

**REPONSE DE LA MINISTRE DU BUDGET  
DES COMPTES PUBLICS ET DE LA REFORME DE L'ETAT,  
PORTE-PAROLE DU GOUVERNEMENT**

*Cette insertion appelle de ma part les observations suivantes.*

*Tout d'abord, je partage votre constat relatif à la poursuite d'une politique de grands projets porteuse de risques sur la soutenabilité budgétaire de la mission « Culture » en raison, notamment, des coûts de fonctionnement futurs qu'elle induit.*

*De ce fait, ces investissements constitueront un enjeu majeur du prochain budget triennal : la question de leur rééchelonnement ou du renoncement à certains projets devra être posée.*

*S'agissant de l'opérateur du patrimoine et des projets immobiliers de la culture (OPPIC), sa mise en place peut être présentée comme un acquis très positif de la révision générale des politiques publiques. Par sa forte expertise, sa taille critique et la qualité de son reporting, cet opérateur constitue un atout dans un contexte de nécessaire maîtrise de la dépense.*

*Je fais part de mon souhait constamment rappelé de voir l'OPPIC renforcé dans son rôle d'opérateur de maîtrise d'ouvrage de droit commun, y compris sous forme de maîtrise d'ouvrage déléguée par les opérateurs du MCC.*

*J'aimerais également insister sur la nécessité de rétablir un processus d'instruction des dossiers et de prise de décision qui implique l'ensemble des acteurs concernés, et notamment mon ministère. Avant toute annonce, un projet devrait avoir été examiné à l'aune des critères suivants : justification de la nécessité des projets ; discussions sur les modalités de financement à l'aune d'échéanciers pluriannuels en recettes et en dépenses ; intégration d'hypothèses d'actualisation et de provisions pour aléas ; estimation des coûts de fonctionnement futurs induits et comparaison au statu quo ; mise en discussion systématique de scénarii chiffrés.*

*Certains projets font ou ont fait l'objet de discussions interministérielles de qualité. Il s'agit par exemple de la poursuite du schéma directeur de Versailles, ou de la définition d'un schéma directeur pour le Grand Palais élaborée fin 2011.*

*Vous émettez enfin sept recommandations, auxquelles je souscris dans leur ensemble. Je souhaite toutefois apporter les précisions suivantes.*

*Le développement de schémas directeurs demandé par la Cour concerne un périmètre très large. Si ces schémas constituent des instruments de pilotage utiles, notamment pour des ensembles immobiliers importants (Villette, Versailles, Grand Palais par exemple), ils n'en demeurent pas moins des facteurs de rigidité budgétaire et leur opportunité doit donc être débattue.*

*Pour des sites de taille plus modeste, ils peuvent utilement être remplacés par des plans pluriannuels d'investissements, qui nécessitent un formalisme moins lourd et sont plus facilement ajustables. En tout état de cause, leur adoption doit être précédée d'échanges nourris et conclusifs avec la direction du budget.*

*Par ailleurs, la Cour demande de définir sans tarder les conditions d'exploitation de la salle Pleyel après 2015. Or, l'avenir de la salle Pleyel est intimement lié au calendrier de construction ainsi qu'au projet de la future Philharmonie de Paris, encore à l'étude dans sa composante culturelle.*

*Cet avenir devra en outre être pensé dans le cadre d'un arbitrage global sur le financement de la salle Pleyel : la rentabilisation de son exploitation ou le désengagement du site devront être recherchés en priorité.*

*Toute décision à ce stade apparaîtrait prématurée sur un sujet qui pourra constituer un point d'arbitrage en vue du budget triennal 2013-2015.*

**REPONSE DU MINISTRE DE LA CULTURE  
ET DE LA COMMUNICATION**

*Je me félicite que la Cour souligne l'ambition des réformes mises en œuvre par le ministère de la Culture et de la Communication dans le pilotage des grands projets, dont beaucoup résultent des recommandations formulées par la Cour, et souhaite appeler plus particulièrement votre attention sur les points suivants.*

*I. L'ampleur des réformes mises en œuvre par le ministère garantit un pilotage renforcé des grands chantiers culturels*

*L'organisation de la maîtrise d'ouvrage a été profondément rationalisée. A la suite notamment des recommandations de la Cour, l'Opérateur du patrimoine et des projets immobiliers de la culture (OPPIC) a été créé en 2010 par la fusion du Service national des travaux (SNT) et de l'Etablissement public de maîtrise d'ouvrage des travaux culturels (EMOC). L'OPPIC constitue désormais le maître d'ouvrage de droit commun du ministère de la culture et de ses établissements. Sur le seul périmètre de l'étude, il assure la maîtrise d'ouvrage de 63 % des projets et même de 97 % des projets qui relèvent directement du ministère. Avec un investissement global de 1 578 millions d'euros au titre de l'ensemble projets en cours, l'OPPIC dispose, comme le souligne la Cour, d'une masse critique incontestable.*

*En outre, le Centre des monuments nationaux s'est vu confier de nouvelles attributions avec le transfert de la maîtrise d'ouvrage des travaux de restauration et d'entretien des monuments nationaux qui lui sont remis en dotation. La nouvelle direction de la maîtrise d'ouvrage est entièrement constituée depuis l'automne 2010. En septembre 2011, 123 opérations de restauration étaient programmées en maîtrise d'ouvrage directe de l'établissement. Enfin, la maîtrise d'ouvrage à la charge des directions régionales des affaires culturelles (DRAC) a été réduite aux travaux d'entretien, de réparation et de restauration des 230 monuments historiques appartenant à l'Etat non remis en dotation à des établissements publics et ne relevant pas de la compétence de l'OPPIC. Les moyens financiers des DRAC sont proportionnés à ces missions.*

*Le dispositif de planification stratégique et de pilotage a également été renforcé. Les schémas pluriannuels de stratégie immobilière (SPSI), mis en place depuis 2010, définissent les orientations stratégiques et la programmation pluriannuelle des investissements immobiliers pour chacun des sites du ministère. Ils intègrent un audit du parc immobilier, sur lequel le lancement des grands projets peut s'appuyer. De même, la mise en place de schémas directeurs permet de prendre en compte les besoins des utilisateurs d'un site, avec pour objectif de garantir, dans la durée, la cohérence des*

*interventions sur ce cadre bâti et d'expliciter les besoins en financement dans une perspective pluriannuelle.*

*La Commission ministérielle des projets immobiliers (CMPI) assure, depuis 2010, sous la présidence du secrétariat général, le pilotage et le contrôle du respect des objectifs, des coûts et des délais pour les grands projets. Pour ce faire, elle a mis en place un dispositif formalisé de suivi des 16 opérations les plus importantes et pratique de manière systématique une analyse par les risques. Active depuis près de deux ans, la CMPI est désormais pleinement intégrée au processus décisionnel. Enfin, des tableaux de bord par projet permettent de suivre en temps réel de plus grandes opérations, de prendre la mesure des risques sur les plans immobilier, budgétaire et juridique, ainsi que sur les aspects relatifs aux ressources humaines, et d'identifier les leviers d'action propres à les prévenir.*

*II. C'est à présent que les réformes menées par le ministère vont commencer à produire pleinement leurs effets sur les performances en matière de coût et de délai, comme le souligne la Cour*

*Les projets étudiés par la Cour ont été lancés avant la création de l'OPPIC et de la CMPI, qui sont les deux principaux outils du ministère pour maîtriser des risques en matière de coût et de délai. 85 % d'entre eux ont même été lancés avant la publication du rapport de la Cour de 2007. Les réformes mises en œuvre n'ont donc pu avoir qu'un impact réduit sur les performances des projets. Celles-ci se sont toutefois améliorées, dans la mesure où les surcoûts en euros courants par rapport aux coûts initiaux des projets ont été réduits de 30 % en 2007 à 25 % en 2010. Cette amélioration est plus marquée sur les projets lancés depuis 2007 avec des surcoûts limités à 7,5 %.*

*L'absence de stabilité des coûts s'explique en premier lieu par la spécificité et le caractère complexe des grands chantiers culturels. La définition des contours d'un projet d'équipement culturel et la détermination de son coût constituent un processus itératif complexe associant le maître d'ouvrage, le maître d'œuvre et les tutelles. Certains équipements font office de prototype ou représentent une complexité technique particulière avec des interventions sur un monument historique ou des travaux en site occupé. La prévision des coûts est donc par nature moins aisée que pour des projets de construction classique.*

*Le faible nombre d'opérations achevées durant la période (7) limite la portée de l'analyse sur les performances en matière de délai. Sur des opérations d'une durée de réalisation de cinq ans en moyenne, le retard moyen de treize mois environ observé par la Cour sur la phase de travaux s'explique principalement par les résultats relevés sur deux opérations. L'école nationale supérieure d'architecture de Paris-Belleville, achevée en 2009, a, en effet, connu des sinistres et des défaillances d'entreprise qui ont engendré un retard de 31 mois et la Cité de l'architecture et du patrimoine,*

achevée en 2007, a donné lieu à une réhabilitation complexe du Palais de Chaillot réalisée avec vingt-cinq mois de retard. Ces deux opérations particulières mises à part, le retard moyen s'élève à 7 mois sur la phase de travaux.

La durée de la période préalable au lancement des travaux constatée sur un nombre plus important d'opérations (28) s'établit à trente mois environ. Ce délai s'explique par l'ambition culturelle et financière des projets, ainsi que par les contraintes techniques et administratives inhérentes : études préalables et diagnostics, concours et études de maîtrise d'œuvre, obtention des autorisations de travaux et consultation des entreprises, avec des délais contraints à chaque étape, notamment par le code des marchés publics.

III. Le ministère s'engage à poursuivre la réforme du pilotage des grands chantiers culturels, sur le fondement des recommandations de la Cour

Le contrat de performance de l'OPPIC pour la période 2012-2014 sera signé en mars 2012. La mise en œuvre de ce document stratégique donne l'occasion de mobiliser l'OPPIC comme acteur essentiel de la maîtrise des coûts et des délais. Son expertise sera plus systématiquement sollicitée en amont de la prise de décision. Des outils de pilotage des coûts et des délais distinguant les différentes causes de dépassement (changement de programme et évolution de périmètre, actualisation, aléas survenant durant les travaux) seront mis en place pour l'ensemble des projets. De même, une étude d'impact en termes de coût et de délai avant chaque changement de programme et un bilan économique après l'achèvement de l'opération seront réalisés. Enfin, comme le préconise la Cour, une comptabilité analytique sera mise en place, afin de déterminer le coût de la maîtrise d'ouvrage pour chacune des opérations.

La CMPI continuera, comme son arrêté de constitution le prévoit, d'examiner des projets dont le coût prévisionnel est inférieur à 20 millions d'euros, seuil au-delà duquel l'examen est obligatoire. L'analyse sera ciblée sur des opérations présentant un risque particulier. Ce ciblage permettra un examen approfondi et sur la durée, seul à même de garantir une maîtrise des risques. Le coût total des schémas directeurs, et non celui des projets qui les composent, sera également pris en considération. En outre, la CMPI se prononcera systématiquement sur les conditions d'exercice de la maîtrise d'ouvrage des grands projets. Elle évaluera notamment si l'existence d'une équipe de maîtrise d'ouvrage interne proportionnée à la dimension du projet justifie de confier la maîtrise d'ouvrage du projet à l'établissement public concerné, ou, le cas échéant, à une structure de préfiguration, en lieu et place de l'OPPIC, qui demeure le maître d'ouvrage de droit commun.

Chaque opérateur sous tutelle du ministère disposera d'un schéma pluriannuel de stratégie immobilière en 2012 : les projets ont tous été

*transmis à France Domaine, qui en achève actuellement l'instruction. Les schémas directeurs de site, dont l'élaboration est recommandée par Cour, continueront à être développés. Le Grand Palais dispose d'un schéma directeur, présenté par l'établissement en octobre 2011, et celui du Parc de la Villette sera finalisé en 2012. Par ailleurs, l'OPPIC a réalisé un plan pluriannuel d'investissement relatif au Palais-Royal et des schémas directeurs sont en cours d'élaboration pour la Manufacture de Sèvres, la Manufacture des Gobelins et le Mobilier National, le site de Paris Malaquais, le musée de Cluny, le Palais de Compiègne, les châteaux de Versailles, Fontainebleau, Ecouen et Malmaison, l'Académie de France à Rome, le Conservatoire national de musique et de danse de Paris, le quadrilatère de Rohan-Soubise et l'hôpital Jean Martial de Cayenne. Près de la moitié d'entre eux sera achevée dès 2012. La mise en œuvre des schémas directeurs sera étendue à d'autres sites.*

*Les budgets de fonctionnement des nouveaux équipements, comme le musée des civilisations de l'Europe et de la Méditerranée (MuCEM) et la Philharmonie de Paris, seront finalisés au cours du premier semestre 2012 dans le cadre de la préparation du budget triennal du ministère pour les années 2013 à 2015. Les statuts sont en cours d'élaboration : le MuCEM sera ainsi constitué en établissement public à caractère administratif en 2012. A l'instar de ce qui a été fait pour ces deux grands projets, les futures créations d'équipement donneront lieu systématiquement à une analyse du modèle économique des établissements avec un recours accru à des plans d'affaires et à des études précises sur le public et la fréquentation. Il s'agit ainsi de garantir la soutenabilité globale des projets.*

*Par ailleurs, les conditions d'exploitation de la salle Pleyel seront redéfinies, en cohérence avec l'activité de la Philharmonie.*

*Enfin, une première évaluation de l'ouverture à la concurrence de la maîtrise d'œuvre des opérations de restauration sur les monuments historiques n'appartenant pas à l'Etat sera réalisée en juin 2012.*

*IV. La politique de grands projets n'est pas contradictoire avec l'objectif de restauration des monuments historiques et le rééquilibrage des investissements sur l'ensemble du territoire*

*Les grands chantiers culturels ont longtemps été concentrés dans la capitale. Les vastes opérations de rénovation des grands équipements culturels localisés en majorité à Paris, qui font partie du périmètre de l'étude de la Cour, ne peuvent donc échapper à cette logique. Toutefois, pour inverser cette tendance, le choix a été fait d'installer en priorité les nouveaux équipements en périphérie de Paris, dans les espaces où se cumulent inégalités territoriales et sociales. Il en va ainsi, par exemple, du centre des archives de Pierrefitte-sur-Seine et de la Tour Médicis, projet artistique et culturel d'excellence situé à Montfermeil. En parallèle, l'effort en direction des régions a été maintenu depuis 2007 avec, notamment, le MuCEM, le*

*Centre Pompidou-Metz, le Louvre-Lens, le centre Pompidou mobile et les opérations portant sur les écoles d'architecture de Nantes, Clermont-Ferrand et Strasbourg.*

*Par ailleurs, l'effort financier à destination des monuments historiques s'est accru. Comme le souligne la Cour, la réalisation de grands projets ne saurait être opposée aux objectifs de restauration du patrimoine dans la mesure où l'essentiel des projets, qui concernent des bâtiments classés ou inscrits au titre des monuments historiques, intègre précisément cette préoccupation. L'effort en direction de la restauration des monuments historiques dans leur ensemble n'a pas diminué ou stagné ces dernières années : il a, au contraire, sensiblement augmenté. En effet, les investissements portant sur les monuments historiques sont passés de 245 à 287 millions d'euros entre 2006 et 2010, soit une hausse de 17 % sur la période. Les crédits inscrits pour 2011 et pour 2012, respectivement 309 et 311 millions d'euros (hors crédits d'entretien) confirment cette tendance. De même, les subventions d'investissement en direction des territoires ont augmenté de 32 millions d'euros entre 2006 et 2010, afin de renforcer l'exercice direct de la maîtrise d'ouvrage par les collectivités territoriales et les personnes privées sur les monuments historiques dont l'Etat n'est pas propriétaire.*

*La planification de la conduite des grands projets et le séquençage du lancement des chantiers poursuivent un double objectif : garantir l'absence d'effet d'éviction sur d'autres opérations d'investissement, notamment en région, et assurer la soutenabilité budgétaire. Le budget annuel consacré aux grands projets est limité à 40 % des crédits d'investissement du ministère. Ainsi, le ministère a pu, de front, conduire ses grands chantiers, développer les opérations de restauration des monuments historiques et rééquilibrer ses investissements sur l'ensemble du territoire. Le renforcement du pilotage des grands chantiers culturels, grâce aux mesures récemment adoptées pour assurer la maîtrise des coûts, va contribuer à en assurer la soutenabilité et à lancer de nouvelles dynamiques d'investissement. 70 millions d'euros sont ainsi mobilisés sur la période 2011-2013 en faveur des musées territoriaux et de certains musées nationaux dans le cadre du Plan musées, qui a pour objectif de déployer une politique d'investissement sur l'ensemble du territoire, urbain et rural, métropolitain et ultra-marin, afin d'apporter une réponse culturelle riche et diversifiée à tous nos concitoyens.*



**REPONSE DE L'OPERATEUR DU PATRIMOINE ET  
DES PROJETS IMMOBILIERS DE LA CULTURE (OPPIC)**

*J'ai pris connaissance avec satisfaction de l'appréciation positive portée par la Cour des comptes sur les conditions de mise en place de l'OPPIC.*

*Je souhaite par ailleurs informer la Cour que l'élaboration du contrat de performance de l'OPPIC, dont elle souligne l'importance, est en cours.*

*La première partie, relative à la présentation de l'établissement et au diagnostic de ses forces et faiblesses, a été présentée, en plein accord avec la tutelle, au Conseil d'administration du 8 décembre dernier. La seconde partie, relative aux objectifs stratégiques et aux indicateurs associés est en cours de rédaction. Le projet de contrat de performance sera soumis à l'approbation du Conseil d'administration lors de sa réunion du 29 mars 2012.*

*Parmi les axes de progrès mis en avant dans le contrat figure le développement d'une comptabilité analytique visant notamment à permettre une meilleure appréciation de la charge de travail imputable à chaque opération.*

---

**REPOSE DU PRESIDENT DE L'ASSOCIATION PHILHARMONIE  
DE PARIS**

*J'ai l'honneur de vous informer que le rapport n'appelle aucune  
observation de ma part.*

---

**REPONSE DU PRESIDENT  
DE LA BIBLIOTHEQUE NATIONALE DE FRANCE**

*J'ai l'honneur de vous confirmer que je n'ai pas de remarques particulières à apporter au rapport intitulé « Les grands chantiers culturels ».*

---

**REPONSE DU PRESIDENT DE LA CITÉ DE L'ARCHITECTURE  
ET DU PATRIMOINE**

*Je me permets de faire une remarque :*

*Les documents diffusés par la cité font état d'un budget de 80,18 M€  
et non 82,48 M€.*

---

**REPONSE DU PRESIDENT DE LA MAISON DE L'HISTOIRE  
DE FRANCE**

*J'ai l'honneur de vous faire savoir que ce rapport n'appelle pas de  
remarque de ma part.*

---

**REPONSE DU PRESIDENT DE LA REUNION DES MUSEES  
NATIONAUX (RMN)**

*Le schéma directeur de rénovation du Grand Palais, finalisé fin octobre 2011, a mis en évidence la part importante des travaux de préservation et de mise à niveau technique et réglementaire au regard des travaux d'aménagement indispensables pour restituer la cohérence fonctionnelle du Grand Palais dans toutes ses composantes. Il présente un découpage, par zone et par phase, des travaux à réaliser.*

*Ce document structurant a été approuvé à l'unanimité par le Conseil d'administration de l'établissement le 15 décembre 2011. Vous trouverez ci-joint, copie de la résolution et de ses pièces annexes approuvées par le Conseil d'administration.*

*Je m'efforcerai de mettre en œuvre les premières étapes de ce schéma directeur avec la rigueur qui s'impose pour un projet de cette envergure : programmation et concours d'architecture en 2012, réalisation de la première opération de 2014 à 2016/17.*

---

**REPONSE DE LA PRESIDENTE DU CENTRE  
DES MONUMENTS NATIONAUX**

*Le chapitre 2 consacré au Centre des monuments nationaux appelle de ma part les remarques suivantes qu'il me semble utile de porter à la connaissance de la Cour.*

*Tout d'abord, l'établissement souscrit totalement à l'observation de la Cour qui préconise la clôture des conventions de mandat mises en place en 2007, 2008 et 2009. Ce point a d'ailleurs été mentionné dans le rapport d'audit provisoire de novembre 2011 N° CGEFi 11 04 34.*

*En revanche, permettez-moi de contester trois points qui me paraissent ne pas tenir compte des résultats de l'établissement au 31 décembre 2011, à savoir :*

- *difficultés à faire face à ses nouvelles responsabilités en matière de maîtrise d'ouvrage ;*
- *capacité à élaborer une programmation et à réaliser les travaux ;*
- *impossibilité de tirer un premier bilan sur cette capacité.*

*La direction de la maîtrise d'ouvrage (DMO) a été créée le 1er juin 2009, dans le cadre de la réorganisation générale de l'établissement, alors que sa tutelle avait mis en place le dispositif transitoire de conventions de mandat susmentionné.*

*Une démarche de recrutement a été engagée dès le printemps 2009, prioritairement en direction des personnels du ministère de la culture et de la communication comme le souhaitait ce dernier. Elle a permis de porter l'effectif à 43 agents fin 2009 mais ce recrutement incomplet a contraint la DMO à ralentir la mise en œuvre des études et travaux programmés. Dès que le ministère de la Culture et de la Communication a bien voulu l'autoriser, les 15 postes restant vacants ont fait l'objet de publications au Moniteur, à partir de février 2010 (passage du titre II au titre III – arbitrage du cabinet du ministre en janvier 2010). L'effectif est quasi complet depuis fin 2010 (54 personnes pour une cible à 58).*

*La DMO a bâti courant 2010 une stratégie de programmation pour que le Centre des monuments nationaux exerce pleinement sa mission d'entretien, de conservation et de restauration des monuments nationaux, à travers une approche globale du monument intégrant toutes les dimensions d'un projet patrimonial complet. La programmation triennale des études et des travaux a été conçue selon trois grands axes : la connaissance de l'état sanitaire des monuments, la conservation du patrimoine monumental et quatorze grandes opérations structurantes. Parallèlement, la DMO a programmé des aménagements, à la fois pour améliorer l'accueil du public,*

*la fréquentation et donc les ressources propres de l'établissement (librairies boutiques et billetteries) mais aussi les conditions de travail des agents.*

*Cette stratégie a donné lieu à un plan pluriannuel d'investissements, à titre prospectif, sous réserve de la disponibilité des crédits alloués par la tutelle. Elle a été intégrée au contrat de performance 2012-2014 de l'établissement qui a été approuvé par le conseil d'administration le 30 novembre 2011.*

*Enfin, un bilan comptable et financier peut être tiré de 2011, première année pour le Centre des monuments nationaux de plein exercice de cette mission avec une consommation des autorisations d'engagement de 39 millions d'euros, soit 80 % de la programmation et de crédits de paiement de 21 millions d'euros, soit 83 % de la programmation. Il est à noter que le choix de réduire le nombre d'opérations « vivantes » programmées, ainsi que de lancer des consultations sur les travaux importants, par phases et non par tranches permet déjà d'aboutir à des offres des entreprises en-dessous des coûts d'objectifs. Ces économies permettent de lancer d'autres opérations de conservation en parallèle.*

*Telles sont les éléments d'information qui me paraissent de nature à modifier le jugement de la Cour sur la capacité du Centre des monuments nationaux à exercer pleinement la nouvelle mission de maître d'ouvrage que l'Etat a bien voulu lui confier.*

---



**REPOSE DU DIRECTEUR DU MUSEE DES CIVILISATIONS  
DE L'EUROPE ET DE LA MEDITERRANEE**

*J'ai l'honneur de vous faire savoir que je ne souhaite pas apporter de réponse à ce rapport pour ce qui concerne le Musée des civilisations de l'Europe et de la Méditerranée (MuCEM).*

---

**REPONSE DU PRESIDENT DU MUSEE D'ORSAY**

*La Cour apporte dans son analyse un éclairage extrêmement utile sur la conduite des opérations d'investissement notamment dans les établissements publics de la Culture.*

*Comme le souligne le rapport, les circonstances propres à la réalisation des chantiers ainsi que la faiblesse ou l'incohérence de certaines études techniques préalables ont pu conduire à des dépassements de délais. C'est le cas notamment du tympan Est pour lequel le musée a exigé des compléments d'analyse avant de lancer les travaux.*

*On notera que l'établissement, anticipant d'éventuels retards de livraison, a conduit ses réaménagements tout en laissant le musée ouvert au public.*

---

**REPONSE DU PRESIDENT DIRECTEUR DU MUSEE DU LOUVRE**

*Le musée du Louvre souscrit pour l'essentiel aux analyses et recommandations formulées par la haute juridiction.*

*La création d'une direction en charge de la maîtrise d'ouvrage au sein de l'établissement permet de répondre aux différentes problématiques relevées par la Cour. La mise en place d'une telle structure au sein du Louvre permet, de surcroît, d'harmoniser en permanence les priorités du constructeur et celles de l'exploitant.*

*Pour ce qui le concerne, le musée du Louvre met déjà en œuvre les recommandations de la haute juridiction puisque l'élargissement du champ de la comptabilité analytique de l'établissement est en cours de réalisation tandis qu'un schéma pluriannuel de stratégie immobilière a été établi en 2008 (sous l'intitulé « Louvre 2020 »), schéma qui est en permanence actualisé, notamment en fonction de l'évolution des ressources budgétaires disponibles.*

---

### **REPONSE DE LA PRESIDENTE DU MUSÉE PICASSO**

*En application des dispositions des articles L. 136-5 et R. 136-1 du code des juridictions financières, je forme le souhait que la présente réponse soit publiée à la suite de ce rapport si les éléments qu'elle contient ne conduisaient pas à un infléchissement du projet d'insertion relatif au musée Picasso.*

*Je me permets ici de porter à la connaissance de la Cour les éléments suivants, qui devraient lui permettre de pleinement lever son inquiétude.*

*Comme cela a été rappelé dans la réponse au relevé provisoire d'observations, le marché de travaux confié à l'entreprise « Pradeau et Morin » a été notifié le 19 juillet 2011. L'ordre de service de démarrage des travaux a été fixé au 1<sup>er</sup> septembre, avec une période préparatoire d'un mois. Ce délai a été très correctement mis à profit par l'entreprise, notamment pour protéger les existants et prendre toute l'avance possible s'agissant des études d'exécution, de la sous-traitance et des questions de voirie, de sorte que les travaux ont pu effectivement démarrer au 1<sup>er</sup> octobre 2011.*

*Depuis cette date, les lots curage, démolition, structure et menuiserie progressent normalement, obéissant strictement au calendrier prévisionnel. Les réunions de chantier hebdomadaires et les situations mensuelles ne font état d'aucun retard par rapport au délai de 18 mois de travaux auquel Pradeau et Morin s'est engagé. Par ailleurs, le fait qu'il n'ait pas été nécessaire d'émettre d'ordre de service formel depuis bientôt quatre mois atteste de la bonne intelligence qui préside, à ce jour, aux rapports entre la maîtrise d'ouvrage, la maîtrise d'œuvre et l'entreprise.*

*Le démarrage effectif des travaux a, de plus, été constaté par M. le ministre de la culture et de la communication lors de sa présentation du chantier à la presse le 22 novembre 2011. Nombre de journalistes présents en ont rendu compte en des termes positifs.*

*Dès lors que manque en fait l'unique motif de l'analyse, - le non démarrage du chantier fin 2011 -, les doutes affichés par le projet d'insertion semblent reposer sur un simple malentendu.*

*J'avais en effet voulu compléter l'information de la Cour dès ma réponse du 3 octobre dernier en détaillant les décisions qui ont conduit le nouvel établissement public à pallier sa faiblesse en moyens financiers et le retard dans la montée en puissance de ses moyens humains, imputables aux difficultés conjoncturelles éprouvées par le ministère de la culture, en s'entourant du mieux possible des compétences externes nécessaires à l'exercice d'une maîtrise d'ouvrage à la fois efficace et efficiente. Au nombre de ces compétences figure notamment un marché général d'assistance à la maîtrise d'ouvrage avec l'un des meilleurs cabinets de la place de Paris en*

*matière de chantiers culturels, auquel l'EMOC/OPPIC a d'ailleurs eu recours de longue date - et significativement pour le suivi du dossier du musée Picasso de 2006 à 2010.*

*Depuis la « reprise » du dossier à l'été 2010 par le nouvel établissement public et l'accélération sans incident qui s'en est suivie à partir du 7 décembre 2010 (date à laquelle le directeur de cabinet du ministre de la culture a décidé de confier la maîtrise d'ouvrage au musée), rien ne saurait mettre en doute le sérieux, l'engagement et le sens des responsabilités de l'équipe du musée Picasso dans la conduite de ses importants et complexes chantiers.*

---

## France Télévisions : au milieu du gué

---

### *PRESENTATION*

---

*En octobre 2009, la Cour a publié un rapport public thématique intitulé « France Télévisions et la nouvelle télévision publique ». Fondé sur l'examen des comptes et de la gestion de France Télévisions pour les exercices 2004-2008, ce rapport avait mis en lumière les fragilités de ce groupe, dans le contexte de la réforme instituée par la loi du 5 mars 2009 relative à la communication audiovisuelle et au nouveau service public de la télévision globale.*

*Avec la suppression de la publicité sur les chaînes publiques initialement prévue pour fin novembre 2011, le modèle économique de l'audiovisuel public s'est trouvé bouleversé, tandis que s'imposait parallèlement la nécessité de maîtriser l'ensemble des canaux de diffusion liés aux technologies numériques à travers l'émergence d'un « média global ».*

*Face à ces enjeux, France Télévisions s'est engagée dans la constitution d'une « entreprise commune » reposant sur la fusion-absorption des anciennes chaînes (France 2, France 3, France 4, France 5 et RFO). Exigeant un redéploiement des activités du groupe et une modernisation de son fonctionnement, ce processus a été amorcé dans un contexte difficile, marqué notamment par une audience en repli et une situation financière préoccupante au sortir de l'année 2008.*

*Publié quelques mois avant le changement de présidence de France Télévisions - M. Rémy PFLIMLIN ayant succédé en juillet 2010 à M. Patrick de CAROLIS en qualité de président directeur général -, le rapport de la Cour avait formulé 27 recommandations.*

*Ces recommandations portaient tant sur des enjeux stratégiques que sur des points techniques précis. Elles concernaient la situation financière de France Télévisions, la mise en œuvre de l'entreprise unique, le secteur de l'information et des rédactions et, enfin, les relations avec les sociétés de production indépendantes.*

*Le bilan des suites qu'à ce jour, France Télévisions a donné à ces recommandations apparaît inégal selon les domaines.*

---

## I - Un redressement financier à consolider

Le rapport de la Cour avait souligné la situation financière préoccupante de France Télévisions, l'année 2008 s'étant soldée par un résultat négatif d'exploitation de 101,2 M€.

En vue d'aider l'entreprise à surmonter cette situation, deux recommandations étaient formulées.

*Recommandation : préciser les conditions dans lesquelles France Télévisions pourrait financer ses besoins de trésorerie.*

Les exercices 2009, 2010 et 2011 ont été marqués par l'encaissement de ressources de publicité supérieures aux prévisions du plan d'affaires de l'entreprise<sup>95</sup>. En outre, France Télévisions a décidé de différer certains investissements, ce qui a réduit ses besoins de financement. Dès lors, la trésorerie de l'entreprise est restée positive au cours de la période et a atteint 190 M€ en fin d'année 2010.

*Recommandation : affecter à la réduction du déficit du groupe tout aléa favorable sur le chiffre d'affaires publicitaire.*

Le supplément de recettes publicitaires dégagé en 2009 et 2010 a permis à France Télévision de financer sa stratégie de programmes et d'assumer les charges liées à l'augmentation de son chiffre d'affaires.

En raison du résultat positif qu'a également permis cette ressource non prévue, l'État a pu, lors de ces deux exercices, réduire de 35 M€ le montant de la dotation budgétaire dite « de compensation ».

Pour la période 2011-2015, le plan de France Télévisions est fondé sur une croissance annuelle de 2 % de ses ressources, une augmentation de ses dépenses de programmes de 2,8 % par an et une stabilisation en valeur absolue de ses autres dépenses. Par ailleurs, l'entreprise escompte que la mutualisation des services support permettra de dégager des moyens qui seront réinvestis dans l'offre des différentes chaînes, en particulier dans les domaines de l'information et de la création. Elle prévoit enfin que si les futures recettes publicitaires se révélaient supérieures aux prévisions, le complément de ressources en résultant serait utilisé pour consolider le financement des priorités de l'entreprise.

Dans un contexte économique et budgétaire particulièrement difficile, toutes ces hypothèses sont fragiles.

---

<sup>95</sup> En 2009, 405 M€ contre 260 prévus au plan d'affaires ; en 2010, 441 contre 229 ; en 2011, 410 contre 201.

Comme l'admet France Télévisions, son niveau de trésorerie pourrait évoluer à la baisse en 2012 du fait de la croissance des engagements en matière de création (de 375 M€ en 2010 à 420 M€ en 2012) et de la nécessité de financer les investissements technologiques importants liés à la mutation numérique de la télévision publique.

En revanche, si la loi du 5 mars 2009 a prévu la suppression de la publicité durant la journée pour la fin novembre 2011, la loi de finances initiale pour 2012 a décidé de reporter la mise en œuvre de cette mesure à 2016. Pour autant, il n'est pas garanti que les recettes publicitaires se maintiennent à un niveau aussi élevé qu'au cours des dernières années, en raison de la sensibilité de ce secteur à la situation économique générale. Compte tenu de la situation actuelle des finances publiques, France Télévisions ne pourra tabler sur une compensation budgétaire du manque à gagner qui en résulterait

Dès lors, tout en reconnaissant le redressement opéré au cours des trois dernières années, la Cour réitère sa recommandation que France Télévisions soit particulièrement attentive à la préservation de son équilibre financier. L'entreprise devra donc accélérer ses recherches d'économies et de synergies.

## **II - La mise en œuvre laborieuse de l'entreprise commune**

Le rapport de la Cour avait souligné les obstacles rencontrés par France Télévisions pour construire l'« entreprise commune ».

Huit recommandations avaient été formulées. Deux d'entre elles, relatives au conseil d'administration de l'entreprise, ont été mises en œuvre. Les six autres, concernant la construction de l'« entreprise commune », n'ont abouti, à ce jour, qu'à des initiatives d'une ampleur limitée. D'importants efforts restent donc à accomplir pour mutualiser les moyens et unifier la gestion des ressources humaines.

*Recommandation : d'une part, écarter du conseil d'administration les personnalités représentant des intérêts susceptibles d'entrer en conflit avec ceux de France télévisions ; d'autre part, permettre à cette instance de délibérer et d'approuver les contrats - notamment en matière de programmes - au-delà d'un seuil pouvant être estimé à 15 M€.*

Ces deux recommandations ont été mises en œuvre par des modifications apportées au règlement intérieur du conseil d'administration.



Ce texte présente désormais une clause selon laquelle « *tout administrateur est tenu d'informer le président ainsi que, le cas échéant, l'instance qui l'a désigné de toute situation le concernant susceptible de créer un conflit d'intérêts avec la société ou de nuire aux intérêts de celle-ci. L'administrateur s'abstient alors de prendre part à tout vote sur la question donnant lieu à conflit d'intérêts* ». L'effectivité de cette clause sera, selon France Télévisions, examinée dans le cadre d'une autoévaluation du conseil d'administration et de ses services spécialisés.

Par ailleurs, les contrats les plus importants sont désormais examinés soit par le conseil en formation plénière, soit par le « sous-comité des engagements », composé de trois administrateurs. Des seuils ont été fixés en février 2010 selon la nature des contrats concernés : le sous-comité examine les contrats de programmes dits de stock et de flux<sup>96</sup> supérieurs à 10 M€, ainsi que les contrats de sports supérieurs à 15 M€. Le conseil d'administration délibère en formation plénière sur les autres engagements lorsqu'ils dépassent 10 M€.

*Recommandation : étudier et chiffrer les scénarios d'évolution des Télé pays Outre mer.*

Des évolutions notables sont intervenues depuis la publication du rapport de la Cour.

Le lancement de la télévision numérique terrestre (TNT) outre-mer, fin novembre 2010, s'est accompagné de la création des chaînes dénommées « Outre-mer 1ères ». Ces dernières sont constituées de neuf chaînes télévisées, de neuf radios associées et de neuf sites Internet.

Une enveloppe budgétaire d'un montant de 30 M€ sur trois ans (2010 à 2012) a été réservée à cette opération : 6,5 M€ sont consacrés à l'augmentation du volume de la production locale et 8,5 M€ à l'acquisition de programmes inédits et exclusifs. La montée en charge s'opère à effectifs constants, ce qui exige des efforts de productivité.

Afin de renforcer leur notoriété et leur audience, les chaînes concernées bénéficient de programmes conçus et achetés spécifiquement pour leurs téléspectateurs, les autres chaînes du groupe présentes sur le bouquet TNT n'y ayant pas accès. Les acquisitions de programmes généralistes seront réalisées pour toutes les stations mais programmées librement par chacune d'elles - ce dispositif exigeant d'intensifier les

---

<sup>96</sup> Les « programmes de flux » ne se diffusent qu'une seule et unique fois. Les émissions de plateau, les journaux télévisés, les jeux ou les bulletins météorologiques relèvent de cette catégorie. Les « programmes de stock » peuvent être rediffusés. Les fictions et les documentaires relèvent de cette catégorie.

échanges entre les différentes stations afin que les programmes concernés fassent l'objet d'une diffusion en bassin, voire en réseau.

*Recommandation : préciser la nature et le montant des ressources de diversification associées à la mise en place du "média global".*

France Télévisions s'est doté d'une direction générale déléguée au développement numérique dans le secteur audiovisuel. Une direction de la diversification et du développement des recettes a été également créée, notamment pour assurer la déclinaison commerciale des offres de programmes.

S'agissant des nouveaux supports de diffusion, France Télévisions a mis en œuvre une plateforme d'informations accessible par Internet. L'entreprise entend renforcer ses ressources de diversification, l'objectif étant que ces dernières soient triplées à horizon 2015 et que leur part dans les recettes globales de l'entreprise se rapproche du niveau qu'elles représentent pour ses homologues allemands. Cet objectif devrait être atteint notamment par une croissance des recettes de la publicité diffusée sur Internet, laquelle n'est pas concernée par la loi du 5 mars 2009. A ce stade, l'objectif visé est de passer de 7 M€ par an à 25 M€ en 2015.

*Recommandation : détailler en un plan d'actions précis et chiffré les synergies et économies attendues de l' « entreprise commune ».*

La mise en œuvre de cette recommandation reste limitée.

A la suite de la publication de la loi du 5 mars 2009 constituant France Télévisions en « entreprise commune », un avenant au contrat d'objectifs et de moyens pour la période 2009-2012 a été conclu avec l'Etat. L'équipe dirigeante actuelle considère que les hypothèses et le calendrier des synergies sur lesquels s'était fondé cet avenant n'étaient pas réalistes. La convergence des systèmes d'information n'a pas pu être réalisée à temps, faute de systèmes préexistants compatibles entre eux.

Les difficultés rencontrées pour négocier avec les partenaires sociaux un accord d'entreprise unique ont fait obstacle aux redéploiements d'effectifs liés au regroupement de certains services et à la mutualisation des fonctions-supports.

*Recommandation : traduire sous forme de bilans prévisionnels et de tableaux de financement annuels le plan d'affaires de l' « entreprise commune ».*

Outre l'amélioration des documents financiers qu'elle met à la disposition de son conseil d'administration, France Télévisions a récemment élaboré un tableau de financement pluriannuel 2012-2015. Une démarche de gestion prévisionnelle sera progressivement mise en

place, notamment pour estimer, secteur par secteur d'activités, les besoins humains et financiers.

La Cour ne sous-estime pas le travail accompli. Toutefois elle observe que les états auxquels elle a pu avoir accès restent encore en deçà des standards auxquels devraient se conformer les documents de gestion prévisionnelle produits par une entreprise publique de l'importance de France Télévisions.

*Recommandation : accélérer le déploiement au sein de la nouvelle « entreprise commune » de systèmes partagés d'informations et de gestion portant sur l'ensemble de ses métiers.*

France Télévisions s'est engagé, fin 2009, dans un plan visant à assurer la convergence de ses différents systèmes d'information.

Une étude préalable a permis de déterminer si les applications développées par les différentes chaînes devaient être conservées ou abandonnées au profit d'outils disponibles sur le marché. A l'issue de cette analyse, seuls quelques projets ont pu être rapidement réalisés. C'est le cas du système intranet activé en janvier 2010.

Selon France Télévisions, les autres projets, plus complexes, nécessitent des délais plus longs et leur calendrier de mise en œuvre devra s'étaler jusqu'en 2013 dès lors qu'ils mobilisent actuellement des équipes trop peu nombreuses pour les conduire de front. Ces chantiers s'inscrivent dans le cadre d'une stratégie globale qui vise, à terme, à mutualiser l'ensemble des fonctions support, à redéployer les ressources humaines en conséquence et à dégager des moyens qui seront réinvestis dans l'offre de programmes des différentes chaînes.

Il s'agit donc d'un chantier très lourd dont l'avancement devra être impérativement programmé avec un calendrier serré, compte tenu de son importance pour la réalisation des économies attendues des synergies entre chaînes.

*Recommandation : privilégier un accord collectif plutôt qu'une série d'accords catégoriels dans le cadre de la renégociation ouverte par la loi du 5 mars 2009.*

Les négociations répondant à cette recommandation sont en cours depuis septembre 2011, après avoir connu des retards.

Des procédures contentieuses ont été engagées par les partenaires sociaux et ont conduit, en juin 2010, la cour d'appel de Paris à prolonger les délais de validité des accords existants, nonobstant leur remise en cause par la création de l'« entreprise commune ».

France Télévisions a souligné les difficultés rencontrées pour fondre dans un cadre unique des accords sociaux jusqu'alors très disparates selon les chaînes et les filières. L'entreprise a précisé les enjeux sur lesquels portait la négociation : redéfinir les métiers en tenant compte du développement de l'univers numérique et dans une perspective de polyvalence des compétences ; revoir le système de classification et de rémunération afin de mieux reconnaître les niveaux de qualification et d'expertise professionnelle ; en matière de droit syndical et de représentation du personnel, redéfinir l'ensemble des modes d'expression pour clarifier la répartition des rôles entre la direction, l'encadrement et les représentants du personnel ; enfin, repréciser l'organisation du travail en ce qui concerne le temps de travail, les congés ou la cessation d'activité.

Les négociations devraient aboutir à un accord collectif unique comportant des dispositions communes à l'ensemble des personnels et d'autres concernant respectivement les journalistes et les personnels techniques et administratifs.

D'ores et déjà, France Télévisions a signé le 15 septembre 2011 un accord concernant les journalistes avec trois des quatre organisations syndicales représentatives. Un processus analogue est conduit pour les personnels administratifs et techniques. Des négociations sont également en cours pour homogénéiser le temps de travail des différentes chaînes.

L'objectif poursuivi est d'appliquer l'ensemble des nouvelles grilles de classification au début de l'année 2012, pour ensuite négocier sur les autres aspects de la gestion des personnels, notamment en ce qui concerne les contrats et les modalités de dialogue avec les partenaires sociaux. Il est impératif que cette feuille de route des négociations soit tenue.

Ainsi les recommandations de la Cour sur la construction de l'« entreprise commune » n'ont, à ce jour, donné lieu qu'à des mesures partielles au regard de l'enjeu stratégique et économique que constitue cette réforme d'ensemble.

Comme celle qui l'a précédée, l'actuelle équipe de France Télévisions se donne pour objectif la mise en œuvre de l'« entreprise commune ». Signé en novembre 2011, le contrat d'objectifs et de moyens pour la période 2011-2015 explicite le contenu des actions à engager en matière de mutualisation des moyens et des services. Cette politique s'accompagne d'un plan de départs volontaires à la retraite. L'objectif initial était de l'ordre de 900 départs à la fin 2012, mais l'entreprise estime qu'ils n'atteindront que 520 à cette date, du fait des retards pris

dans sa réorganisation. Au-delà, France Télévisions prévoit une baisse de 5 % de ses effectifs au cours de la période 2013-2015.

France Télévisions devra également tenir compte du contexte très mouvant dans lequel s'inscrit ce processus, marqué par l'accroissement du nombre de chaînes à accès gratuit, le passage à la TNT et la diversification des supports de diffusion.

Aussi l'impact de tous ces facteurs sur l'audience de France Télévisions ne saurait-il être sous-estimé. A cet égard, l'entreprise a souligné qu'à la différence des chaînes privées dont le modèle économique se traduit par un ciblage de leurs audiences, elle se doit de s'adresser à tous les publics, ainsi que l'exige sa mission de service public.

Cet objectif d'audience générale justifie l'accent que l'entreprise veut mettre sur son offre d'information et de création, en jouant à cet effet de la complémentarité entre les différentes chaînes et de la multiplication des vecteurs de diffusion de son offre. Cette stratégie globale est explicitée dans le projet de contrat portant sur la période 2011 à 2015 récemment signé.

### **III - Le secteur de l'information et des rédactions encore à l'écart des réformes**

Le rapport de la Cour avait constaté que, bien que présentée comme un métier emblématique de France Télévisions, le secteur de l'information et des rédactions était resté à l'écart des réformes conduites au sein du groupe. En particulier, peu d'efforts avaient été entrepris pour en réduire les coûts.

Ce constat avait conduit la Cour à formuler huit recommandations.

*Recommandation : étendre la mutualisation des moyens de l'information au-delà des moyens techniques et limiter les exceptions aux seules fonctions contribuant directement à la ligne éditoriale des antennes telle que mentionnée par la loi du 5 mars 2009.*

Un secteur consacré aux moyens de fabrication regroupe désormais l'ensemble des moyens techniques de reportage et de transmissions.

Les efforts ont notamment porté sur la compatibilité technique des caméras et des serveurs, le groupement des achats et la rationalisation du réseau de correspondants à l'étranger, ces derniers pouvant désormais être mobilisés par les différentes chaînes. Des réflexions sont également lancées pour éviter la multiplication des plateaux de tournage des

journaux télévisés ou favoriser la polyvalence des agents au sein d'équipes modulables de reportage. Outre la mise en place d'une coordination des moyens, celle centralisée des reportages, et la modernisation des processus de fabrication, est envisagée la création d'une direction des reportages commune aux différentes rédactions nationales.

Le but est, à horizon 2012 ou 2013, de mettre en cohérence les rédactions et d'éviter de multiplier les équipes, notamment lors des conférences de presse. Toutefois, France Télévisions a indiqué les limites des synergies possibles en matière d'information : si les moyens d'information peuvent être mutualisés à l'échelle de l'« entreprise commune », chacune des chaînes doit néanmoins conserver son offre spécifique d'information.

Force est de constater que les mesures de mutualisation d'ores et déjà appliquées ne concernent que les seuls moyens techniques et seulement certains d'entre eux à ce stade.

*Recommandation : veiller à l'interopérabilité des différents portails et sites Internet de l'information en conservant une maîtrise d'ouvrage technique, a priori issue de France Télévisions.*

L'entreprise a confié ce travail à une structure spécifique, dénommée « France Télévisions éditions numériques ». Lancé en 2010, le projet d'offre nationale d'information en ligne devrait déboucher courant 2012, une fois les évolutions techniques menées à bien. Ce travail s'effectue sous la responsabilité de la direction du développement numérique, France Télévisions ayant précisé que les développements prévus nécessitent des compétences qui, bien que présentes dans l'entreprise, doivent être renforcées par le recours à des spécialistes extérieurs.

*Recommandation : confier aux trois directeurs centraux de l'information (journaux, magazines et réseau) la maîtrise des moyens budgétaires et en personnels concourant à la réalisation de leurs objectifs.*

Selon France Télévisions, la réorganisation de ses services a visé une responsabilisation accrue des divers niveaux d'encadrement, ce qui conduit notamment à donner aux différentes directions la maîtrise de leurs ressources humaines et de leurs moyens budgétaires.

La mise en œuvre de ce principe général devra être vérifiée à l'épreuve des faits. Certes, la nomination d'un directeur général adjoint chargé des rédactions et des magazines d'information permet à France Télévisions de pouvoir disposer désormais d'une vision globale dans ce

secteur jusqu'alors fortement cloisonné entre les différentes chaînes. Il reste que des marges de progrès n'en demeurent pas moins pour aboutir à un pilotage unifié des moyens budgétaires et humains de ce secteur qui mobilise plus de la moitié des effectifs de l'entreprise.

*Recommandation : mener à bien la refonte des conventions collectives et accords d'entreprise existants afin d'unifier les règles encadrant la gestion des ressources humaines de l'information.*

L'accord collectif pour les journalistes, signé le 15 septembre 2011, se substitue à l'avenant audiovisuel de la convention collective des journalistes.

Cet accord porte sur les principes professionnels et la déontologie, les filières et les fonctions, les grilles de classification et de rémunération, les retraites et enfin les commissions paritaires.

La Cour s'est interrogée sur les raisons qui ont conduit à négocier en premier cet accord collectif, alors même que celui-ci devrait découler du cadre général défini par une convention collective dont les dispositions seraient communes à l'ensemble des personnels de l'entreprise.

France Télévisions a expliqué que cette démarche résultait de deux éléments. D'une part, la prorogation jusqu'en octobre 2012 des accords collectifs pour les personnels administratifs et techniques, a conduit à repousser les négociations pour ces catégories d'agents. D'autre part, la place importante qu'occupent les journalistes au sein de l'entreprise, confère à leur cadre d'emploi le caractère d'une question prioritaire.

L'accord concernant les journalistes représente donc, selon l'entreprise, une étape décisive et un signal fort dans la perspective d'une convention collective concernant tous les agents dont, toujours selon France Télévisions, la mise en œuvre sera progressive et empreinte de pragmatisme.

L'avenir dira si cette vision optimiste est confirmée.

*Recommandation : préserver la spécificité du service public en veillant à l'application par l'ensemble des personnels de l'information de la clause d'exclusivité prévue par l'article 7.4.3 de l'avenant « audiovisuel public » à la convention collective nationale des journalistes et par les dispositions types des contrats de travail à temps plein.*

La nouvelle « charte des antennes » entrée en vigueur durant l'été 2011 comporte des clauses relatives aux conditions d'exercice du travail, touchant notamment à cette question de l'exclusivité de l'emploi. Un comité consultatif de déontologie sera chargé d'émettre des avis sur

l'application de cette charte. L'accord collectif concernant les journalistes signé le 15 septembre 2011 présente également des dispositions qui définissent les principes professionnels et précisent les collaborations et les financements extérieurs. Il prévoit, en outre, la mise en place d'une commission de suivi de l'application de ces dispositions.

*Recommandation : inclure dans le prochain contrat d'objectifs et de moyens une définition de l'offre d'information en termes de volumes horaires, de répartition des genres (journaux, magazines, autres cases) et de partage entre les antennes, dans le respect de l'identité des chaînes.*

Le contrat d'objectifs et de moyens que France Télévisions a signé pour la période 2011-2015 ne répartit pas entre les différentes antennes les volumes horaires consacrés à l'information car, selon l'entreprise, une telle répartition relève de choix éditoriaux qui sont susceptibles d'inflexions au sein de chaque grille annuelle. L'objectif est de renforcer la complémentarité entre les journaux télévisés des deux principales chaînes : France 2, chaîne à vocation généraliste, devrait donner à son traitement de l'actualité une tonalité plus tournée vers la politique, l'économie ou l'international, tandis que France 3 devrait accentuer son positionnement de proximité.

S'agissant des magazines d'information, France Télévisions souhaite proposer une offre diversifiée et réactive aux grands événements : magazines de plateau pour le débat et la réflexion, magazines d'investigation et de reportage, tout en tirant parti des nouveaux supports de diffusion (Internet, smartphones, tablettes tactiles).

Sans méconnaître la pertinence de ces objectifs, la Cour n'en considère pas moins que cette démarche ne saurait, à elle seule, permettre d'aboutir à la nécessaire optimisation des ressources affectées à ce domaine d'activités. Bien que France Télévisions se soit dotée d'une direction des magazines d'information chargée d'harmoniser et de coordonner l'offre des différentes antennes en termes de thèmes, d'invités ou d'horaires de diffusion, la mutualisation ou la mise en synergie des moyens dédiés à l'information reste largement inachevée.

*Recommandation : procéder à un chiffrage « au premier euro » du coût de l'offre d'information définie dans le contrat d'objectifs et de moyens, sur le modèle de la « justification au premier euro » pratiquée dans le cadre de la loi organique sur les lois de finances (LOLF), et en déduire les valeurs cibles à moyen terme des budgets alloués aux rédactions et aux services concourant à l'information.*

France Télévisions a indiqué que le coût de l'offre d'information est évalué chaque année en croisant deux types d'analyses qui portent sur la nature et la destination des dépenses. Ces données servent à quantifier



les ressources qu'il convient de réserver pour couvrir les grands événements prévisibles de l'année à venir.

Pour intéressante qu'elle soit, cette méthode demeure éloignée de la justification « au premier euro » suggérée par la recommandation de la Cour. En tout état de cause, France Télévisions estime que l'évolution du coût de la grille de l'information (+1,3 % en moyenne annuelle au cours de la période 2006-2010) témoigne d'une bonne maîtrise des dépenses concernées : le contrat d'objectifs et de moyens pour la période 2011-2015 postule une progression des coûts de l'information inférieure au rythme des glissements salariaux naturels, ce qui exigera des efforts significatifs de productivité.

La Cour prend note de cet objectif, mais considère que les modalités de programmation et d'organisation des activités concernées constituent un facteur important quant à l'évolution des coûts en matière d'offre d'information.

*Recommandation : développer un référentiel de qualité sur la base de critères objectifs (durée des reportages, angle international, point de vue d'experts, débats contradictoires).*

France Télévisions estime qu'au regard de l'impératif de qualité qui incombe au service public audiovisuel, il est difficile de fonder une gestion de l'offre d'information sur de seuls indicateurs de coût.

L'entreprise invoque l'exemple des événements survenus dans le monde arabe au printemps 2011 avec l'ambition d'en assurer la couverture la plus réactive et la plus large, en multipliant les angles sous lesquels ils étaient traités. Elle reconnaît cependant que des gains d'efficience sont nécessaires et devront être obtenus à moyen terme, en modifiant progressivement les paramètres de fabrication des émissions d'information, comme le suggérait justement le référentiel établi par la Cour. D'ores et déjà, des économies ont été obtenues en limitant, par exemple, le nombre de transmissions par satellite et en accentuant le recours à celles par Internet, moins coûteuses.

En définitive, force est de constater que le secteur de l'information et des rédactions n'a connu, au cours de la période récente, que des évolutions situées bien en deçà des enjeux identifiés par les recommandations de la Cour.

France Télévisions a, certes, souligné que la démarche d'optimisation des moyens dédiés à l'information ne pourra être que progressive. La Cour constate toutefois que l'effectif dédié à l'information s'élève à près de 5 000 personnes.

L'objectif de qualité n'exonère pas France Télévisions d'une amélioration sensible de sa performance économique dans ce domaine.

#### **IV - Les relations déséquilibrées avec les sociétés de production indépendantes**

A partir de l'examen des conditions d'achat et de production des programmes, le rapport de la Cour avait constaté que les mécanismes mis en œuvre étaient globalement plus protecteurs des intérêts des producteurs privés que de ceux des chaînes publiques, alors même que ces dernières mobilisent l'essentiel des financements publics en faveur de la production audiovisuelle.

Neuf recommandations avaient été formulées par la Cour mais leur mise en œuvre reste partielle.

*Recommandation : exprimer les obligations d'investissements incombant à France Télévisions en matière d'œuvres audiovisuelles en volume horaire, et non en pourcentage de chiffres d'affaires ou en valeur absolue.*

France Télévisions a indiqué que la mise en œuvre de cette recommandation se heurte aux rigidités du dispositif de soutien à la production fixé par la réglementation publique. L'obligation d'exprimer en valeur absolue l'engagement en matière de création audiovisuelle est imposée par la loi du 5 mars 2009 qui en renvoie l'application au contrat d'objectifs et de moyens conclu entre l'entreprise et l'État.

La Cour ne méconnaît pas l'importance que revêt le principe d'une telle disposition pour le soutien à la création, mais elle estime que les conditions de sa mise en œuvre ne sont pas favorables à une gestion optimisée de l'entreprise. En déterminant par anticipation un chiffre d'affaires garanti au secteur privé de la production audiovisuelle, ce système obère la capacité de négociation de l'acheteur que sont en l'espèce les chaînes publiques.

France Télévisions a précisé qu'elle souhaite stabiliser sa contribution à la création audiovisuelle à hauteur de 20 % d'une assiette établie à partir de son chiffre d'affaires précédent : sa contribution serait alors proportionnée à la réalité de ses ressources, à défaut d'être fixée en volume horaire. Toutefois, ce mécanisme ne garantit pas contre le risque d'une augmentation des coûts horaires de la création. C'est pourquoi l'entreprise entend optimiser sa politique de production, notamment en s'efforçant de maîtriser les coûts et en diffusant les créations sur les

différentes chaînes, tout en veillant à développer des programmes destinés aux nouveaux usages numériques.

La Cour prend note de la volonté affichée par France Télévisions d'optimiser ses coûts de production. Elle en mesurera ultérieurement les résultats. Les obligations d'investissement dans la création qui découlent des textes en vigueur n'exonèrent aucunement l'entreprise de faire preuve d'exigences accrues vis-à-vis des producteurs, notamment en matière de détermination des devis, de suivi financier et de reddition des comptes.

*Recommandation : constituer à l'échelle du groupe une banque de données des différents coûts liés aux programmes.*

Ce projet a été engagé et doit déboucher sur la mise en place d'un référentiel sur les coûts réels des programmes produits.

Sur la base d'une méthode conçue avec le concours de la direction de l'audit interne, les administrateurs et directeurs de production ont été chargés, dans le cadre de leurs objectifs annuels pour 2011, de la mise en place du référentiel pour les genres dont ils ont la responsabilité : fictions, documentaires, animations, spectacles vivants. La collecte des données utilisées dans le référentiel se poursuit en exploitant les comptes désormais systématiquement remis par les producteurs et les audits de production réalisés en interne.

*Recommandation : exiger que les devis présentés par les prestataires de programmes obéissent à une nomenclature précise, qui soit ultérieurement reprise poste à poste par les comptes de production.*

Pour les œuvres bénéficiant d'aides du centre national de la cinématographie, les producteurs utilisent un devis conforme à la nomenclature établie par ce dernier. Toutefois, pour la production d'émissions de flux, les devis continuent de revêtir des formes variées, selon le type de logiciel de gestion utilisé par les entreprises prestataires.

L'entreprise a précisé que les présentations de ces devis sont très proches les unes des autres et assez détaillées pour permettre une étude approfondie.

S'agissant de la remise des comptes, dont la forme n'avait pas été précisée jusqu'ici, France Télévisions a, dans le cadre de ses négociations en cours avec les syndicats de producteurs sur la conception d'un contrat-type, proposé l'insertion de la clause suivante dans les prochains contrats : « le contractant remettra ses comptes de production dans une présentation identique au devis initial dans un délai de six mois ».

*Recommandation : subordonner le versement du solde des contrats de coproduction ou de préachat, pour un montant significatif (d'au moins 10 % du prix), à la reddition du compte de production certifié par un expert comptable.*

Cette recommandation a été partiellement mise en œuvre.

Si les échéanciers des contrats d'œuvres fixent désormais un dernier versement à la remise des comptes de 10 %, il n'a pas été prévu que les comptes concernés soient systématiquement certifiés par un expert comptable. Pour les contrats des émissions de flux, France Télévisions a fait valoir qu'un montant de 10 % est considéré comme une somme trop importante pour pouvoir être bloquée jusqu'à la dernière échéance. Le montant de celle-ci est donc apprécié au cas par cas par l'administrateur et est généralement de l'ordre de 5 %. Toutefois, l'entreprise estime que le montant concerné reste suffisamment important pour inciter les producteurs à remettre leurs comptes sans retard. Le prochain contrôle permettra de s'en assurer.

*Recommandation : identifier et chiffrer les éléments de rémunération des producteurs dans les devis, puis symétriquement dans les comptes de production.*

Cette recommandation a été mise en œuvre.

Dans tous les devis, les postes de rémunération du producteur sont désormais clairement identifiés. Pour les programmes de stocks, la rémunération est forfaitaire et a fait l'objet d'une négociation avec les syndicats de producteurs. Les forfaits concernés varient selon les genres et les formats des émissions<sup>97</sup>, une dégressivité étant prévue dans le cas des séries télévisées. Pour les programmes de flux, la rémunération fait l'objet d'une négociation entre le producteur et l'administrateur représentant France Télévisions.

*Recommandation : systématiser l'audit des comptes de production des programmes achetés auprès des sociétés indépendantes ne procédant pas spontanément à la reddition desdits comptes.*

De manière générale, le contrat d'objectifs et de moyens pour 2011-2015 prévoit que 90 % des émissions de flux devront avoir fait l'objet d'un audit. Un plan d'audit renforcé a été mis en place en 2011 et pour 2012.

---

<sup>97</sup> Pour les programmes de stock, les principaux « genres » sont les documentaires, les fictions, les variétés, les programmes pour enfants, etc. Ces émissions ont des durées souvent standardisées (par exemple, 26 ou 52 minutes) qui sont appelées « formats » et qui facilitent leur insertion dans les « grilles ».

Par ailleurs, lorsque les comptes ne sont pas produits, il est prévu qu'un audit soit systématiquement effectué. Toutefois, France Télévisions a souligné que cette situation est peu courante dans la mesure où il est rare que les producteurs ne remettent pas leurs comptes, du fait que la reddition de ces derniers conditionne la dernière échéance des versements. D'une façon générale, l'entreprise estime que la nécessité d'un audit doit être appréciée au cas par cas par la direction de la production. Il conviendrait que cette liberté d'appréciation n'aboutisse pas à s'affranchir de l'exigence du recours à un audit.

*Recommandation : inscrire la démarche d'audit dans le cadre d'une méthodologie fixée préalablement en concertation avec les sociétés contractantes ou leurs organisations professionnelles, et mettre en œuvre une procédure contradictoire.*

A la suite de cette recommandation, la direction de la production a défini un cadre méthodologique d'audit et de présentation des résultats afin de pouvoir accroître la fréquence des audits par le recours à des auditeurs externes partageant la même méthodologie. Cette méthode fait actuellement l'objet d'une consultation auprès de cabinets d'experts. Chaque producteur est désormais convié à une réunion avec la personne qui a audité ses comptes et la direction de la production concernée. Au cours de cette réunion, l'auditeur détaille ses observations et le producteur fait part de ses éléments de réponse. Selon la Cour, cette formalité est substantielle et devrait donner lieu à une procédure écrite formalisée.

*Recommandation : mettre en place l'expérimentation demandée par le contrôle général économique et financier consistant à rémunérer le producteur au titre de sa seule prestation artistique et acquitter les charges de fabrication sur factures.*

Cette expérimentation n'a pas été réalisée.

France Télévisions a fait valoir que le secteur de la production indépendante y est opposé, considérant que les producteurs, dès lors qu'ils sont apporteurs du projet réalisé, ne peuvent pas être considérés comme des prestataires. Par ailleurs, un tel mécanisme pourrait, selon l'entreprise, entraîner des dépassements de dépenses contraires au principe de limitation des enveloppes financières, et comporte également des risques juridiques, du fait que le producteur pourrait être alors considéré comme se trouvant dans une situation de dépendance économique vis-à-vis de l'entreprise.

En revanche, France Télévisions estime que le mécanisme recommandé par la Cour peut s'appliquer sans problème lorsque le concept du programme lui appartient. Dans ce cas, il s'agit d'une production interne à l'entreprise : le producteur de l'émission est salarié

et les équipes de production engagent directement les dépenses de fabrication de l'émission.

*Recommandation : définir un dispositif de partage des économies réalisées sur le devis et l'insérer dans les contrats d'achats de programmes.*

Cette recommandation n'a pas été mise en œuvre.

France Télévisions a fait valoir que ce dispositif de partage des économies réalisées lui paraît difficilement applicable dans la production d'œuvres audiovisuelles qui font l'objet de plans de financement diversifiés. L'entreprise a, par ailleurs, indiqué que ce dispositif ne serait pas accepté par les producteurs dans la production des programmes de flux.

L'examen de la mise en œuvre des recommandations de la Cour relatives aux relations avec les producteurs indépendant, aboutit donc à un bilan en demi-teinte. Si France Télévisions a conclu, à l'été 2011, une charte du développement qui vise à clarifier ses relations entre les auteurs et les producteurs en ce qui concerne les œuvres de fiction, cette démarche reste à mettre en œuvre dans le domaine des productions audiovisuelles.

France Télévisions fait valoir les fortes contraintes qui existent en matière de négociation avec les producteurs, du fait des obligations réglementaires et législatives d'investissement, mais également de la concurrence qui se développe avec les télévisions dites de rattrapage ou les nouvelles plates-formes de diffusion. L'entreprise a également mis en avant la situation de crise que connaît aujourd'hui le secteur de la production audiovisuelle, en raison de la multiplication de l'offre dans ce domaine.

Sans méconnaître ces facteurs, la Cour réitère ses recommandations, précisément destinées à conforter les intérêts de France Télévisions dans la négociation et la gestion des contrats de production audiovisuelle.

#### ————— *CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS* —————

*L'examen des suites données par France Télévisions aux 27 recommandations que la Cour avait formulées dans son rapport de 2009 aboutit à un bilan contrasté.*

*La période récente a été marquée par l'initiation de plusieurs mesures qui coïncident avec les préoccupations alors relevées par la Cour. Toutefois, leur degré de mise en œuvre est inégal et les objectifs poursuivis ne répondent souvent que de façon partielle aux préconisations de la Cour.*

*C'est notamment le cas du déploiement de l'« entreprise commune ». Bien qu'amorcé au cours des dernières années, il nécessitera encore un long processus de transformation et de rationalisation, passant par une intensification des efforts de mutualisation des moyens mobilisés et une recherche accrue de gains d'efficience et de productivité. Sans méconnaître les rigidités internes et externes que France Télévisions doit surmonter pour y parvenir, la Cour estime que les chantiers engagés doivent être approfondis et élargis aux différents secteurs d'activité de France Télévisions.*

*Ce constat vaut en particulier pour le domaine de l'information où la formulation d'objectifs quantitatifs, l'adoption de normes qualitatives et l'affichage de gains escomptés de productivité demeurent insuffisamment précis, alors même que l'enquête menée par la Cour en 2009 avait abouti au constat, non contesté par France Télévisions, que l'enjeu était majeur pour l'entreprise.*

*Au-delà des obligations d'origine législative et réglementaire 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, aux yeux de la Cour, devront être renforcés.*

*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 a vocation à constituer la « feuille de route » pour les années à venir.*

*Les interrogations portent aussi sur la capacité qu'aura France Télévisions à préserver son équilibre financier, même si l'entreprise a bénéficié ces dernières années de recettes publicitaires qui lui ont permis d'améliorer sa situation financière. En tout état de cause, le contexte actuel des finances publiques exclut un engagement budgétaire supplémentaire de l'Etat pour compenser les recettes externes qui pourraient être perdues par l'entreprise.*

*Enfin, France Télévisions devra également s'adapter aux mutations profondes du secteur audiovisuel français et international.*

*L'accès à de nouvelles chaînes et la diversification des supports de diffusion autres que télévisuels induisent des changements de comportement des usagers de la télévision publique dont l'impact en termes d'audience n'est pas encore clairement mesurable.*

---

---

*Pour faire face à ces enjeux très évolutifs, France Télévisions entend renforcer l'identité et la complémentarité de ses différentes chaînes. Si cette orientation stratégique vise à mieux répondre aux attentes diversifiées des publics, elle ne doit pas constituer un frein à la poursuite de la construction de l'« entreprise commune » et à la mise en œuvre des synergies qu'elle implique.*

---



## SOMMAIRE DES REPONSES

Ministre de l'économie, des finances et de l'industrie	302
Ministre du budget, des comptes publics et de la réforme de l'Etat, porte-parole du Gouvernement	306
Ministre de la culture et de la communication	308
Président directeur général de France Télévisions	312

**REPONSE DU MINISTRE DE L'ECONOMIE, DES FINANCES  
ET DE L'INDUSTRIE**

*Par courrier en date du 20 janvier 2012, vous m'avez transmis le projet d'insertion intitulé « France Télévisions : le milieu du gué », destiné à figurer dans le rapport public annuel 2012 de la Cour des comptes et auquel je souhaiterais apporter les commentaires suivants.*

*Sur la période 2011 – 2015, le risque financier semble relativement bien maîtrisé.*

*Comme cela est rappelé en introduction du projet d'insertion, France Télévisions a connu au cours des dernières années des évolutions très significatives, qui ont concerné tant les modalités d'exercice de son cœur de métier, que sa trajectoire de ressources ou son mode d'organisation : montée en puissance des usages numériques de l'image, suppression de la publicité en soirée sur toutes les chaînes de l'audiovisuel public, constitution de l' « entreprise commune », etc. Dans ce contexte délicat, France Télévisions a également dû faire face à des difficultés financières, qui ont notamment débouché, comme l'indique la Cour, sur un résultat négatif de 101,2 M€ pour l'exercice 2008.*

*La Cour des comptes note dans ce contexte que l'entreprise doit désormais s'attacher à « consolider son redressement financier ». Il est en effet estimé que, « dans un contexte économique et budgétaire particulièrement difficile », les hypothèses sur lesquelles sont fondés son plan d'affaires sont « fragiles » et que l'entreprise, appelée à relever ses engagements en matière de création et à « financer les investissements technologiques importants liés à la mutation numérique », doit donc rester « particulièrement attentive sur la préservation de son équilibre financier ».*

*Il convient toutefois de mettre en évidence plusieurs éléments qui paraissent de nature à assurer la soutenabilité de la trajectoire financière de l'entreprise.*

*i) Les ressources publiques, qui représentent désormais plus de 85 % des ressources de France Télévisions, ont tout d'abord fait l'objet d'un engagement de l'Etat sur la période 2011 – 2015, qui se traduit par une croissance très significative dans le contexte budgétaire actuel. La ressource publique connaît en effet entre 2011 et 2015 un taux de croissance annuel moyen de 2,2 %. En 2015, avec plus de 2,6 Md€, la ressource publique allouée à France Télévisions par l'Etat sera ainsi supérieure de plus de 8,5 % à ce qu'elle était pour l'année 2010. Bien que nécessitant d'être confirmés par la loi de finances, ces engagements offrent à France Télévisions une visibilité aussi forte que possible pour les quatre années à venir.*

*ii) S'agissant ensuite des recettes publicitaires, on ne peut que souscrire au constat de la Cour selon lequel leur niveau n'est en rien « garanti » pour les prochaines années. Plusieurs facteurs sont toutefois de*

*nature à crédibiliser la trajectoire inscrite dans le contrat d'objectifs et de moyens (COM). France Télévisions se fixe en effet des objectifs d'audience ambitieux et continuera ainsi de diffuser sur la période plusieurs programmes très fédérateurs qui devraient soutenir son audience et donc ses recettes publicitaires (les programmes sportifs, à commencer par les Jeux olympiques de Londres en 2012, en représentent un bon exemple). L'expérience des dernières années montre par ailleurs que France Télévisions a été capable de préserver ses ressources publicitaires dans un contexte économique contraint. Ces différents éléments sont de nature à faire de la trajectoire de ressources publicitaires inscrite dans le COM une prévision ambitieuse, mais réaliste.*

*iii) La période 2011-2015 est par ailleurs marquée par une très forte baisse des coûts techniques de diffusion, du fait de l'arrêt de la diffusion analogique et de la baisse des charges engagées sur le groupement d'intérêt public France Télé Numérique. Cette évolution technique permet de générer, notamment entre 2011 et 2012, des marges de manœuvre très significatives pour France Télévisions, qui peuvent permettre de financer son développement ou de préparer la mise en œuvre de projets structurants pour l'entreprise commune.*

*iv) Enfin, si les recettes publicitaires de France Télévisions devaient finalement s'avérer en deçà du niveau prévu dans le COM, la clause de rendez-vous inscrite dans le COM permettrait de réviser la trajectoire financière de l'entreprise. L'entreprise a d'ores et déjà été invitée par le conseil d'administration à envisager un scénario dégradé, fondé sur une baisse des recettes publicitaires au cours de l'année 2012 et sur la mise en œuvre de mesures d'économies correspondantes.*

*L'entreprise commune doit générer davantage de synergies, dès 2013.*

*Nonobstant ces éléments confortant la solidité de la trajectoire financière inscrite dans le COM, France Télévisions ne pourra financer son développement que si la mise en œuvre des synergies au sein de l'entreprise commune est accélérée. La Cour des comptes souligne à cet égard qu'en dépit des améliorations apportées à la gouvernance de l'entreprise commune, « d'importants efforts » restent à accomplir pour faire de celle-ci une réalité opérationnelle dans l'ensemble des secteurs d'activité de France Télévisions.*

*Il convient de noter en premier lieu, comme le souligne la Cour, que la création de l'entreprise commune a permis de renforcer utilement la gouvernance de l'entreprise. Le comité d'audit a soutenu les progrès accomplis dans différents domaines : en matière de qualité de l'information comptable et financière, qui demeure cependant perfectible, comme en matière d'audit interne et de maîtrise des risques, qui ont connu des améliorations très nettes. Comme cela est rappelé, la création d'un sous-comité des engagements a permis de renforcer le suivi par le conseil*

*d'administration des engagements en matière de programmes. Ce sous-comité a notamment eu pour effet de porter des demandes de clauses d'audience et d'audit bien calibrées, qui se sont révélées particulièrement utiles et ont permis d'obtenir des économies substantielles. Elles devront donc, à l'avenir, être systématisées, sur les programmes de flux comme sur les œuvres.*

*Toutefois, la Cour constate que la mise en œuvre de l'entreprise commune n'est pas encore achevée. Ce constat se vérifie en effet dans plusieurs domaines tels que les systèmes d'information, dont la convergence ne devrait être achevée qu'à l'horizon 2013, ou encore le coût de l'information. Ce sujet fait légitimement l'objet de développements particulièrement nourris dans les travaux de la Cour, et il conviendra de voir si les efforts de mutualisations et d'économies prévus pour la couverture des échéances électorales de 2012 sont réalisés.*

---

*En outre, il convient de relever que l'entreprise commune s'est traduite dans certains cas par des surcoûts. Si des coûts de transition sont inévitables lors de grandes réformes d'organisation, il convient de surveiller avec attention deux domaines particuliers : l'immobilier d'une part, où le rapprochement de services jusqu'ici dispersés a nécessité des déménagements et réaménagements d'espaces sur les différents sites du groupe et au total un accroissement du coût des locaux ; et la négociation des nouveaux accords collectifs d'autre part, dont il convient d'éviter qu'elle ne donne lieu à un alourdissement structurel des charges de personnel.*

*Comme le note justement le rapport, la création de l'entreprise commune doit en effet conduire in fine à des économies de masse salariale, ainsi que sur les frais généraux.*

*De fait, à ce jour, le plan de départs volontaires mis en œuvre par l'entreprise n'a pas donné lieu aux économies attendues et le taux de remplacement a été plus élevé qu'initialement prévu. Un suivi attentif des évolutions de masse salariale est donc nécessaire, ce qui suppose d'avoir des outils de gestion plus performants. S'agissant spécifiquement des frais généraux, il faut souligner qu'un indicateur dédié à ce type de dépenses est en cours de définition avec l'entreprise et sera renseigné dans le cadre des rapports d'exécution du COM.*

*Outre la situation financière de l'entreprise, sa trésorerie et son niveau de fonds propres, qui continueront de faire l'objet d'un suivi détaillé sur l'ensemble de la période, l'Etat actionnaire exercera donc une vigilance toute particulière sur les questions de synergies et fera de la mise en œuvre de gains de productivité une priorité dès le stade de la préparation du budget 2013.*

---

**REPONSE DE LA MINISTRE DU BUDGET, DES COMPTES PUBLICS  
ET DE LA REFORME DE L'ETAT,  
PORTE-PAROLE DU GOUVERNEMENT**

*Invitée à vous faire connaître les observations que ce relevé appelle de ma part, je souhaite vous soumettre en retour plusieurs remarques.*

*A titre liminaire, je vous précise que le contrat d'objectifs et de moyens (COM) entre l'Etat et France Télévisions a été signé le 22 novembre 2011.*

*Vous dressez un bilan mitigé des suites données par France Télévisions aux 27 recommandations que vous aviez formulées dans votre rapport de 2009.*

*Si sur la période 2009-2011, la santé financière de l'entreprise a pu être préservée grâce à des recettes publicitaires plus élevées que prévu, vous estimez que les hypothèses sur lesquelles repose le plan d'affaires annexé au COM sont fragiles.*

*Le niveau de trésorerie devrait évoluer à la baisse au cours de la période 2011-2015. A ce titre, je tiens à vous signaler que tant les obligations d'investissement en matière de création qui pèsent sur France Télévisions que les évolutions technologiques nécessiteront des investissements supérieurs à la capacité d'autofinancement de l'entreprise au cours de la période, ce qui se traduira mécaniquement par une diminution du niveau de trésorerie. Ce dernier fera néanmoins l'objet d'un suivi attentif de la part du comité d'audit au cours de la période, afin d'en garantir la soutenabilité et de proposer, le cas échéant, des mesures correctrices.*

*La trajectoire de recettes publicitaires s'appuie sur une analyse indépendante conduite par le cabinet Analysys Mason et sur le constat selon lequel l'exercice est très dépendant, à la baisse mais aussi à la hausse, de quelques hypothèses structurantes sur lesquelles il est difficile d'établir des prévisions fiables. Le niveau de recettes publicitaires prévu pour 2011 a d'ailleurs été atteint. Le scénario figurant dans le COM 2011-2015 est ambitieux mais il reste néanmoins réaliste. Face à ce constat, l'entreprise, dans un souci de gestion rigoureuse, pourrait être invitée à n'engager certaines dépenses que si ces recettes se réalisent.*

*Quant aux surplus de recettes publicitaires, si le COM prévoyait que l'entreprise pourrait en conserver le bénéfice, le vote de l'article 133 de la loi de finances initiale pour 2012 prévoit que le montant du versement en provenance du budget général puisse le cas échéant être réduit à due concurrence du montant des recettes propres excédant le montant inscrit dans le COM ou ses éventuels avenants conclus entre l'Etat et l'entreprise. Les surplus de recettes publicitaires devront donc, s'ils surviennent, faire l'objet d'une discussion entre l'Etat et l'entreprise et donner lieu à un avenant au COM qui en explicitera l'affectation.*

*Enfin, la Cour relève à juste titre que les incidences de la suppression totale de la publicité inscrite dans la loi pour 2016 n'ont pas été intégrées dans le plan d'affaires. Je vous rappelle néanmoins que le COM prévoit une clause de revoyure en 2013 à ce titre : « C'est pourquoi un rendez-vous entre France Télévisions et l'Etat est prévu avant la mi-2013, afin d'apprécier les ajustements à la baisse de la trajectoire publicitaire et d'en prévoir les modalités de compensation par la ressource publique pour assurer la couverture du budget global de France Télévisions ».*

*La Cour constate que la mise en œuvre de l'« entreprise commune » reste laborieuse. Il est vrai que les synergies prévues initialement reposaient sur des hypothèses et un calendrier volontaristes qui n'ont pas été tenus. Dans le COM 2011-2015, celles-ci ont été ajustées et repoussées de manière plus réaliste à 2013, date où la convergence des systèmes d'information devrait être effectuée. Concernant le plan de départs volontaires à la retraite, selon les dernières prévisions de l'entreprise, le nombre de départs effectifs devrait atteindre 520 fin 2012, pour un taux de remplacement d'environ 3 sur 4. L'objectif initial était de l'ordre de 900 départs à la retraite à la fin du plan (fin 2012), pour un taux de remplacement limité à 1 sur 4. Il reposait sur la convergence des systèmes d'information (désormais repoussée à 2013), l'harmonisation des statuts et accords collectifs (désormais prévue fin 2012) et sur un pilotage rigoureux des effectifs.*

*S'agissant des relations avec les producteurs, la dernière partie du paragraphe 3.3.1.4 du COM expose les modalités de mise en œuvre des recommandations de la Cour en matière de constitution d'une banque de données sur les différents coûts liés aux programmes, de versements conditionnés à la remise de comptes, et d'identification systématique de la rémunération des producteurs.*

*Enfin, vos autres recommandations sur le secteur de l'information et des rédactions, et sur les relations avec les sociétés de production indépendantes n'appellent pas de remarque particulière de ma part.*

---

**REPONSE DU MINISTRE DE LA CULTURE  
ET DE LA COMMUNICATION**

*Je souhaite appeler votre attention sur les points suivants.*

*1) Sur l'équilibre financier du groupe France Télévisions et les hypothèses de construction du contrat d'objectifs et de moyens (COM) 2011-2015*

*Comme le rappelle la Cour, France Télévisions a encaissé en 2009, 2010 et 2011, des ressources publicitaires supérieures aux prévisions. Le Gouvernement a procédé à des ajustements de la dotation publique, avec comme premier souci celui de l'équilibre financier de la société. Le retour plus rapide qu'initialement prévu des comptes de France Télévisions à l'équilibre a ainsi été permis, conformément à la recommandation formulée par la Cour dans son rapport thématique de 2009.*

*Le nouveau contrat d'objectifs et de moyens 2011-2015 est construit sur des hypothèses à la fois solides et ambitieuses. En cohérence avec le souci de la Cour d'assurer un suivi précis des conditions de l'équilibre financier de l'entreprise, le COM prévoit une clause de rendez-vous en 2013. Le ministère ne partage donc pas l'appréciation de la Cour quant au caractère fragile de ces hypothèses.*

*Afin de ne pas fragiliser l'équilibre financier de France Télévisions dans un contexte économique et budgétaire difficile, la date de suppression totale de la publicité a été reportée à 2016, dans le cadre de la loi de finances initiale pour 2011.*

*Ainsi, alors que le retour à l'équilibre financier du groupe France Télévisions a été atteint plus rapidement que prévu dans le cadre du précédent contrat d'objectifs et de moyens, le ministère de la Culture et de la communication veillera à ce que cet équilibre soit également atteint dans le cadre du nouveau COM 2011-2015.*

*2) Sur le projet d'entreprise unique :*

*France Télévisions poursuit ses efforts, afin de parachever le projet d'une « entreprise commune ».*

*La mise en œuvre du projet d'entreprise unique est particulièrement complexe, compte tenu des différences dans les organisations, les systèmes d'information et les méthodes de travail de chacune des sociétés qui ont fusionné au sein du groupe France Télévisions. La Cour, qui relève le travail accompli, a pleine conscience du caractère particulièrement lourd et complexe de ce chantier. Les efforts se poursuivent pour parachever l'entreprise unique malgré ces difficultés, et les premiers résultats tangibles en matière de convergence des systèmes d'information et de synergies*



*opérationnelles sont attendus à partir de fin 2012, début 2013. Le plan d'affaires du COM 2011-2015 est fondé sur ce calendrier réaliste, qui s'inscrit bien en réponse aux préoccupations de la Cour de sécuriser l'équilibre financier du groupe.*

*S'agissant plus particulièrement des négociations pour un accord d'entreprise unique, des procédures contentieuses ont été engagées par les organisations syndicales, comme le rappelle la Cour. Celles-ci ont eu pour conséquence de retarder le début des discussions sur le fond. Toutefois, l'arrêt de la Cour d'appel de Paris du 3 juin 2010 a fixé au 8 octobre 2012 le délai de survie de la convention collective nationale de la communication et de la production audiovisuelle (CCCPA) et au 8 février 2011 celui de l'avenant audiovisuel à la convention collective nationale de travail des journalistes (CCNTJ). Après avoir prorogé l'avenant audiovisuel, France Télévisions a signé avec les organisations syndicales, le 15 septembre 2011, un accord portant sur les journalistes qui s'est substitué à l'avenant audiovisuel à la date du 1er janvier 2012, à l'exception des stipulations relatives aux principes professionnels et déontologiques, d'application immédiate. La signature de cet accord portant sur les journalistes représente une première étape importante dans la construction du nouveau statut social de l'entreprise unique. Les négociations avec les autres catégories de personnel se poursuivent et il est prévu que l'échéance fixée par la Cour d'appel de Paris soit respectée.*

### *3) Sur l'adoption du COM 2011-2015 de France Télévisions :*

*Après avoir, conformément à la loi, été transmis au Conseil supérieur de l'audiovisuel et aux commissions parlementaires chargées des affaires culturelles et des finances des deux assemblées, et après avoir recueilli l'avis favorable des commissions des affaires culturelles et des finances de l'Assemblée nationale, le nouveau COM de France Télévisions, a été signé par les ministres chargés de la culture et de la communication, du budget et de l'économie, ainsi que par le Président-directeur général de France Télévisions, le 22 novembre 2011.*

### *4) Sur les réformes du secteur de l'information et des rédactions :*

*Le COM signé le 22 novembre 2011 prévoit que France Télévisions propose une offre d'information élargie et diversifiée, tant par le nombre d'émissions que par leur format (journaux télévisés, émissions de débat, magazines...) sur les chaînes mais aussi au travers des différentes éditions d'une même chaîne. Il fixe au groupe l'objectif de modernisation du processus de fabrication de l'information afin d'accroître l'efficacité éditoriale ainsi que son efficacité. Il s'agit notamment d'améliorer la couverture de l'actualité par les différentes équipes des rédactions au moyen d'une plus grande coordination. Celle-ci se traduit notamment par la création d'une direction des reportages et des moyens commune aux différentes rédactions nationales, un mécanisme de coordination centrale des*

reportages et la modernisation des procédés de production de l'information grâce à la dématérialisation de la chaîne de fabrication.

L'exigence de qualité a, par ailleurs, fait l'objet de la Charte des antennes élaborée en 2011.

Dans un souci d'efficacité et de suivi, le COM comporte enfin plusieurs indicateurs nouveaux relatifs à l'information - en sus de ceux relatifs au coût de l'information au sein du coût de grille retracés dans le cadre du plan d'affaires et des budgets et comptes de la société : l'audience des sites d'information ; la perception par le public du traitement par les chaînes de France Télévisions des questions relatives à l'information, au débat citoyen et aux grands problèmes de notre temps ainsi que du reflet de la diversité des points de vue ; le coût horaire des programmes régionaux sera en outre suivi.

Le ministère estime que le COM répond ainsi aux enjeux identifiés par la Cour dans ce domaine.

5) Sur les relations entre France Télévisions et les sociétés de production indépendantes :

Le ministère de la culture et de la communication est attaché à ce que des obligations d'engagement en matière de création cinématographique et audiovisuelle soit fixées, par la loi, aux chaînes publiques et privées. Dans un environnement concurrentiel international dominé par les « majors » nord-américains, ces dispositions ont permis et continuent de permettre à la création cinématographique et audiovisuelle française d'exercer son influence.

Aussi, il convient de trouver un équilibre entre les dispositions de soutien à la création, essentielles, et l'optimisation des coûts de production des programmes en général.

C'est pourquoi le nouveau COM 2011-2015 prévoit une série de mesures qui visent à une meilleure efficacité dans la production de programmes, parmi lesquelles : la mise en place d'une direction de la production et des moyens qui pilote l'ensemble des investissements et des négociations avec les producteurs ; la constitution d'une banque de données des différents coûts liés aux programmes ; l'obligation faite aux prestataires de programmes de fournir un devis détaillé selon une nomenclature prédéfinie ; l'identification dès le devis des postes de rémunération du producteur conformément à une recommandation de la Cour dans son rapport thématique de 2009 ; ou encore la généralisation progressive de la démarche d'audit de production pour les programmes de flux et de stock comme demandé par la Cour.

Enfin, France Télévisions a conclu, à l'été 2011, avec les représentants des producteurs audiovisuels une charte du développement qui encadre et clarifie les relations entre les auteurs, les producteurs et le groupe

---

*France Télévisions dans le processus de développement des œuvres de fiction. Il s'agit ainsi de préciser les modalités de travail et les responsabilités de chacun, en particulier en cas d'interruption du développement d'un projet. L'objectif est, entre autres, d'optimiser les investissements de France Télévisions dans la fiction.*

---

**REPONSE DU PRESIDENT-DIRECTEUR GENERAL  
DE FRANCE TELEVISIONS**

*Je vous prie de bien vouloir trouver ci-dessous mes observations en réponse.*

*La Cour relève que le Contrat d'objectifs et de moyens (COM) 2011-2015 est la nouvelle « feuille de route de l'entreprise » dans le contexte mouvant et complexe qui est le nôtre. La direction de France Télévisions entend effectivement respecter l'ensemble des engagements et accomplir les missions décrites dans ce document, tout en veillant à ses grands équilibres. Ce contrat entre l'Etat et France Télévisions a été signé le 22 novembre 2011 et l'entreprise a identifié, dès la fin novembre 2011, 29 projets prioritaires (déjà en cours ou à engager) qui contribueront à la mise en œuvre opérationnelle du COM autour de trois axes : fédérer tous les publics autour d'une offre innovante et diversifiée, conquérir les nouveaux usages de la télévision, bâtir une entreprise commune performante et solidaire.*

*La construction de l'entreprise commune*

*La Cour reconnaît la complexité de la démarche de construction de l'entreprise commune France Télévisions engagée par la précédente équipe de direction en application de la loi du 5 mars 2009, qui a opéré la fusion juridique de la holding France Télévision avec les cinq sociétés France 2, France 3, France 4, France 5 et RFO. Si la Cour relève à l'automne 2011 une mise en œuvre partielle de cette réforme lancée début 2010, c'est bien parce qu'elle ne peut être que progressive. Une transformation de cette envergure requiert plusieurs années, et celle-ci est rendue plus complexe par la forte divergence initiale des systèmes d'information et par la disparité des statuts sociaux et des organisations du travail. La Cour note cependant l'avancement des travaux de convergence des systèmes informatiques et des négociations sociales, lesquelles sont en phase avec le nouveau calendrier déduit de l'arrêt de la Cour d'appel du 3 juin 2010, qui avait repoussé la date butoir de la négociation d'un nouvel accord collectif. Ainsi, France Télévisions a signé le 15 septembre 2011 un accord concernant les journalistes et poursuit résolument les négociations avec les syndicats concernant les personnels techniques et administratifs, dans l'objectif d'aboutir à un accord courant 2012.*

*L'entreprise partage le constat de la Cour relatif aux contraintes du cadre financier - en recettes publiques comme en recettes publicitaires - de France Télévisions, dans un contexte de forte mutation du marché de l'audiovisuel et des modes de fréquentation des images télévisées. La direction de l'entreprise est donc particulièrement vigilante à la préservation de ses équilibres d'exploitation et de trésorerie et à la tenue de ses effectifs. Sous réserve des opérations de clôture en cours, elle table ainsi sur un*

*équilibre de ses comptes 2011, malgré la diminution en cours d'exercice de 28 M€ de ses ressources publiques.*

*En termes d'instruments prévisionnels, l'entreprise tient à la disposition de la Cour le tableau de financement pluriannuel 2012-2015, finalisé postérieurement aux derniers échanges avec les magistrats chargés du contrôle, et la tiendra également informée des étapes de la démarche de gestion prévisionnelle des emplois et des compétences qui a été lancée. Elle continuera de s'attacher à l'enrichissement des documents prévisionnels de gestion, dès lors que les systèmes d'information et de gestion seront en mesure de fournir des informations analytiques harmonisées et fiables.*

*Concernant le rôle du Conseil d'administration sur les engagements financiers les plus importants, France Télévisions se félicite que la Cour lui donne acte de la mise en œuvre de ses préconisations. Le dispositif retenu et expérimenté pendant deux ans a été intégré au règlement intérieur du Conseil d'administration par délibération de celui-ci en sa séance du 5 janvier 2012.*

#### *L'information et les rédactions*

*La Cour a noté le lancement en novembre 2011 de notre nouvelle offre numérique, l'application France TV Info, qui totalise en fin d'année près de 600 000 téléchargements sur terminaux mobiles, et participe pleinement de l'accomplissement de notre mission de service public sur tous les supports. France Télévisions confirme, pour répondre à la préoccupation de la Cour, la pleine maîtrise technologique, éditoriale et juridique de cet outil par l'entreprise, même si des expertises extérieures ont naturellement été nécessaires à sa mise en place. Une plateforme Sports est par ailleurs en préparation pour un lancement avant les jeux olympiques d'été.*

*Concernant plus généralement les rédactions nationales et l'information, la Cour souhaite « le développement d'un référentiel de qualité sur la base de critères objectifs (durée des reportages, angle international, point de vue d'experts, débats contradictoires) » et considère qu'au vu des réponses de France Télévisions, « force est de constater que le secteur de l'information et des rédactions n'a connu que des évolutions situées bien en-deçà des enjeux identifiés par les recommandations de la Cour ». Pour sa part, la direction de France Télévisions n'estime pas que le développement d'outils quantitatifs de mesure de la qualité de l'information puisse permettre de planifier et piloter ex ante de manière satisfaisante l'activité des rédactions. Le service public doit en effet avant tout témoigner de sa réactivité pour être en mesure de couvrir les grands événements d'actualité, de la capacité de ses journaux à être présents sur les théâtres où elle se joue (ex. Tunisie, Egypte, Lybie, Syrie, Japon...), et de son expertise dans le décryptage de l'info (paroles d'experts internes/externes), ou encore dans l'organisation des débats contradictoires de qualité, en fonction de l'actualité et dans le respect des moyens dont elle dispose. Pour autant,*

*France Télévisions ne conteste pas la nécessité de disposer d'indicateurs de suivi des moyens affectés à la collecte et à la fabrication de l'information, pour son pilotage interne comme pour en rendre compte à son actionnaire (cf. infra).*

*S'agissant de la qualité de l'information, le COM de France Télévisions prévoit par ailleurs, le suivi sous forme de baromètre, de la « perception par le public du traitement par les chaînes de France Télévisions des questions relatives à l'information, au débat citoyen et aux grands problèmes de notre temps » (dans le cadre du baromètre annuel de l'image des chaînes, avec les questions suivantes : « La chaîne présente l'information de manière crédible ? Aide vraiment à comprendre l'actualité du monde ? Présente des journaux d'information qui sont proches de vos préoccupations ? »). L'entreprise entend ainsi développer ce type d'instruments dans le domaine de l'information après l'avoir fait dans le domaine des programmes. Enfin, les journaux télévisés de France Télévisions sont traités par le baromètre thématique INA Stat qui témoigne de la diversité des thèmes abordés.*

*L'amélioration de la performance économique de l'information, souhaitée par la Cour, est un des objectifs prioritaires poursuivis par la direction de l'entreprise, dans le respect de l'identité éditoriale de chaque rédaction. La Direction générale adjointe des rédactions a engagé plusieurs projets en ce sens :*

*- la mise en place d'une direction des reportages et des moyens, commune aux différentes rédactions nationales ;*

*- une coordination centralisée des reportages (au lieu de deux coordinations jusque là) afin d'optimiser les envois d'équipes pour couvrir l'actualité et notamment éviter la présence d'équipes multiples sur des événements ne le justifiant pas (par exemple : les conférences de presse de personnalités ou certains meetings politiques) ;*

*- la mise en commun d'un certain nombre de services techniques en vue d'en mutualiser les moyens et d'en accroître l'efficacité par la génération de synergies ;*

*- la modernisation de ses processus de fabrication notamment au travers de la dématérialisation de l'ensemble de la chaîne de fabrication de l'information (France 2 en 2011 et France 3 en 2012), ce qui inclut en outre la transmission via Internet des images de reportages.*

*La couverture des échéances électorales présidentielle et législatives en 2012 sera l'occasion de déployer pour la première fois un dispositif mutualisé. Ce dispositif s'est d'ores et déjà traduit par le choix d'un institut de sondage unique pour accompagner le groupe et il prévoira également la couverture de la campagne avec des moyens mutualisés pour des événements tels que les conférences de presse de candidats, leurs meetings et*

déplacements. Ce principe sera également retenu pour l'organisation des soirées électorales.

Conformément aux suggestions de la Cour tendant à une meilleure évaluation de la performance, France Télévisions mettra en place, pour l'information nationale, un suivi chiffré des opérations mutualisées qui seront menées chaque année, avec une appréciation des gains liés à la mise en commun lorsqu'elle est pertinente. Des indicateurs de productivité (coût horaire, volume horaire, nombre de sujets) ont été établis en 2011, notamment pour les bureaux à l'étranger, et seront déployés au cours de l'année 2012 dans les différents services des rédactions. Ils doivent permettre de mesurer l'adéquation des moyens mis en œuvre avec la production d'information des équipes en charge d'alimenter les éditions nationales des journaux télévisés.

#### *Les relations entre l'entreprise et les producteurs*

Concernant les relations entre l'entreprise et les producteurs indépendants de programmes audiovisuels, la direction de France Télévisions remercie la Cour d'avoir pris acte de la définition et de la mise en application d'une politique ambitieuse d'audit de production et d'optimisation des négociations avec les producteurs.

L'ensemble des recommandations de la Cour en la matière ont été mises en œuvre par l'entreprise, à une exception près, relative à la définition des obligations de production, qui relève du pouvoir réglementaire, et hormis les deux expérimentations préconisées qui ne paraissent pas adaptées à la nature même des activités de production audiovisuelle (considérer le producteur comme un prestataire et le rémunérer sur facture ; établir ex ante un dispositif de partage des économies par rapport au devis). De telles dispositions n'existent d'ailleurs pas, à la connaissance de France Télévisions, dans les relations entre les autres diffuseurs et leurs producteurs.

Un plan d'audit renforcé a été mis en place en 2011 et pour 2012, sur la base d'une méthodologie unifiée, appliquée par les cabinets d'audit qui ont été sélectionnés à cette fin. Le référentiel des coûts, que constitue la base de données préconisée par la Cour, a été défini et les coûts de production y sont intégrés et peuvent être comparés et analysés. La démarche d'audit de production est ainsi en voie d'être systématisée. Ainsi qu'il a été indiqué à la Cour lors de l'audition du 20 octobre 2011, il est prévu dans le COM que, sur sa durée, 90 % des émissions de flux existantes devront avoir fait l'objet d'un audit. De même, le COM fixe l'objectif que des audits de production soient réalisés pour les oeuvres audiovisuelles.

En ce qui concerne les contrats de production, la présentation homogène des devis et des remises de comptes, l'identification et le chiffrage de la rémunération des producteurs, et l'insertion d'une échéance de

*paiement à la remise des comptes figurent bien dans tous les nouveaux contrats.*

*Ainsi, dans le respect des obligations fixées par la réglementation et des engagements quantitatifs de création inscrits au COM, France Télévisions se donne pour objectif d'optimiser les coûts unitaires de production et le service rendu aux téléspectateurs.*

---



## 3

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

---

### *PRESENTATION*

---

*En 2009 et 2010, la Cour a procédé au contrôle des comptes et de la gestion de sept grandes universités (Paris I, Paris III, Paris IV, Paris VI, Paris VII, Paris VIII et Paris XI) ayant, à l'exception de l'université Paris VIII, bénéficié du passage aux responsabilités et compétences élargies (RCE) prévu par la loi du 10 août 2007 relative aux libertés et responsabilités des universités (« loi LRU »). Elle a centré ses investigations sur la qualité des comptes, les procédures comptables et les dispositifs de pilotage de maîtrise des risques.*

*L'accès aux responsabilités et compétences élargies est inséparable du processus de renforcement de l'autonomie des universités dont il est une composante essentielle. Peuvent y accéder celles qui seront en mesure de produire des comptes fiables susceptibles d'assurer une responsabilisation des établissements. L'article 18 de la loi dispose, à cette fin, que « les comptes de l'université font l'objet d'une certification annuelle par un commissaires aux comptes ». La loi impose en outre que chaque établissement « se dote d'instruments d'audit interne et de pilotage financier et patrimonial ».*

*Les universités jugées capables de passer aux responsabilités et compétences élargies sont dotées de responsabilités supplémentaires : elles assurent la rémunération de l'ensemble de leur personnel, y compris les enseignants-chercheurs, autrefois rémunérés sur le budget de l'Etat ; les crédits correspondants leur sont versés à cette fin. Elles pourront, en outre, bénéficier, si elles le souhaitent, de la dévolution du patrimoine immobilier universitaire dont l'Etat était jusqu'ici propriétaire<sup>98</sup>.*

*Les investigations auxquelles a procédé la Cour confirment que si la fiabilité des états financiers progresse, des lacunes inquiétantes*

---

<sup>98</sup> Article 32 de la loi du 10 août 2007 : L'Etat peut transférer aux établissements publics à caractère scientifique, culturel et professionnel qui en font la demande la pleine propriété des biens mobiliers et immobiliers appartenant à l'Etat qui leur sont affectés ou sont mis à leur disposition.

demeurent dans les procédures comptables et les dispositifs de maîtrise des risques.

*Ces constats sont de nature, s'il n'y est pas porté remède, à réduire l'exercice d'une autonomie réelle des universités. Le ministre de l'enseignement supérieur et de la recherche et le ministre du budget en ont été alertés par un référé qui leur a été adressé par la Cour le 21 avril 2011.*

*Après avoir rappelé les constats et les recommandations faites par la Cour dans son référé (I), la Cour fait le bilan des progrès constatés (II).*

---

## **I - L'amélioration des comptes et de la gestion : un préalable nécessaire à l'autonomie**

### **A - Des faiblesses comptables persistantes**

#### **1 - Les procédures comptables**

Les faiblesses dont souffrent les procédures comptables des établissements examinés portaient sur quatre domaines : 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. La Cour recommandait aux ministres d'y porter une attention particulière.

A l'exception de l'université Paris IV, aucune université ne dispose d'un inventaire physique permettant de garantir la réalité et l'exhaustivité des biens repris à l'actif du bilan.

Si les établissements ont entrepris le recensement de leur parc immobilier et ont reçu, en 2010, une estimation de ce parc réalisée par France Domaine, les exemples des universités Paris III, Paris IV et Paris VI montrent que des incertitudes demeurent sur le périmètre des biens contrôlés, le statut juridique ou l'entité supportant la charge du renouvellement de certains biens. En outre, l'estimation de France Domaine étant globale, l'approche par composants, qui n'a pas encore été adoptée par les universités, reste à mettre en œuvre.

La question de la valorisation du patrimoine immobilier, préalable à sa dévolution aux universités, n'est donc pas encore réglée.

Les outils et méthodes utilisés ne permettent pas toujours un calcul fiable des amortissements des immobilisations et des passifs qui les

financent : périmètre incomplet des biens amortis (universités Paris VIII, Paris XI), taux pratiqués (universités Paris I, Paris IV) et date de départ du calcul des amortissements (universités Paris III, Paris IV) non conformes à la réglementation, absence de suivi de l'origine du financement des immobilisations (universités Paris III, Paris IV, Paris III).

Le principe de séparation des exercices est insuffisamment appliqué. Le résultat ne reflète donc pas fidèlement l'activité de l'année et cela d'autant plus que les comptes d'imputation provisoire présentent souvent des soldes élevés à la clôture de l'exercice (universités Paris I, Paris III, Paris IV, Paris VII, Paris VIII).

Il existe des lacunes dans la comptabilisation et le suivi des contrats pluriannuels (universités Paris I, Paris IV, Paris VII, Paris VIII), particulièrement pour ce qui concerne les contrats de recherche. Conjuguées à l'absence de comptabilité analytique (à l'exception des universités Paris VI et Paris XI), elles sont de nature à porter préjudice au pilotage des activités.

Enfin, le recensement des risques et des engagements pesant sur les comptes des universités est loin d'être exhaustif. Les provisions pour risques et charges ne sont que partiellement comptabilisées, voire inexistantes. Les passifs sociaux (notamment les congés à payer et les comptes épargne-temps), dont les enjeux financiers augmentent pourtant sensiblement avec l'accès aux responsabilités et compétences élargies, ne sont pas retracés dans les comptes.

## **2 - Les dispositifs de maîtrise des risques comptables et financiers**

L'autonomie de gestion inhérente au passage aux responsabilités et compétences élargies augmente les risques comptables et financiers.

Le dispositif de maîtrise de ces risques est cependant aujourd'hui loin d'atteindre un degré de maturité suffisant dans les universités. L'observation vaut pour l'organisation de cette fonction, la documentation des procédures, la traçabilité des acteurs et des opérations, ainsi que pour le pilotage.

Rares sont les universités ayant formalisé une analyse des risques et un plan d'actions correctrices. L'élaboration de cartographies des risques n'était engagée, au moment des contrôles, que dans deux établissements (universités Paris VI et Paris XI) et seulement sur un périmètre restreint de processus.

La faiblesse de la politique de formation ne concourt pas à la professionnalisation de la fonction comptable et financière. Elle est, au demeurant, trop souvent perçue comme se limitant à l'agence comptable et à la direction des affaires financières, ce qui fragilise les procédures et entrave la circulation de l'information.

Ces constatations traduisent la faible implication des directions des universités dans la définition d'une politique explicite d'amélioration de la qualité des comptes.

## **B - Deux zones de risque principales**

Les faiblesses relevées par la Cour rendent difficiles une véritable indépendance patrimoniale des universités et une maîtrise correcte de leurs ressources humaines.

### **1 - Le défaut d'indépendance patrimoniale**

Une réelle autonomie des universités ne saurait se concevoir sans une indépendance patrimoniale qui en constitue un élément essentiel. Cette perspective est en effet liée à la dévolution patrimoniale effective proposée par la loi du 10 août 2007, comme la Cour l'a souligné dans son rapport public annuel 2009.

Or cette évolution n'est envisageable que pour autant que les établissements bénéficieront d'une bonne connaissance et d'une valorisation fiable de leur patrimoine immobilier, ce qui n'est donc actuellement pas toujours le cas. Les commissaires aux comptes de l'université Paris VI ont d'ailleurs émis une réserve sur ce point : manque d'information sur les méthodes et hypothèses qui sous-tendent les évaluations effectuées par France Domaine, incertitudes sur le périmètre et la situation juridique des biens concernés, approche par composants non mise en œuvre.

### **2 - La maîtrise des dépenses de personnel**

La maîtrise des dépenses de personnel et l'exercice d'un véritable pilotage des ressources humaines sur la durée constituent le second volet de la responsabilisation des établissements. Ils emportent, en effet, des conséquences lourdes pour le contrôle de leurs charges, la bonne gestion de leurs moyens humains et l'impact de ces politiques sur les comptes de l'Etat.

Or les contrôles menés par la Cour ont mis en évidence un certain nombre de carences, également relevées par les commissaires aux comptes, dans les systèmes d'information et les outils de pilotage.

Les logiciels de gestion administrative, quand ils sont correctement mis à jour, intègrent rarement les informations nécessaires au suivi des emplois affectés dans les structures et ne sont que rarement interfacés avec les logiciels de paye. S'ensuivent des risques d'erreurs dans la gestion courante et une faible visibilité sur le respect des plafonds d'emploi. Or le développement, par l'agence de mutualisation des universités et établissements (AMUE), d'un logiciel de gestion administrative et financière intégrée n'a toujours pas débouché sur un produit opérationnel.

L'absence constatée d'outils permettant la gestion prévisionnelle tant de la masse salariale que des emplois et des compétences constitue, quant à elle, un risque de moyen-long terme pour les universités comme pour le budget de l'Etat. Dans ce domaine également, l'agence ne semble pas être au rendez-vous des enjeux lourds de gestion dans le cadre des nouvelles responsabilités d'ores et déjà dévolues aux établissements, ou qui leur échoiront au plus tard en 2012.

Au terme de ces analyses, la Cour avait, dans son référé du 21 avril 2011, invité les ministres à :

- clarifier les règles de comptabilisation des contrats pluriannuels et, plus largement, remédier à l'obsolescence de l'instruction comptable applicable aux universités (instruction codificatrice M 9-3) ;
- sensibiliser les universités aux enjeux de la qualité comptable et de la maîtrise des risques ;
- veiller à la formation de l'ensemble des personnels de la chaîne comptable et financière, mais également des membres des nouveaux conseils d'administration tels qu'ils résultent de la loi du 10 août 2007 ;
- porter attention aux deux domaines – immobilier et personnel - où les insuffisances comptables et de gestion présentaient le plus de risques pour les établissements.

## **II - Des actions ministérielles tangibles de sensibilisation et de soutien**

Dans leur réponse au référé de la Cour, les deux ministres ont considéré, avec la Cour, que la contrepartie nécessaire de l'accession aux responsabilités et compétences élargies doit être le renforcement de la

professionnalisation de la gestion et de la transparence comptable des universités.

Ils ont souligné que, d'une manière générale, le passage aux responsabilités et compétences élargies, notamment par le biais de la certification, a déclenché une dynamique d'amélioration de la qualité comptable au sein des établissements.

Conscients des points de fragilité qui perdurent et des risques qu'ils font peser sur l'indépendance patrimoniale et la maîtrise des dépenses de personnel, ils se sont engagés à ce que les actions qu'ils ont déjà entreprises pour y remédier se poursuivent dans le sens des préconisations de la Cour.

### **A - La sécurisation du cadre comptable**

Une documentation a été mise à la disposition des établissements (notamment, un vade-mecum sur le passage aux responsabilités et compétences élargies, un cadre de référence de la maîtrise des risques comptables et financiers des établissements publics nationaux, un tableau de présentation et d'analyse des réserves des universités passées aux responsabilités et compétences élargies 2009 et les recommandations associées). La documentation sera enrichie au fur et à mesure des besoins des établissements comme des constats des commissaires aux comptes.

Des travaux associant les services du ministère du budget et la compagnie nationale des commissaires aux comptes (CNCC) ont notamment permis de préciser les règles de comptabilisation de certains passifs sociaux.

La refonte de l'instruction comptable M 9-3 applicable aux universités, dont la publication est annoncée pour la fin de l'année 2011, participera également à la clarification des règles comptables préconisée par la Cour. La nomenclature comptable a d'ores et déjà été revue<sup>99</sup>, afin d'y intégrer les innovations introduites par la loi du 10 août 2007 et ses décrets d'application (comptes spécifiques pour les universitaires, resserrement des comptes de dépenses de personnel afin de faciliter le traitement des opérations de paye à façon et le suivi de la masse salariale).

Enfin, les ministères ont lancé des travaux avec des représentants des établissements pour les accompagner dans la conduite de chantiers

---

<sup>99</sup> Le conseil de normalisation des comptes publics a rendu un avis favorable au projet qui lui a été soumis par la direction générale des finances publiques. Cet avis est intervenu le 12 juillet 2011, donc après la réponse des ministres.

particulièrement complexes : la comptabilisation des opérations pluriannuelles selon la méthode à l'avancement et la comptabilisation des immobilisations par composants.

## **B - Le renforcement des dispositifs de maîtrise des risques**

La démarche de qualité comptable et de maîtrise des risques comptables et financiers, qui en constitue la clé de voûte, nécessite la sensibilisation et la pleine implication de l'ensemble des acteurs. Afin de garantir une appropriation réelle et durable de cette démarche, les deux ministères ont adopté une approche pluriannuelle.

Des réunions de sensibilisation et de formation ont été organisées, dont trois séminaires à destination des ordonnateurs et des agents comptables des établissements accédant aux responsabilités et compétences élargies.

Par ailleurs, les universités ont participé à la réunion organisée par le ministre du budget pour les opérateurs. Il leur a été demandé de renforcer le déploiement du contrôle interne comptable et financier en 2011 en présentant au conseil d'administration une cartographie des risques et un plan d'action pluriannuel de maîtrise des risques de l'établissement. Il en est résulté la circulaire datée du 1<sup>er</sup> juin 2011, consacrée aux opérateurs et à leur maîtrise des risques comptables et financiers.

La qualité comptable des universités est en retrait comparée à celle des autres opérateurs<sup>100</sup>. En conséquence, afin d'accroître l'efficacité de leurs actions conjointes en matière de contrôle interne comptable et financier, les deux ministres ont décidé de mutualiser leurs actions de formation dans une offre de services présentée le 30 juin 2011 aux présidents, directeurs généraux des services ainsi qu'aux agents comptables des universités passées aux responsabilités et compétences élargies.

---

<sup>100</sup> Les comptes 2010 des universités certifiées font en moyenne l'objet de 3,3 réserves par leur commissaire aux comptes. Pour les autres opérateurs, le nombre moyen de réserves s'établit à 0,2.

## **C - Le traitement des zones de risque principales**

### **1 - L'indépendance patrimoniale**

La dévolution patrimoniale conditionnant la réelle autonomie des universités, la juste évaluation du patrimoine immobilier, ainsi que l'élaboration d'un schéma pluriannuel de stratégie immobilière sont des objectifs importants que les ministères ont fixés aux établissements.

Les échanges avec la compagnie nationale des commissaires aux comptes ont permis récemment de préciser aux commissaires aux comptes les conditions dans lesquelles les évaluations ont été effectuées par France Domaine. Cette clarification devrait permettre la levée des réserves formulées sur la comptabilisation du patrimoine immobilier pour insuffisance d'informations.

Pour éviter toute prise de risque, une démarche d'expérimentation a été retenue pour le transfert du patrimoine aux établissements. Pendant les deux ans qui ont précédé la dévolution du patrimoine à trois établissements « expérimentateurs » (les universités Clermont I, Toulouse I et Poitiers), ces derniers ont bénéficié du soutien des services du ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche pour acquérir les compétences nécessaires. Les travaux ont porté sur l'élaboration d'une stratégie immobilière, le renforcement du pilotage de la politique et de la gestion immobilière, la mise à niveau de la comptabilité patrimoniale, la construction d'une prévision pluriannuelle des dépenses de gros entretien sur vingt-cinq à trente ans et d'un budget pluriannuel sur cinq ans, l'identification et la sécurisation juridique des biens à transférer.

Malgré les incertitudes relevées par la Cour sur le périmètre des biens contrôlés et leur statut juridique, l'imbrication exceptionnelle de l'immobilier universitaire parisien n'a pas été considérée par le ministre chargé des universités comme un obstacle à l'évolution patrimoniale des universités franciliennes.

### **2 - La maîtrise des dépenses de personnel**

Le développement des applications de ressources humaines et de la paye (projet SIHAM), auquel le ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche est associé aux côtés de l'agence de mutualisation des universités et établissements, dépend du degré d'avancement des projets de l'opérateur national de paye (ONP), puisqu'il doit tenir compte des prescriptions de cet organisme.



Le ministère assure néanmoins que le produit livré devrait offrir toutes les garanties nécessaires au suivi et au pilotage des emplois et de la paye.

En outre, depuis le passage aux responsabilités et compétences élargies, les universités, à l'image de Paris III et Paris IV, travaillent à la mise en place de passerelles entre les outils de gestion administrative et de paye.

Depuis 2009, l'outil OREMS (outil de remontée des emplois de la masse salariale) mis en place par le ministère permet d'assurer un suivi des emplois et des crédits à partir des retours de la paye à façon. Cet outil ouvert aux rectorats a mis en évidence les erreurs d'imputation des emplois identifiés par la Cour. Sur la base de ce constat partagé, un renforcement du contrôle qualitatif des données dans ce domaine est annoncé.

L'analyse par les rectorats des dépenses de personnel en 2010 ne fait ressortir aucune dérive majeure tant au niveau de la consommation des emplois que de la masse salariale. Le taux moyen de consommation du plafond d'équivalent temps plein travaillé (ETPT) voté est inférieur à 96 % et celui d'exécution des crédits ouverts est de moins de 98 %. Ces résultats proviennent en partie des efforts de formation et d'information effectués auprès des établissements et des rectorats.

S'agissant de la gestion prévisionnelle de la masse salariale, la plupart des universités ont mis en place une cellule d'aide au pilotage de la masse salariale et des emplois. Cette cellule est chargée d'assurer le suivi infra-annuel de la consommation des crédits mais également de procéder à la projection pluriannuelle de l'évolution de la masse salariale. Une telle projection ne peut actuellement s'appuyer sur une politique globale et cohérente de ressources humaines, que les universités n'ont pas encore développée. Cependant, les exemples de l'université Paris I (élaboration d'un schéma directeur des emplois) et de l'université Paris III (rationalisation de la cartographie des emplois) montrent que des travaux ont également été engagés dans ce domaine.

#### *CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS*

*Les deux ministères ont donné suite aux observations et recommandations de la Cour :*

- sur la portée stratégique pour l'autonomie des universités de la qualité comptable et de la maîtrise des risques ;*
- sur la nécessité de mettre à la disposition des universités un corpus de règles comptables modernisé et des outils de gestion adéquats, notamment en matière de gestion des rémunérations ;*

- *sur les actions de formation et de sensibilisation des personnels et directions des universités dans ce domaine.*

*La Cour estime cependant que les deux ministères doivent être davantage attentifs aux enjeux majeurs que sont, pour l'autonomie universitaire, l'immobilier et la gestion de la masse salariale et des emplois. Les risques, dans ces domaines, ne sont pas diminués de façon suffisante par les actions qu'ils ont entreprises.*

*Elle insiste enfin sur le fait que la maîtrise par les universités de leurs nouvelles responsabilités exige d'elles l'exercice d'un véritable pilotage financier, ce qui suppose la mise en place d'un système fiable d'analyse des coûts. Or les établissements ne disposent que trop rarement d'un système d'information et de gestion adapté.*

*Aussi la Cour réitère-t-elle les deux recommandations suivantes :*

- 1. intensifier les actions de renforcement de la maîtrise des risques pour la gestion immobilière et salariale ;*
- 2. renforcer prioritairement les systèmes d'information et de gestion.*

## SOMMAIRE DES REPONSES

Ministre du budget, des comptes publics et de la réforme de l'Etat, porte-parole du Gouvernement	328
Ministre de l'enseignement supérieur et de la recherche	329

**REPONSE DE LA MINISTRE DU BUDGET, DES COMPTES PUBLICS  
ET DE LA REFORME DE L'ETAT,  
PORTE-PAROLE DU GOUVERNEMENT**

*La Cour note que le ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche et le ministère du budget ont donné suite aux observations de la Cour qui leur ont été adressées le 21 avril 2011 sur la portée stratégique, pour l'autonomie des universités, de la qualité comptable et de la maîtrise des risques, sur la nécessité de mettre à la disposition des universités un corpus de règles comptables modernisé et des outils de gestion adéquats et sur les actions de formation et de sensibilisation des personnels et des directions des universités dans ce domaine.*

*Ce constat me permet de réaffirmer l'engagement et la mobilisation de mes services, en liaison étroite avec ceux du ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche, dans l'accompagnement des universités, pour le renforcement de la professionnalisation de leur gestion et leur transparence comptable. Les travaux seront naturellement poursuivis, dans le sens des préconisations de la Cour, que je partage, afin d'inscrire la réussite de cette démarche dans la durée.*

*Concernant les enjeux majeurs que sont l'immobilier, la gestion de la masse salariale et des emplois et le renforcement des systèmes d'information et de gestion, la Cour estime qu'il convient d'engager des actions complémentaires, afin de mieux maîtriser les risques. Les difficultés ponctuelles rencontrées en fin d'année 2011 par quelques universités rendent le constat de la Cour particulièrement pertinent et justifient la pleine application des dispositions du décret du 27 juin 2008 relatif au budget et au régime financier des établissements publics à caractère scientifique, culturel et professionnel bénéficiant des responsabilités et compétences élargies, qui prévoit l'implication du réseau des contrôleurs budgétaires régionaux, en appui des recteurs, auxquels incombe la responsabilité du contrôle des universités.*

*Je partage enfin l'analyse de la Cour sur l'importance de clarifier et de simplifier l'organisation et la répartition immobilière des universités parisiennes avant de leur confier la pleine et entière responsabilité de leur patrimoine.*

---

**REPONSE DU MINISTRE DE L'ENSEIGNEMENT SUPERIEUR  
ET DE LA RECHERCHE**

*Je note que ce rapport intègre tous les éléments et appréciations précédemment apportés à la Cour à l'occasion de la réponse du ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche au référé n° 60762 en date du 21 avril 2011.*

*Par ailleurs, dans ses recommandations formulées en conclusion de ce rapport, la Cour souligne que le ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche en a d'ores et déjà suivi trois d'entre elles et je partage entièrement avec la Cour l'objectif de poursuivre sans relâche les deux dernières : aussi bien intensifier les actions de renforcement de la maîtrise des risques pour la gestion immobilière et salariale que de renforcer prioritairement les systèmes d'information et de gestion.*

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

## 4

### **Les contrats de professionnalisation : un impact à conforter face à la crise**

---

#### *PRESENTATION*

---

*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 et les périodes de professionnalisation, destinées aux salariés de l'entreprise. Ces deux mesures concernent chaque année environ 600 000 personnes et sont financées à hauteur d'1,935 milliard d'euros en 2010, soit 15% de l'effort total des entreprises en faveur de la formation, par une contribution spécifique des entreprises.*

*Conçus essentiellement à des fins d'insertion durable dans l'emploi, les contrats de professionnalisation sont ouverts aux jeunes de moins de 26 ans et aux adultes demandeurs d'emploi, ils se sont substitués en 2004 aux contrats d'orientation, d'adaptation et de qualification.*

*En 2010, la Cour avait montré que cette politique n'avait pas rencontré le succès escompté. En particulier, les contrats de professionnalisation ont connu un démarrage relativement lent et n'ont jamais égalé les volumes atteints par leurs prédécesseurs au début des années 2000.*

*Pour la Cour, ce développement inférieur aux attentes s'expliquait à la fois par la faiblesse des incitations financières en faveur des contrats de professionnalisation et par la carence du pilotage, tant de la part de l'Etat que des partenaires sociaux. Ceux-ci n'étaient parvenus ni à fixer des objectifs quantitatifs ni à informer suffisamment les entreprises sur le nouveau dispositif.*

*La Cour recommandait en conséquence que des adaptations soient mises en œuvre pour développer les contrats de professionnalisation, en améliorant leur pilotage et en allégeant leur coût pour les entreprises.*

*Deux ans après cette première communication, la Cour a souhaité examiner de nouveau la formation professionnelle en alternance, à l'occasion d'un contrôle de suivi portant sur les seuls contrats de*

*professionnalisation et sur les mesures de soutien prises depuis 2009 pour les promouvoir, notamment en réponse à la crise.*

*Les résultats constatés montrent un impact récent des mesures de soutien mais les faiblesses structurelles du dispositif subsistent.*

---

## **I - L'impact récent des mesures de soutien au contrat de professionnalisation**

### **A - Les mesures prises à partir de 2009**

Le « programme d'urgence pour l'emploi des jeunes », annoncé au printemps 2009, comportait des mesures de soutien au contrat de professionnalisation.

Une prime de 1000 euros a ainsi été attribuée à partir du 1<sup>er</sup> juillet 2009 aux entreprises qui concluaient avec un salarié de moins de 26 ans un contrat de professionnalisation de plus d'un mois ou qui transformaient en contrat de professionnalisation à durée indéterminée un contrat de professionnalisation à durée déterminée conclu antérieurement. Cette prime était doublée lorsque le salarié embauché avait un niveau de qualification inférieur au baccalauréat.

Par ailleurs, la loi du 24 novembre 2009 a créé un « contrat de professionnalisation renforcé » au bénéfice de publics identifiés comme prioritaires : bénéficiaires de certains minima sociaux, personnes ayant bénéficié d'un contrat unique d'insertion, personnes peu qualifiées. Ce contrat renforcé présente plusieurs spécificités par rapport aux contrats de professionnalisation de droit commun : il peut être porté à 24 mois sans accord de branche, et la prise en charge des actions de formation et du tutorat par les organismes paritaires collecteurs agréés (OPCA) obéit à des règles plus favorables.

Pôle emploi a conclu avec certaines branches professionnelles (métallurgie, travaux publics, intérim, commerce et distribution, entreprises de propreté et banques) des « conventions cadres pour le développement du contrat de professionnalisation ». Elles fixaient notamment comme objectif commun un nombre d'embauches en contrat de professionnalisation, ciblées pour partie sur des personnes sans emploi.

Enfin, les différents réseaux de financement de la professionnalisation (fonds paritaire pour la sécurisation des parcours professionnels, OPCA) se sont mobilisés pour promouvoir les contrats auprès des entreprises.

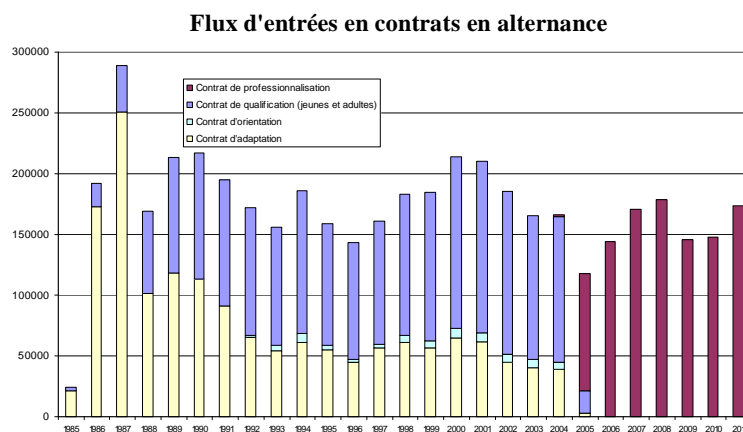
A partir de 2011, de nouveaux leviers ont été déployés. Des incitations financières renforcées ont été mises en place : augmentation des quotas d'alternants couplée à un système de bonus/malus, réforme de la taxe d'apprentissage, exonération des cotisations patronales pour des contrats jeunes supplémentaires dans les PME, Aide Forfaitaire à l'Emploi (AFE) de Pôle emploi pour les demandeurs d'emploi, complétée par une prime forfaitaire pour les 45 ans et plus, crédits du programme « investissement d'avenir ».

Par ailleurs, les démarches pour l'enregistrement des contrats ont été simplifiées et les conditions de l'alternance ont été assouplies avec la possibilité de prolonger un contrat de professionnalisation et l'ouverture de l'alternance au travail temporaire et aux employeurs saisonniers.

## B - Une stabilisation du nombre de contrats en 2010 avant un redressement en 2011

En 2008, le nombre de contrats de professionnalisation conclus dans l'année avait, pour la première fois, dépassé celui atteint en 2004 dans le cadre du dispositif antérieur. En 2009, il a brutalement reculé avec la survenue de la crise économique : 145 950 en 2009 contre 179 043 contrats en 2008.

Le niveau est resté stable en 2010 avec 147 990 contrats.



L'observation des évolutions semestrielles met en évidence une évolution encore plus heurtée : en effet, le nombre de contrats conclus s'est effondré au cours du premier semestre 2009 (- 41 % par rapport au 1<sup>er</sup> semestre 2008), avant de connaître une stabilisation au cours du



second semestre. Le premier semestre 2010 marque à nouveau une chute, alors que le second semestre 2010 est meilleur que celui de 2009.

Les données disponibles pour l'année 2011 confirment une reprise avec plus de 173 000 entrées en contrats de professionnalisation représentant une augmentation de 17% par rapport à l'année précédente.

### **C - L'effet incertain de la prime à l'embauche**

La remontée du nombre de contrats de professionnalisation à partir de juin 2009 a correspondu à l'entrée en vigueur de la prime à l'embauche décidée dans le cadre du « programme d'urgence pour l'emploi des jeunes ».

Pour autant, une causalité ne peut être établie entre cette prime et le nombre de contrats.

En effet, alors que ce dispositif de soutien était en vigueur depuis plus de six mois, le nombre d'entrées en contrats de professionnalisation est retombé au premier semestre 2010, s'établissant même à un niveau légèrement inférieur (- 6 %) à celui observé l'année précédente au cours de la même période. Une remontée nette du nombre de contrats n'est observée qu'à partir de 2011, soit à un moment où la prime n'était plus versée et où était instaurée une aide plus importante sous la forme d'une exonération du paiement pendant un an des cotisations patronales pour l'embauche dans les entreprises de moins de 250 salariés d'un alternant supplémentaire de moins de 26 ans.

Par ailleurs, tout au long de la période au cours de laquelle elle a été en vigueur (1<sup>er</sup> juin 2009-31 décembre 2010), la prime n'a concerné qu'un peu plus de la moitié des contrats de professionnalisation créés : 118 000 sur 212 000 contrats potentiellement éligibles.

Dans une note du 7 septembre 2010, adressée aux directions régionales des entreprises, de la concurrence, de la consommation du travail et de l'emploi (DIRECCTE), les services déconcentrés du ministère chargé du travail et de l'emploi, le délégué général à l'emploi et à la formation professionnelle (DGEFP) expliquent cette mobilisation décevante des contrats de professionnalisation par « *un manque de visibilité sur les coûts (prise en charge qui peut être différente d'un OPCA à l'autre), la concurrence du contrat d'apprentissage ou des contrats aidés (CUI) et une certaine méconnaissance du contrat et des incitations financières afférentes* ».

A ces raisons avancées par le délégué général, se sont ajoutées des difficultés relatives à la mise en œuvre de la prime, notamment au cours

des premiers mois. L'organisme paritaire collecteur agréé des industries de la métallurgie (OPCAIM) indique ainsi que « certains employeurs ont signalé des difficultés d'accès à ces aides (complexité du circuit financier, appropriation difficile sans accompagnement) ». Le montant de l'aide, peu incitatif pour les entreprises, a participé au manque d'attractivité de la mesure. L'aide moyenne s'est ainsi élevée à 1 188 euros, un montant qui ne compensait que partiellement le différentiel de coût pour l'employeur entre le contrat de professionnalisation et les dispositifs concurrents (notamment l'apprentissage).

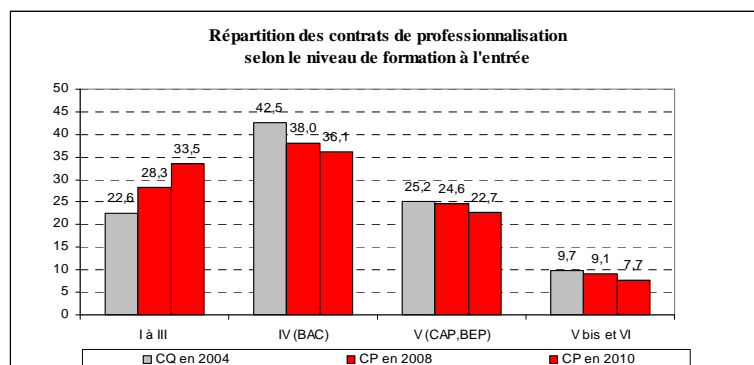
Au total, ont été versées, du 1<sup>er</sup> juin 2009 au 31 décembre 2010, 22 266 primes de 2 000 € et 95 820 primes de 1 000 €, ce qui représente un coût budgétaire direct de 140,4 M € sur les exercices 2009 et 2010.

## **II - Les faiblesses persistantes du contrat de professionnalisation**

### **A - De moins en moins de personnes sans qualification parmi les bénéficiaires**

Les « conventions cadres pour le développement des contrats de professionnalisation » conclues entre Pôle emploi et plusieurs branches professionnelles, qui avaient pour objet d'orienter les efforts de professionnalisation vers des publics prioritaires, n'ont pas été en mesure d'atteindre cet objectif. Peu suivies par Pôle emploi, elles n'ont pas joué le rôle de mobilisation qui en était attendu.

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, force est de constater que la proportion de ces derniers n'a cessé de se réduire depuis l'introduction de ce dispositif, cette tendance s'étant encore aggravée à l'occasion de la crise.



Source : DARES

C'est ainsi qu'une forte augmentation de la part des diplômés de l'enseignement supérieur parmi les bénéficiaires de contrats de professionnalisation a été observée: cette catégorie représentait 28,3 % des contrats conclus en 2008 ; elle s'élevait à 33,5 % en 2010. Cette situation a eu pour corollaire l'éviction des salariés les moins qualifiés : même si les bénéficiaires de niveaux IV et moins restent très largement majoritaires, 66,5 % du total en 2010, leur part a diminué puisqu'ils représentaient 71,7% en 2008, et une baisse significative est constatée pour les personnes de niveau Vbis et VI, qui sont passées de 9,1% du total en 2008 à 7,7% en 2010

## B - La stagnation du nombre de demandeurs d'emploi bénéficiaires

L'accord national interprofessionnel du 5 décembre 2003 a affirmé le principe d'une ouverture du contrat de professionnalisation à deux types de bénéficiaires : les jeunes de moins de 26 ans et « les demandeurs d'emploi, lorsqu'une professionnalisation s'avère nécessaire pour favoriser leur retour vers l'emploi ».

Dans son rapport public de 2010, la Cour avait constaté « le faible succès des contrats adultes » qui ne représentaient que 15,8 % des flux annuels en 2008. Cette situation a peu évolué : en 2010, la part des contrats de professionnalisation « adultes » s'élevait à 16,5 % du total des entrées dans le dispositif (24 389 bénéficiaires).

Les causes de ce développement insuffisant restent les mêmes que celles soulignées par la Cour en 2010 : elles tiennent à la faiblesse des incitations financières, à la difficulté pour les publics concernés d'envisager un retour à la formation professionnelle, et à la

méconnaissance du contrat par les entreprises et les différents prescripteurs.

Toutefois, à partir de mai 2011, un nouveau dispositif d'incitation financière a été mis en place : prenant la forme d'une aide forfaitaire à l'employeur (AFE) de 2 000 €, il a pour objet de soutenir le recrutement de demandeurs d'emploi de plus de 26 ans. Il peut éventuellement être complété par une aide de 2000 € supplémentaires aux employeurs embauchant un demandeur d'emploi de 45 ans et plus.

Les données disponibles pour l'année 2011 font apparaître une reprise des contrats adultes avec plus de 32 000 entrées en contrats de professionnalisation, représentant une légère augmentation de leur part (18,8%) dans le total des flux annuels.

### **C - Un pilotage à renforcer**

La mobilisation des contrats de professionnalisation en réponse à la crise a permis une clarification des principes de pilotage des contrats de professionnalisation : l'Etat a ainsi affiché un objectif de 170 000 contrats « jeunes » conclus entre juin 2009 et juin 2010.

Les réalisations ont toutefois été inférieures de 50 000 contrats environ à l'objectif initial (120 893 contrats conclus entre juin 2009 et juin 2010). L'objectif fixé pour le second semestre 2010 a été mieux respecté : 91 828 entrées effectives en contrat de professionnalisation, soit un résultat très proche des 92 000 entrées attendues.

Au-delà de l'affichage d'objectifs quantitatifs, les instruments dont dispose l'Etat pour piloter cette politique sont restés modestes et quasiment inchangés par rapport à ceux dont la Cour avait dénoncé les carences dans son rapport public de 2010.

L'entrée en vigueur, à partir de 2012, des « conventions d'objectifs et de moyens » (COM) passées entre l'Etat et les organismes paritaires collecteurs agréés (OPCA) et de nouveaux mécanismes financiers destinés à favoriser l'augmentation du pourcentage d'alternants dans les entreprises, pourraient améliorer cette situation, si les pouvoirs publics s'en saisissent pour inciter au développement des dispositifs de professionnalisation.

Par ailleurs, l'évaluation de l'efficacité des contrats de professionnalisation en termes d'insertion dans l'emploi demeure insuffisante.

Si, en effet, de premières études ministérielles tendent à montrer que l'insertion des contrats de professionnalisation serait proche de celle

des contrats d'apprentissage, ces données demandent être confirmées par le dispositif d'évaluation « permanent » de l'insertion des bénéficiaires des contrats de professionnalisation que les pouvoirs publics n'ont mis en place que récemment.

————— **CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS** —————

*Le choix fait en 2009 de mobiliser les contrats de professionnalisation dans les politiques de réponse à la crise ne s'est accompagné que tardivement de la mise en œuvre des moyens correspondants :*

- *les outils de pilotage n'ont pas été suffisamment renforcés ;*
- *les incitations mises en place par les pouvoirs publics ont peu freiné le recul du nombre de contrats pendant la crise ;*
- *l'exercice 2011 témoigne d'un redressement, à la suite du déploiement de nouveaux leviers pour le développement des contrats de professionnalisation ;*
- *les faiblesses structurelles du contrat de professionnalisation, déjà soulignées par la Cour en 2010, subsistent.*

*En conséquence, la Cour recommande :*

1. *de 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 ;*
2. *- d'utiliser les nouveaux outils disponibles (les conventions avec les organismes paritaires collecteurs agréés 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 ;*
3. *de 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.*

## SOMMAIRE DES REPONSES

Ministre du travail, de l'emploi et de la santé	340
Ministre du budget, des comptes publics et de la réforme de l'Etat, porte-parole du Gouvernement	345
Directeur général de Pôle emploi	346

**REPONSE DU MINISTRE DU TRAVAIL, DE L'EMPLOI  
ET DE LA SANTÉ**

*Ce rapport appelle plusieurs observations de notre part.*

*En premier lieu, le nombre d'entrées en contrat de professionnalisation réalisé en 2011, proche de celui enregistré en 2008, nuance le constat du rapport.*

*Le projet de rapport observe également que la mise en place des contrats de professionnalisation s'est accompagnée d'une période de recul du nombre des embauches par rapport aux outils en alternance précédents (contrats de qualification, d'orientation et d'adaptation). Ce recul, qui me semble davantage lié au nécessaire temps d'adaptation pour les entreprises qu'aux caractéristiques du nouvel outil en tant que tel, s'est rapidement résorbé. Le nombre de contrats de professionnalisation a ainsi rapidement augmenté jusqu'en 2008, année au cours de laquelle ce nombre a dépassé celui du cumul des contrats de qualification, d'orientation et d'adaptation de 2004. Le contrat de professionnalisation présente, en effet l'avantage indéniable d'être unique et la fusion des trois contrats précédents provenait, en premier lieu, d'une demande forte des usagers.*

*Le projet de rapport souligne la baisse brutale du nombre d'entrées en contrats de professionnalisation intervenue en 2009 (page 3, I-B) au plus fort de la crise. Les contrats de professionnalisation concernent avant tout un public jeune (à plus de 80 %). Ce public, c'est malheureusement un fait contre lequel le Gouvernement s'est engagé à lutter, a donc été touché de manière forte par les variations de la conjoncture économique et a été particulièrement impacté par la crise.*

*En second lieu, l'inventaire des mesures de soutien dressé par le rapport ne traduit pas l'exhaustivité des mesures mises en œuvre depuis 2009.*

*L'inventaire que dresse le rapport des aides mises en place depuis 2009 doit être complété.*

*Surtout, la loi de finances rectificatives pour 2011 du 29 juillet dernier rend plus juste et plus ambitieux le système des « quotas alternance » relevant de l'article 230H du Code général des impôts, par lequel les entreprises de 250 salariés et plus étaient soumises à une contribution supplémentaire à l'apprentissage (CSA), équivalente à 0,1 % de leur masse salariale annuelle brute, lorsqu'elles ne comptaient pas au moins 3 % de jeunes en alternance dans leur effectif :*

*- le quota d'alternants est désormais fixé à 4 % ;*

- le taux de la CSA est modulé en fonction de l'effort de l'entreprise : il augmente de 0,1 % à 0,2 % pour les entreprises employant moins d'1 % de jeunes en alternance (0,3 % pour les entreprises de 2 000 salariés et plus), reste à 0,1 % pour celles qui sont entre 1 % et 3 % et est établi à 0,05 % pour celles qui sont entre 3 % et 4 % ;

- les entreprises qui dépasseront la nouvelle obligation légale, soit 4 % d'alternants dans l'ensemble des effectifs, bénéficieront d'une aide de l'Etat, par l'instauration d'un mécanisme de « bonus » en contrepartie du « malus » représenté par la CSA.

Le Gouvernement cherche également à développer l'offre de formation en contrat de professionnalisation et à améliorer la qualité de vie des alternants au moyen de deux leviers :

- le programme d'investissement d'avenir prévoit une enveloppe de 500 M€ dédiée à l'alternance (contrats de professionnalisation et d'apprentissage) visant à l'amélioration des conditions de vie des alternants et à l'adaptation de l'appareil de formation. Les porteurs ont la possibilité de soumettre leur projet sur une période de 4 ans (2011-2014). L'objectif vise la mise en œuvre d'une cinquantaine de projets liés à la formation des alternants et de créer environ 10 000 places d'hébergement supplémentaires. A ce jour, le comité de sélection a retenu 17 projets pour un montant total de 90 M€, qui représentent près de 3 000 places de formation en alternance supplémentaires ;

- la loi du 28 juillet 2011 pour « le développement de l'alternance et la sécurisation des parcours professionnels » institue une « carte d'étudiant des métiers » pour certains jeunes en contrat de professionnalisation (durée du contrat d'au moins une année pour un titre ou diplôme inscrit au Répertoire national des certifications professionnelles [RNCP]). Ce statut permettra à ces jeunes de bénéficier des mêmes réductions que les étudiants et avoir accès aux restaurants universitaires au tarif social. L'ouverture du logement universitaire sera possible dans les zones où l'offre n'est pas déjà saturée par la demande des étudiants.

Par ailleurs, le gouvernement a mis en œuvre un certain nombre de mesures dans le cadre de la loi du 28 juillet 2011 pour « le développement de l'alternance et la sécurisation des parcours professionnels » susmentionnée :

- la création d'une carte d'étudiant des métiers (cf. supra) ;
- un « portail de l'alternance » mis en place progressivement depuis la rentrée 2011 afin de :
  - mettre en relation des employeurs et salariés potentiels à travers la bourse en ligne de l'emploi en alternance, actuellement disponible sur le site suivant : [www.alternance.emploi.gouv.fr](http://www.alternance.emploi.gouv.fr) ;



- simplifier les démarches et les procédures administratives dans le recrutement des jeunes en contrat d'alternance, avec notamment une aide au choix du contrat et un simulateur de calcul de la rémunération ;

- permettre à l'employeur de remplir en ligne le formulaire CERFA et de le transmettre sous forme dématérialisée à son organisme paritaire collecteur agréé OPCA. Le salarié pourra suivre en temps réel l'évolution de l'instruction de son contrat ;

- deux employeurs dont l'activité est saisonnière pourront procéder à l'embauche d'un alternant (contrats de professionnalisation et d'apprentissage). Une convention tripartite règle les modalités précises d'organisation de l'exécution du contrat ;

- il est désormais possible d'effectuer deux contrats de professionnalisation en CDD successivement avec le même employeur, dès lors que la seconde qualification visée est supérieure ou complémentaire à la première ;

- les particuliers employeurs pourront recourir au contrat de professionnalisation à titre expérimental. Un accord de branche étendu doit fixer certains éléments de cadrage de cette expérimentation.

Par ailleurs, la loi du 28 juillet avait été précédée le 17 mai 2011 par un décret visant à supprimer l'enregistrement des contrats de professionnalisation par les DIRECCTE. La décision finale sur la conformité des contrats de professionnalisation repose désormais entièrement sur les OPCA (qui étaient déjà chargés de rendre un avis sur la régularité des contrats au-delà de leur décision relative à la prise en charge des frais de formation du contrat) évitant ainsi toute redondance dans le processus d'instruction et diminuant l'insécurité juridique des employeurs et des salariés induites par des temps d'enregistrement trop élevés.

La mesure a été bien accueillie par les usagers et a conduit à une forte baisse du temps de traitement des dossiers, aujourd'hui égal à 25 jours au plus, délai au-delà duquel l'enregistrement est réputé accompli et la prise en charge financière acquise. Pour mémoire, ce délai s'établissait auparavant à plus de 50 jours, auxquels s'ajoutait le délai d'instruction par la Direccte d'au maximum 30 jours.

En troisième lieu, le pilotage du dispositif relève avant tout des orientations définies par les partenaires sociaux.

Vous évoquez la nécessité de renforcer le pilotage du dispositif.

Il doit être rappelé que les contrats de professionnalisation reposent sur des politiques définies par les partenaires sociaux au sein des OPCA ou par accord de branche. En effet, en application de la loi, il leur appartient de définir les priorités, les conditions de prise en charge et donc les financements associés mais aussi l'information des entreprises.

*L'Etat n'a donc pas la compétence pour définir ces politiques et les partenaires sociaux sont soucieux de conserver leurs prérogatives sur le sujet. Ils ont ainsi décidé avant tout de « former plutôt que licencier », dans une période où de nombreuses entreprises n'étaient pas prêtes à embaucher. C'était le cas en 2009 et 2010. Pour autant, le Gouvernement et l'administration ont en permanence rappelé la nécessité de la formation en alternance pour notre pays. Le Président de la République a, ainsi, fixé un objectif de 800 000 contrats en alternance d'ici 2015, dont au moins 200 000 contrats de professionnalisation.*

*Pour ce faire, les nombreuses mesures introduites au cours de l'année 2011, qui concernent aussi bien l'information des entreprises et des usagers et leur accès au dispositif que des mesures plus larges de simplification juridique et administrative, méritent d'être davantage soulignées dans le rapport.*

*Enfin, le pilotage des contrats de professionnalisation peut donc prendre des formes très variées et ne peut se limiter à des accords institutionnels entre les branches et l'Etat ou Pôle emploi, même si le Gouvernement a poursuivi fin 2011 la mobilisation des acteurs, en demandant, notamment des engagements sur l'alternance aux branches professionnelles et aux grandes entreprises du CAC 40.*

*Le Gouvernement ne souhaite cependant pas utiliser les conventions d'objectifs et de moyens (COM) passées entre l'Etat et les OPCA pour fixer des objectifs quantitatifs concernant le volume de contrats de professionnalisation. En effet, la COM entre l'Etat et chaque OPCA vise surtout à inscrire l'activité de l'OPCA dans une démarche transparente de performance et de qualité.*

*La convention d'objectifs et de moyens ne recherche, ni à interférer dans la gestion paritaire du développement de la formation professionnelle, ni à diminuer les frais connexes de l'OPCA, mais à inscrire son activité dans une démarche de progrès et à garantir, en particulier, la cohérence de l'offre de services au regard des besoins de ses adhérents, à un niveau de frais adapté.*

*Il appartient à l'OPCA de formaliser ses priorités en matière de formation, de fixer des objectifs opérationnels et mesurables sur la base du diagnostic réalisé et, en particulier, de définir les priorités, les critères et conditions de prise en charge des demandes présentées par les employeurs. L'Etat module les frais d'information et de gestion, et de mission en fonction des engagements pris par l'OPCA dans le cadre de la COM. Le diagnostic, les indicateurs et l'évaluation sont partagés entre l'Etat et l'OPCA.*

*Comme le souligne le projet de rapport, le contrat de professionnalisation est avant tout un outil aux mains des branches professionnelles.*

*A la différence des contrats uniques d'insertion (CUI), voire de l'apprentissage, l'Etat ne dispose pas de moyens financiers pour développer « à la demande » le contrat de professionnalisation, comme il est possible de le faire, par exemple, par le biais des COM apprentissage (conventions conclues entre l'Etat et les conseils régionaux relatives au développement de l'apprentissage) pour lesquels près de 350 M€ issus de la taxe d'apprentissage sont disponibles chaque année.*

*Un travail constructif est déjà réalisé avec les OPCA et les branches sur les soutiens juridiques et l'information aux entreprises, notamment dans le cadre de la mise en place du portail de l'alternance et de la réforme de la procédure d'instruction des dossiers : les résultats, en termes d'entrées, montrent que cette coopération porte ses fruits.*

*De la même façon, je comprends le souhait de la Cour des comptes de voir le contrat de professionnalisation se développer davantage en direction des publics sans qualification ou des demandeurs d'emploi en grande difficulté.*

*L'Etat s'est ainsi attaché à favoriser certains publics jugés « prioritaires » pour l'accès au contrat de professionnalisation, notamment via certaines mesures de la loi du 24 novembre 2009 sur l'orientation et la qualification, il ne peut toutefois contraindre des entreprises dans leurs choix de recrutement sous peine de défavoriser les autres bénéficiaires potentiels.*

*L'Etat s'est également engagé dans une démarche partenariale : ainsi, la convention cadre signée entre l'Etat et le FPSPP le 15 mars 2010 permet d'orienter l'action des OPCA vers la mise en œuvre d'actions de formation en faveur de publics spécifiques dans le cadre d'appels à projets. Le contrat de professionnalisation doit rester un outil de la formation professionnelle continue généraliste géré par les entreprises et les branches en fonction de leurs besoins en compétence.*

*Comme vous le voyez, le gouvernement a été particulièrement actif dans l'objectif de développement des contrats en alternance en général et des contrats de professionnalisation en particulier. Les résultats obtenus, dans un contexte très difficile depuis trois ans, attestent des efforts réalisés.*

---

**REPONSE DE LA MINISTRE DU BUDGET, DES COMPTES PUBLICS  
ET DE LA REFORME DE L'ETAT,  
PORTE-PAROLE DU GOUVERNEMENT**

*Vous indiquez dans ce projet d'insertion que la crise économique, conjuguée à un pilotage et à des incitations financières insuffisants, a amplifié les défauts structurels des contrats de professionnalisation qui bénéficient de moins en moins aux demandeurs d'emplois et aux personnes les moins qualifiées. Je prends acte de ces remarques, ainsi que de celles relatives à l'amélioration nécessaire de l'évaluation des résultats de ce dispositif en matière d'insertion dans l'emploi.*

*J'observe cependant qu'une partie de vos constats, compte tenu des délais de mise à disposition des données, sont fondés sur les contrats conclus en années 2009 et 2010, et ne prennent pas complètement en considération les contrats conclus en 2011, en nette augmentation par rapport à ceux de l'année 2010 (+ 25 000 contrats sur les 11 premiers mois). Ce redressement est un des premiers éléments de bilan du plan pour l'alternance annoncé par le Président de la République le 1er mars dernier à Bobigny, qui doit permettre de relever le nombre d'alternants de 600 000 à 800 000 à la fin 2015 (600 000 apprentis et 200 000 contrats de professionnalisation).*

*Ces éléments nouveaux viendront compléter le constat que vous dressez et traduisent la priorité que le Gouvernement entend apporter à l'insertion dans l'emploi des jeunes et à la formation des demandeurs d'emplois les moins qualifiés.*

---

**REPONSE DU DIRECTEUR GENERAL DE POLE EMPLOI**

*Je vous informe que ce projet d'insertion n'appelle pas de réponse de notre part.*

---

## **Le redressement de la commune de Pont-Saint-Esprit (Gard) : le suivi encore partiel des avis de la chambre régionale**

---

### *PRESENTATION*

---

*Dans son rapport public de 2009<sup>101</sup>, la Cour avait évoqué les multiples procédures de contrôle budgétaire mises en œuvre par la chambre régionale des comptes de Languedoc-Roussillon pour la ville de Pont-Saint-Esprit, commune du Gard de 10 000 habitants dont le déficit budgétaire a atteint plus de 13 M€ en 2008.*

*Les travaux de la chambre régionale avaient révélé la situation financière très dégradée de cette commune dont les difficultés financières ne sont pas encore surmontées à ce jour. Ce cas avait fait aussi apparaître les limites de l'efficacité des procédures préventives de rétablissement de l'équilibre budgétaire, comme de celles relatives à l'inscription d'office des dépenses obligatoires.*

*La Cour avait formulé en conséquence un certain nombre de préconisations visant à renforcer à la fois la prévention des difficultés et l'encadrement des procédures de redressement financier, lorsque celles-ci sont longues et complexes.*

*Aujourd'hui, le redressement budgétaire est en bonne voie, malgré les obstacles rencontrés dans le déroulement des procédures de contrôle budgétaire.*

---

### **I - Un redressement budgétaire encore fragile**

Depuis 2009, la chambre régionale des comptes a poursuivi la mise en œuvre du plan de redressement de la commune en rendant 9 avis supplémentaires de contrôle budgétaire, portant à 24 le nombre total des avis rendus depuis 2007 sur la situation de cette commune.

---

<sup>101</sup> Cour des comptes, rapport public annuel 2009, chapitre 3, pp. 347 à 362.

## **A - Un retour progressif à l'équilibre budgétaire**

Le déséquilibre budgétaire, qui avait atteint 13,6 M€ en 2008, soit l'équivalent de près d'un an de produits de la fiscalité directe locale, a perduré jusqu'en 2011, année où le budget primitif a été de nouveau en équilibre après cinq années de déficit (-5,6 M€ en 2010).

Cet équilibre n'a pu être obtenu qu'au prix de réductions draconiennes des dépenses, notamment par la suppression de tout programme majeur d'investissement, et d'augmentations très fortes de la fiscalité. Celle-ci atteint deux fois la moyenne des communes comparables.

## **B - Une trésorerie fragilisée par de nombreux impayés**

Les avis budgétaires successifs rendus par la chambre régionale des comptes à la demande du préfet ont alerté la commune sur le montant des impayés et sur la pratique systématique des reports de charge d'un exercice à l'autre.

L'impasse de trésorerie a représenté jusqu'à 14,1 M€ à la fin de l'exercice 2008, pour être ramenée en juillet 2011 à 10 M€ environ.

Aujourd'hui, l'apurement des seuls impayés identifiés représente une dépense mensuelle de 300 000 € environ, correspondant aux différents moratoires négociés par la commune avec ses principaux créanciers : l'URSSAF pour 2,6 M€, la caisse nationale de retraite des agents des collectivités locales (CNRACL) pour 4 M€, le service départemental d'incendie pour 1,3 M€, le syndicat intercommunal de traitement des ordures ménagères et d'autres fournisseurs.

En octobre 2011, une nouvelle créance d'un montant de plus d'un million d'euros, correspondant à des pénalités dues à la CNRACL, a été découverte par la nouvelle municipalité et s'est ajoutée aux montants restant à payer.

Son intégration dans le budget va inéluctablement conduire à un déficit du compte administratif de la commune pour 2011.

## II - Les obstacles rencontrés dans la mise en œuvre de la procédure de contrôle budgétaire

### Les procédures de contrôle budgétaire

Les procédures de contrôle budgétaire définies par les articles L. 1612-5 (budget voté en déséquilibre) et L. 1612-14 (déficit du compte administratif) du code général des collectivités territoriales (CGCT), prévoient que la chambre régionale des comptes, saisie par le préfet, propose à la collectivité territoriale les mesures nécessaires au rétablissement de l'équilibre budgétaire, dans le délai d'un mois à compter de la saisine.

La nouvelle délibération demandée à l'organe délibérant (conseil municipal, conseil général, etc.) de la collectivité pour qu'il rectifie le budget initial doit intervenir dans le délai d'un mois à partir de la communication des propositions de la chambre régionale des comptes.

Si l'organe délibérant ne s'est pas prononcé dans le délai prescrit, ou si la délibération prise ne comporte pas de mesures de redressement jugées suffisantes par la chambre régionale des comptes, qui se prononce sur ce point dans un délai de quinze jours à partir de la transmission de la nouvelle délibération, le budget est réglé et rendu exécutoire par le préfet.

Le budget primitif pour l'exercice suivant celui au titre duquel des mesures de rétablissement de l'équilibre budgétaire ont été proposées est transmis par le préfet à la chambre régionale des comptes. Si, à l'occasion de son examen, cette dernière constate que la collectivité n'a pas pris de mesures suffisantes pour résorber ce déficit, elle propose, dans le délai d'un mois, les mesures nécessaires.

Dans tous les cas, le budget est réglé et rendu exécutoire par le préfet.

Si ce dernier s'écarte des avis rendus par la chambre régionale des comptes, il doit alors motiver explicitement sa décision. A compter de la saisine du préfet, les pouvoirs budgétaires du conseil municipal sont suspendus jusqu'à la notification de l'arrêté préfectoral de règlement du budget.

Au cas d'espèce, 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.



## **A - Des décisions budgétaires successives non conformes aux avis budgétaires**

Les budgets arrêtés par le préfet en 2009 et 2010 ont été conformes aux propositions formulées et aux avis successifs de la chambre régionale des comptes, mais la municipalité s'est délibérément écartée de la plupart des recommandations proposées, notamment en ce qui concerne les taux de la fiscalité.

En effet, la commune, dès qu'elle avait recouvré ses pouvoirs budgétaires, a changé plusieurs fois, par des décisions modificatives successives, les budgets arrêtés par le préfet, en aggravant leur déséquilibre.

Par ailleurs, la municipalité de Pont-Saint-Esprit a usé d'artifices comptables pour dissimuler certaines dépenses, notamment par des imputations erronées.

Ainsi, au cours de l'année 2009, une première décision modificative a conduit à un excédent de 1,4 M €, alors que la chambre régionale des comptes, après vérification de la sincérité, concluait à un déséquilibre après prise en compte des arriérés de dépenses non mandatées. Une deuxième décision modificative augmentait encore le déséquilibre en le portant à 7,2 M €. L'arrêté préfectoral, pris conformément à l'avis de la chambre, le rétablissait finalement à 6,4 M €.

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.

La chambre régionale des comptes, saisie en application de l'article L. 1612-14 du code général des collectivités territoriales, a accepté une diminution des taux de fiscalité fixés les années précédentes, mais à un niveau moindre que celle votée par la commune, ceci pour lui permettre d'apurer ses déficits antérieurs cumulés, évalués à 5,6 M€ dans le compte administratif de l'exercice 2010. Le préfet n'a pas suivi, sur ce point, l'avis de la chambre et a validé la baisse des taux votée par la commune.

## **B - Une dérive de certaines dépenses de fonctionnement**

L'examen de gestion de la commune, réalisé par la chambre régionale des comptes en 2011, a montré qu'au cours des années 2007 à 2010, l'ancienne municipalité avait continué d'engager des dépenses non

prioritaires pour des montants très élevés, alors même que la commune ne pouvait honorer ses dettes et qu'elle ne disposait pas de crédits suffisants.

En 2007, plus de 2,6 M € de dépenses de fêtes et de cérémonies ont été engagés, dont plus d'un million d'euros payés en 2008, faute de crédits suffisants. Par ailleurs, les dépenses de carburants sous forme de cartes d'essence, attribuées aux élus de la majorité municipale et à certains agents de la mairie, ont atteint 273 000 € en 2008, les mêmes personnes bénéficiant également d'une centaine de lignes de téléphones portables.

Au cours de la même période, les investissements prioritaires (entretien des bâtiments, voirie) étaient, en revanche, largement différés, les seuls crédits d'équipement disponibles ayant été pour l'essentiel consacrés à la vidéosurveillance (723 000 € de 2006 à 2010).

En votant des budgets insincères et non conformes aux avis de la chambre régionale des comptes, et 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.

#### ————— *CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS* —————

*Le redressement des finances de la commune de Pont-Saint-Esprit s'achèvera lorsque ses déficits antérieurs auront été entièrement apurés et les dettes accumulées complètement remboursées.*

*Dans le cas de cette commune, la procédure de contrôle budgétaire n'a pas atteint tous ses effets : les avis de la chambre n'ont pas été suivis et une gestion dispendieuse a conduit à l'accumulation des dettes, faute de crédits suffisants.*

*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 ainsi toute leur actualité.*

*Le projet initial de réforme des juridictions financières prévoyait, en effet, de modifier le code général des collectivités territoriales pour imposer à l'organe délibérant – le conseil municipal 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'Etat, section par section, pour l'ensemble du budget.*

*La Cour demande que cette amélioration, qui paraît indispensable dans une situation comme celle de Pont-Saint-Esprit, puisse être apportée*

*lors d'une prochaine révision du code général des collectivités territoriales.*

---

## SOMMAIRE DES REPONSES

Ministre du budget, des comptes publics et de la réforme de l'Etat, porte-parole du Gouvernement	354
Ministre auprès du ministre de l'intérieur, de l'outre-mer, des collectivités territoriales et de l'immigration, chargé des collectivités territoriales	355
Préfet du département du Gard	357
Maire de la commune de Pont-Saint-Esprit	359
Ancien maire de la commune de Pont-Saint-Esprit (maire de 1971 à janvier 2011)	361
Ancien maire de la commune de Pont-Saint-Esprit (maire d'	364

**REPONSE DE LA MINISTRE DU BUDGET, DES COMPTES PUBLICS  
ET DE LA REFORME DE L'ETAT,  
PORTE-PAROLE DU GOUVERNEMENT**

*Vous relevez que la procédure n'a pas atteint tous ses effets car les avis de la chambre n'ont pas été suivis et une gestion dispendieuse a conduit à l'accumulation des dettes, faute de crédits suffisants. Vous indiquez que les préconisations de la Cour formulées en 2009 demeurent d'actualité et souhaitez une modification des dispositions du Code Général des Collectivités Territoriales, notamment ses articles L. 1612-5 et L. 1612-14.*

*Je vous confirme que mes services et plus particulièrement ceux de la Direction Générale des Finances Publiques ont exercé un contrôle particulièrement actif sur ce dossier.*

*Ils ont dès janvier 2002 appelé l'attention du Préfet sur la situation budgétaire et financière très dégradée de la collectivité. Trente avis et notes d'alerte ont ainsi été établis entre 2002 et 2008.*

*Comme vous l'indiquez, il apparaît nécessaire de modifier les dispositions législatives relatives au contrôle budgétaire. Je veillerai à ce que cette réforme puisse intervenir comme vous le proposez lors d'une prochaine révision du Code Général des Collectivités Locales.*

---

**MINISTRE AUPRES DU MINISTRE DE L'INTERIEUR, DE L'OUTRE-MER, DES COLLECTIVITES TERRITORIALES ET DE L'IMMIGRATION, CHARGE DES COLLECTIVITES TERRITORIALES**

*Je souhaite vous informer que je partage les observations de la Cour ainsi que sa recommandation de réformer le code général des collectivités territoriales afin que la procédure de contrôle budgétaire puisse être améliorée dans les cas où des collectivités font obstacle aux plans de redressement ou reviennent sur les budgets réglés d'office par le préfet.*

*Comme la Cour le précise le projet de loi de réforme des juridictions financières prévoyait l'introduction d'un article L. 1612-10-1 dans le code général des collectivités territoriales pour préciser que l'organe délibérant de la collectivité locale dont le budget a été réglé par le préfet ne pourrait pas remettre en cause les dispositions de l'arrêté du représentant de l'Etat.*

*Le Gouvernement reste soucieux d'introduire cette mesure, mais doit trouver un nouveau support législatif.*

*Concernant l'arrêté de règlement d'office du budget 2011, le représentant de l'Etat, comme vous le mentionnez, n'était pas lié par les propositions formulées par la chambre régionale des comptes de la région Languedoc-Roussillon. Il a effectivement décidé de s'en écarter en assortissant sa décision d'une motivation explicite comme le lui permet l'article L. 1612-5 du code général des collectivités territoriales.*

*Il convient de souligner que cette décision du représentant de l'Etat se justifiait au regard de la possibilité pour ce dernier d'utiliser d'autres mesures permettant à la commune de voter son premier budget primitif en équilibre réel depuis 2006 et dans la mesure où les très fortes hausses d'impositions décidées avaient vocation à rester exceptionnelles telle la hausse des impôts locaux en 2008 et 2009 (respectivement de 57 % et 56 % en moyenne pour les 3 « taxes ménages »).*

*Les modalités de règlement du budget retenues par le préfet permettaient en effet au cas d'espèce de conserver la trajectoire de retour à l'équilibre validée par la chambre régionale des comptes, notamment en réduisant certaines charges de fonctionnement plutôt qu'en limitant la baisse des taux des impôts locaux souhaitée par le conseil municipal. L'arrêté préfectoral a été dûment motivé en ce qui concerne les mesures qui s'écartaient des propositions de la chambre.*

*Le choix fait par le préfet de maintenir inchangée la baisse des taux d'imposition adoptée par la nouvelle municipalité était motivé par le fait que sur le plan financier, la différence paraissait minime, que cette baisse correspondait à une attente forte de la population qui a été lourdement mise à contribution pendant plusieurs années et enfin que dès lors que l'équilibre réel du budget primitif était assuré, il n'y avait pas de raison d'imposer à la commune un choix fiscal différent de celui qu'elle avait adopté sous peine de*

*s'exposer à la critique d'avoir exercé un contrôle d'opportunité dépassant le cadre d'un strict contrôle budgétaire.*

*Les décisions prises par le préfet ont permis, comme le souligne la Cour, à la commune d'adopter son premier budget équilibré après cinq années de déficit. La persévérance de l'autorité préfectorale aura été déterminante pour obtenir ce résultat, alors que la situation de la commune était particulièrement dégradée. Ainsi, l'ensemble des décisions budgétaires de la commune ont été déférées à la chambre régionale des comptes par les services préfectoraux entre 2006 et 2011 (près de trente saisines au titre du contrôle budgétaire).*

*Dès lors, si je partage votre analyse sur le déficit plus que probable du compte administratif de la commune pour 2011 compte tenu de nouvelles créances découvertes par la nouvelle équipe municipale qui s'ajoutent aux restes-à-réaliser en dépenses, je tiens à souligner la nette amélioration de la situation de cette commune pour laquelle l'équilibre du budget 2011 n'a pu être obtenu qu'au prix de réductions draconiennes des dépenses et d'augmentations très fortes de la fiscalité qui s'inscrivent dans un processus de redressement des finances de la commune.*

*Les services préfectoraux resteront naturellement très attentifs à l'évolution de la situation financière de la commune dans le cadre de l'adoption du budget primitif 2012 et du compte administratif 2011.*

---

### **REPOSE DU PREFET DU DEPARTEMENT DU GARD**

*Le contrôle budgétaire de la commune de Pont-Saint-Esprit a été engagé en 2008 à l'initiative du Préfet du Gard en application des articles L. 1612-5 et 14 du code général des collectivités territoriales (CGCT).*

*Ainsi que le souligne la Cour, le redressement de la situation financière de la commune, très fortement dégradée, a été rendu difficile d'une part, par l'ampleur du déficit lui-même, et d'autre part, par les limites de la procédure de contrôle budgétaire définie aux articles L. 1612-5 et suivants du CGCT, qui laisse toute latitude aux assemblées délibérantes pour remettre en cause, dès leur notification, les mesures de redressement budgétaires prises par arrêté préfectoral sur proposition des chambres régionales des comptes, conduisant ainsi à les priver d'effet et à retarder d'autant le retour à l'équilibre des finances de la collectivité.*

*S'agissant du budget 2011 de la commune de Pont-Saint-Esprit, je crois utile de préciser que l'arrêté préfectoral de règlement du budget, en reprenant les taux de fiscalité votés par la commune, ne s'est que marginalement écarté de l'avis de la chambre. En effet, la différence observée entre le vote de la commune et les propositions de la chambre se limitait à un point sur la taxe d'habitation (31,18 % contre 32,18 % proposé par la chambre), l'écart sur le foncier non bâti étant quant à lui plus faible encore puisqu'il se traduisait par une différence de 26 200 euros sur un produit fiscal total de 7,28 millions.*

*Ma décision se fondait sur le fait que le budget de la commune avait été voté en équilibre réel pour la première fois depuis de nombreuses années, et qu'il n'était dès lors pas nécessaire de remettre en cause les choix fiscaux de l'assemblée délibérante. De fait, l'exercice 2011 se serait clôturé en équilibre si la commune n'avait pas été obligée de prendre en compte, dans les derniers jours de l'année, l'existence - jusque là dissimulée - d'une dépense d'un million d'euros correspondant à des factures laissées impayées par l'ancienne municipalité.*

*Concernant les limites de la procédure de contrôle budgétaire, je souscris pleinement aux propositions formulées par la Cour visant à obliger les assemblées délibérantes à respecter l'équilibre général des mesures de redressement prévues par les arrêtés préfectoraux de règlement des budgets. Elles me paraissent en effet de nature à renforcer l'efficacité de la procédure de contrôle budgétaire et à prévenir les difficultés telles que celles qui ont été rencontrées dans le cas de Pont-Saint-Esprit.*

*Je crois cependant qu'il est souhaitable d'aller plus loin et de rechercher les moyens de prévenir l'apparition de déséquilibres trop importants par des mesures permettant de détecter les dérives financières dès leur apparition.*



*Il peut arriver en effet que les collectivités soient tentées de masquer leurs premières difficultés par des artifices comptables, le plus fréquent étant l'accumulation de factures impayées, à l'insu tant du comptable que des autorités de contrôle. Ces derniers n'en prennent alors connaissance que trop tardivement, le plus souvent à l'occasion de réclamations des fournisseurs ou éventuellement, d'un changement de majorité au sein de l'assemblée délibérante.*

*Ce processus est précisément à l'origine de l'engagement tardif du redressement des comptes de la commune de Pont-Saint-Esprit, dont le contrôle budgétaire s'est exercé pendant de nombreuses années sur des documents qui ne permettaient pas de connaître le niveau réel des engagements financiers de la commune. Ceux-ci n'ont en effet pu être mesurés dans toute leur ampleur que lorsque, la commune ne pouvant plus honorer ses échéances, les banques ont cessé de lui consentir des prêts, révélant ainsi une situation de quasi-cessation de paiement.*

*Pour prévenir ce type de situation, un moyen simple consisterait en la mise en place d'un service facturier auprès des ordonnateurs locaux, à l'instar de ceux qui se mettent progressivement en place pour le paiement des dépenses de l'Etat. L'envoi direct des factures par les fournisseurs au comptable permettrait en effet à ce dernier de détecter rapidement les engagements de dépenses effectués en dépassement de crédits et garantirait ainsi une meilleure fiabilité des comptabilités locales, sans pour autant porter atteinte à la liberté d'engager la dépense des ordonnateurs locaux, qui constitue un principe essentiel de la décentralisation, ni même à celle de fixer l'ordre de priorité des paiements, qui demeurerait la prérogative de l'ordonnateur.*

*Cette mesure ne bouleverse par ailleurs en rien l'économie générale de l'exécution des dépenses locales dans la mesure où le comptable est de toute façon obligatoirement destinataire des factures des collectivités, qui constituent l'une des principales pièces justificatives des paiements qu'il opère.*

*Il s'agit donc là me semble-t-il d'une piste à explorer afin de prévenir l'accumulation de déficits sur de longues périodes, au terme desquelles l'inévitable nécessité du redressement impose des augmentations de fiscalité d'autant plus fortes que la découverte du déficit aura été tardive, pénalisant ainsi fortement les contribuables locaux qui peinent à comprendre pourquoi les procédures de contrôle n'ont pas été engagées plus tôt.*

---

**REPOSE DU MAIRE DE LA COMMUNE DE PONT-SAINT-ESPRIT**

*Tout d'abord, il y lieu de corriger quelques chiffres. Le montant du déficit budgétaire 2008 a été estimé par la Chambre Régionale des Comptes de Languedoc-Roussillon à 11,8 M€ dans son avis du 21 avril 2009. D'autre part, la trésorerie de la commune a été assainie en juillet 2011 moyennant la mise en place d'un plan de remboursement des créanciers, principalement l'URSSAF, la caisse de retraites CNRACL et le SDIS du Gard, mais aussi d'autres créanciers privés. A cette même date le montant des créances restant à rembourser s'élevait à 3,7 M€. Il a fallu ajouter 1,07 M€ de factures de la CNRACL découvertes en octobre 2011.*

*Sur le fond du document, je souhaite également formuler quelques remarques. La première concerne l'impérieuse nécessité d'intervenir au plus tôt dans les dossiers.*

*En effet, suite au rapport de la Chambre Régionale des Comptes de Languedoc Roussillon (CRC-LR) paru en 2000, concernant les exercices 1993 et suivants et suite à son avis paru le 14 février 2007 une action plus diligente de l'Etat, conforme à l'application stricte du Code Général des Collectivités Territoriales aurait permis d'éviter les dérives constatées en 2007 et 2008.*

*Ces dérives ont largement contribué à la ruine de Pont-Saint-Espirit. Cette action aurait dû être d'autant plus vigoureuse que, dans cette même période, le rapport provisoire de la CRC-LR concernant les exercices 1999 et suivants était délibéré le 26 mars 2007. Il est d'ailleurs curieux que ce même rapport ne soit devenu communicable que le 14 avril 2008.*

*C'est pourquoi, je préconise que des mesures de surveillance particulières soient mises en place pour les communes ayant fait l'objet de contrôles budgétaires inquiétants par les Chambres Régionales des Comptes.*

*J'approuve donc fortement la proposition d'encadrement des possibilités de décision budgétaire des collectivités, à l'intérieur d'un montant fixé par le Préfet au niveau des sections. En effet, les contraintes d'obligation de conduite du budget au niveau de l'article, comme ce fut le cas pour Pont-Saint-Espirit en 2011, nous semblent aller à l'encontre d'une liberté de manœuvre nécessaire au redressement quand celui-ci est conduit avec une volonté d'aboutir comme ce fut le cas à Pont-Saint-Espirit après le changement de majorité municipale.*

*Je souhaite aussi que cet encadrement fonctionne de façon préventive dès que le responsable de la collectivité concernée manifeste, par ses décisions, la volonté de ne pas tenir compte des alertes qui lui sont adressées.*

*En plus de ces remarques, je souhaite ajouter qu'il me paraîtrait juste qu'une procédure de destitution des maires soit systématiquement instruite et conduite rapidement, après constat d'actions volontaires destinées à falsifier les comptes. Je pense également que des procédures disciplinaires doivent être menées systématiquement à l'encontre des fonctionnaires ayant participé activement à ces manœuvres sans exercer leur devoir d'alerte.*

---

**REPONSE DE L'ANCIEN MAIRE DE LA COMMUNE  
DE PONT-SAINT-ESPRIT  
(MAIRE DE 1971 A JANVIER 2011)**

***Le nom [...] du magistrat rapporteur de la chambre régionale des comptes a été retiré par la Cour, car les observations visées sont celles de la chambre et non du magistrat. Ces observations ont été adressées à la collectivité par la chambre régionale dans le cadre de ses contrôles et après avoir été délibérées collégalement. Les actes du contrôle comme les délibérations de la chambre sont protégés par les secrets de l'instruction et du délibéré.***

*1) - Dans son rapport public 2009, la Cour des Comptes annonçait qu'en suivant les préconisations de la Chambre Régionale des Comptes Languedoc-Roussillon, le retour à l'équilibre des comptes de la commune de Pont-Saint-Esprit était envisageable en 2015. La CRC écrivait qu'en suivant ses avis le retour à l'équilibre était prévisible en 2014 ou 2016, bien sûr à condition de ne pas baisser la fiscalité jusqu'à cette date.*

*Dans ce même rapport public, je dénonçais les graves erreurs contenues dans les avis de la CRC LR. J'étais en capacité de prouver que la fiscalité n'avait pas à être maintenue au niveau 2009 jusqu'en 2014, 2015 ou 2016. J'ajoutais que le cas Pont-Saint-Esprit devrait être l'occasion pour la Cour des Comptes de réfléchir aux méthodes de travail des CRC ! Il ne s'agissait pas des élucubrations d'un élu en difficulté, mais du résultat du travail d'un expert, à savoir KPMG, dont la compétence est unanimement reconnue au plan national. Le recours à cet expert indépendant avait été fortement recommandé par le Directeur Général des Collectivités Locales. Malgré cela, la CRC LR, pour des raisons incompréhensibles à l'époque, persévérerait dans ses errements.*

*Alors question dont la réponse est cruciale : les faits ont-ils donné raison aux institutions ou à l'élu stigmatisé ? Le retour à l'équilibre des comptes de la commune de Pont-Saint-Esprit et la baisse de la fiscalité attendront-ils 2014, 2015 ou 2016, ou ont-ils été possibles en 2010 et 2011 comme annoncé par l'équipe municipale précédente ?*

*Début 2010, l'ancienne municipalité présentait un budget primitif avec une baisse de la fiscalité et une section de fonctionnement excédentaire (en y intégrant le déficit du compte administratif en 2009).*

*Le 26 avril 2010, le Préfet du Gard dans un communiqué de presse qui fera la une du Midi Libre le lendemain, réfute toute baisse d'impôts en 2010.*

*Au cours de l'été 2010, grâce au travail de la Gendarmerie Nationale et d'un juge d'instruction, la partialité du rapporteur de la CRC était révélée.*

*Dans un blog anonyme intitulé Gilbert. B, ce « magistrat » à la déontologie incertaine, déversait sa haine à mon encontre. Le 15 octobre, le Midi Libre annonce en première page que le Préfet du Gard valide une baisse de la fiscalité pour 2010 plus importante que celle proposée par l'ancienne municipalité !*

*Alors oui, le conseil municipal de Pont-Saint-Esprit a délibéré à plusieurs reprises pour tenter de corriger les erreurs collégiales de la CRC LR et ce pouvoir du conseil municipal doit demeurer car en l'espèce, il corrigeait les erreurs manifestes du rapporteur [...] Rappelons à la Cour que ce rapporteur, mis en examen par un juge d'instruction, n'a dû son salut qu'à une opportune erreur de date du Parquet! Le Président du Tribunal Correctionnel n'a pas hésité à dire, lors de l'audience publique, ce qu'il pensait des méthodes de ce rapporteur.*

*Le plus surprenant dans cette affaire ne réside pas dans la partialité du rapporteur [...] mais dans l'absence de réaction de la collégialité qui a toujours validé et couvert les fautes du « magistrat blogueur », dont les exactions ternissent encore aujourd'hui l'image de la juridiction financière. Cette attitude est d'autant moins pardonnable que le Président de la CRC était alerté par les représentants de l'ancienne municipalité et l'expert de KPMG.*

*Bien sûr, sans doute dans un souci d'apaisement, la Cour des Comptes omet, dans son projet, de rapporter ces faits, alors qu'ils discréditent, au moins partiellement les écrits de la CRC LR repris intégralement par l'institution...*

*2) - La Cour dans son projet d'insertion annonce des chiffres dont l'incohérence est manifeste :*

*En 2009, le déficit des comptes de Pont-Saint-Esprit s'élevait à 6,4 millions d'euros.*

*En 2010, après baisse des recettes fiscales, le déficit des comptes était porté à 5,6 millions d'euros.*

*Enfin, en 2011, après une nouvelle baisse des recettes fiscales, le budget était voté en équilibre, ce qui peut paraître incohérent avec les constats pessimistes produits en son temps par la Chambre.*

*En effet, si le déficit n'avait baissé que de 0,8 million d'euros entre 2009 et 2010 en atteignant le montant de 5,6 millions d'euros, jamais en 2011 le budget n'aurait pu être voté en équilibre! Cette erreur grossière est peut-être due à la volonté de faire croire que la nouvelle municipalité élue en février 2011 a réalisé des miracles !*

*Le déficit des comptes de Pont-Saint-Esprit n'était pas de 5,6 millions d'euros mais de la moitié. Il s'agissait exclusivement d'un déficit de la section d'investissement. Pour cette même section d'investissement, la Cour reproche*

*l'effort fait envers la vidéosurveillance. Je répondrais que ce choix n'incombe qu'aux élus du conseil municipal d'une ville qui a été traumatisée par le lâche assassinat d'un major de gendarmerie et la population a souhaité par réaction plus de surveillance et plus de sécurité. Ce choix démocratique s'impose à toutes les autorités de contrôle au nom de la libre administration des collectivités inscrites à l'article 72 de la Constitution.*

*Enfin, en ce qui concerne les pénalités dues à la CNRACL pour 1 million d'euros, il s'agit de pénalités de retard qui auraient dû faire l'objet d'une demande de remise gracieuse dans les temps impartis comme pour les autres organismes par la responsable des Ressources Humaines, mais ce dossier a été oublié. Cette demande est en cours appuyée, par la préfecture par une lettre du 20/12/2011 et il est prévisible voire certain que cette pénalité fera comme l'a fait l'URSSAF l'objet d'une remise gracieuse et ne grèvera pas le compte administratif.*

*3) - Dans ce même projet d'insertion, la Cour évoque les limites des procédures relatives à l'inscription d'office des dépenses obligatoires. Nous avons donc le devoir d'éclairer la Cour sur les faits suivants : dans ses propositions relatives au budget 2009 la CRC avait commis 2 nouvelles grosses erreurs (dont l'oubli de l'inscription d'une dépense obligatoire).*

*A l'occasion d'une réunion technique entre les représentants de la commune et la Secrétaire Générale de la préfecture, cette dernière a reconnu la réalité des 2 erreurs. Elle s'est alors engagée à appeler le rapporteur de la CRC. Une fois l'appel passé, la Secrétaire Générale informera la mairie que la 1<sup>ère</sup> erreur (il s'agissait de l'oubli de la TVA sur les dépenses de téléphone) serait bien corrigée dans l'arrêté du Préfet, mais que pour ne pas « froisser » la Chambre, par contre la dépense obligatoire ne serait pas inscrite !*

*Ainsi l'arrêté du Préfet valant budget 2009 de la commune reconnaîtra le caractère obligatoire de la dépense mais refusera de l'inscrire! Cette dépense concernait les honoraires du cabinet d'avocats qui gérait la plainte qui allait permettre de révéler la partialité du rapporteur de la CRC ! On peut donc comprendre pourquoi le rapporteur tentait de neutraliser ce cabinet d'avocats.*

*La Cour des Comptes et les Chambres Régionales constituent des institutions indispensables à notre démocratie. Elles ont pleinement conscience de l'énorme pouvoir que constitue la médiatisation de leurs écrits. Le bon fonctionnement de notre démocratie exige donc, que ces institutions puissent reconnaître leurs erreurs, quitte à ce que l'échelon supérieur, en l'occurrence la Cour, soit amenée à désavouer l'échelon inférieur, la Chambre Régionale, comme la justice administrative le fait fréquemment.*

---

**REPONSE DE L'ANCIEN MAIRE  
DE LA COMMUNE DE PONT-SAINT-ESPRIT (PREMIER ADJOINT  
DESIGNE COMME MAIRE POUR LES PERIODES D'OCTOBRE 2009  
A AVRIL 2010 ET DE NOVEMBRE 2010 A FEVRIER 2011)**

*Je tiens en premier lieu à vous signaler que je ne suis pas « l'ancien Maire de Pont-St-Esprit ».*

*En tant que Premier Adjoint et devant la démission du Maire : Gilbert BAUMET à l'époque, démission reprise d'ailleurs par l'intéressé, démission non confirmée par le Tribunal Administratif puis homologuée par ce même Tribunal sur appel du Ministre des collectivités territoriales, je me suis retrouvé désigné par le Préfet : « Maire par intérim » sur deux courtes périodes totalisant 8 mois et demi pour une période du 01/10/2009 au 09/04/2010 et du 27/11/2010 au 04/02/2011 et sur trois exercices (fin 2009 et fin 2010 et un mois sur 2011). Ces périodes de « maire par intérim » s'étalant sur 8 mois et demi ont été entrecoupées d'appels de notre Maire Gilbert BAUMET et que ces appels devaient être suspensifs.*

*Je souhaite donc que la notion de « Maire de Pont-Saint-Esprit » qui me concerne soit éclaircie sur votre projet d'insertion.*

*D'autre part, en page 2 de votre projet TITRE B - UNE TRESORERIE FRAGILISEE PAR DE NOMBREUX IMPAYES, vous ne faites pas part que sous mes courts mandats de « Maire par Intérim » j'ai conclu les différents moratoires négociés par la commune. Toujours concernant la page 2 de votre projet d'insertion vous mentionnez que « plus d'un million d'euros » correspondant à des pénalités dues à la CNRACL, a été découvert par la nouvelle municipalité ... ». Vous trouverez ci-joint lettres (pièces N° 1, 2, 3, 4) que mon groupe d'opposition « Pont de Tout Cœur » ont fait parvenir au Préfet, à la CRC et au Maire de Pont-Saint-Esprit pour leur donner les explications nécessaires à ma bonne foi dans cette affaire et renouveler mon étonnement du non saisissement de la CNRACL auprès du Préfet pour demander l'intégration d'office de cette dette en dépenses obligatoires concernant des périodes très lointaines 2006-2007-2008. J'ajoute que ces factures sujettes à caution ne comportent PAS TOUTES le CACHET DE RECEPTION MAIRIE, qu'elles ont été découvertes plus de 8 mois après la prise de fonction de la nouvelle majorité et que, ni le Cabinet d'expertise comptable KPMG que nous avons missionné, ni la Chambre Régionale des comptes du Languedoc Roussillon qui a dû passer au crible tous les comptes, dettes et intérêts moratoires de la Commune, n'ont rien remarqué.*

*En page 3 de votre projet, TITRE II LES OBSTACLES RENCONTRÉS DANS LA MISE EN ŒUVRE DE LA PROCEDURE DE CONTROLE BUDGETAIRE dans le dernier paragraphe -hors cadre- vous ajoutez : « Au cas d'espèce, 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 ». Je précise, là aussi,*

*que sous mes courts mandats successifs de Maire par intérim j'ai mis en place un contrôle efficace de réduction des dépenses et, loin de moi l'idée de la remise en cause des arrêtés préfectoraux.*

*D'ailleurs vous trouverez ci-joint (pièce N° 5) le dernier feuillet de l'avis de la CRC Languedoc-Roussillon du 27/01/2011 qui :*

*CONSTATE que la décision modificative N° 3 du 10/12/2010 ne modifie pas l'équilibre général du budget, les augmentations de dépenses étant compensées par des diminutions de dépenses ;*

*ESTIME en conséquence qu'à la date du présent avis il n'y a pas lieu pour la chambre de proposer des mesures de redressement supplémentaires ;*

*RECOMMANDE à la commune de poursuivre en 2011 ses efforts de redressement des comptes.*

*C'est sous mon court mandat de Maire par Intérim (le 2<sup>ème</sup> et dernier) du 27/11/10 au 04/02/11) que la CRC témoigne ainsi de l'amélioration du redressement des comptes de la commune.*

#### **POURQUOI VOUS N'EN FAITES PAS MENTION ?**

*Page 4 de votre projet A - DES DECISIONS BUDGETAIRES SUCCESSIVES NON CONFORMES AUX AVIS BUDGETAIRES je tiens à rappeler que pour les budgets précédents et tout particulièrement 2009 et 2010, je n'étais pas l'ORDONNATEUR de la commune bien que les ayant votés. Ma préoccupation première était à l'époque de faire rabaisser les taux d'impositions insupportables pour les Spiripontains TOUT COMME L'A FAIT LE PREFET qui n'a pas suivi sur ce point l'avis de la chambre et a validé la baisse des taux votée initialement par la commune.*

#### **POURQUOI LE PREFET N'A PAS SUIVI L'AVIS DE LA CHAMBRE ?**

*Page 4 de votre projet B - UNE DERIVE DE CERTAINES DEPENSES DE FONCTIONNEMENT « l'examen de gestion de la commune, réalisé par la chambre .... a montré qu'au cours des années 2007 à 2010 ..... ne disposait pas de crédits suffisants » là non plus vous ne mentionnez pas les efforts de la commune à partir de 2009 et surtout en 2010. Ces efforts préconisés par la chambre et mis en place par la mairie sont pourtant soulignés par la chambre régionale des comptes Languedoc-Roussillon (pièce n° 6) dans son pré-rapport d'examen de gestion qui stipule : « Le déficit qui a atteint le niveau de - 8,5 M€ en 2008 s'est résorbé, en raison des restrictions budgétaires préconisées en 2009 et en 2010 par la chambre régionale des comptes suite à sa saisine par le préfet. Le mouvement de rigueur s'est d'ailleurs largement maintenu en 2011. Avec la diminution des dépenses de fonctionnement, la capacité d'autofinancement (CAF) EST ENFIN DEVENUE POSITIVE EN 2009, pour atteindre le niveau de 3 M€ en 2010 ».*



COMME VOUS CITEZ « L'EXAMEN DE GESTION DE LA COMMUNE PAR LA CHAMBRE » POURQUOI VOUS NE CITEZ PAS CETTE AMELIORATION ?

*Page 5 - CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS.*

*En ce qui concerne « le projet initial de réforme des juridictions financières .... dans les limites des équilibres arrêtés par le représentant de l'Etat, section par section, pour l'ensemble du budget » je me permets de vous donner mon avis sur cette réforme éventuelle. JE NE VOIS AUCUN INCONVENIENT -AU CONTRAIRE- POUR QUE CETTE AMELIORATION PUISSE ETRE APPORTEE LORS D'UNE PROCHAINE REVISION DU CODE GENERAL DES COLLECTIVITES TERRITORIALES.*

*En espérant fortement que mes observations soient prises en compte et que ce projet d'insertion au rapport public annuel 2012 soit amendé.*

---

## **Troisième partie**

### **La Cour alerte**

- 1- Le régime des intermittents du spectacle :  
la persistance d'une dérive massive**
- 2- La politique de périnatalité : l'urgence  
d'une remobilisation**
- 3- La prime à l'aménagement du territoire :  
une aide devenue marginale, peu efficace  
et mal gérée**
- 4- La gestion des pensions des fonctionnaires  
de l'Etat : le risque d'une réforme tronquée**

# 1

## **Le régime des intermittents du spectacle : la persistance d'une dérive massive**

---

### *PRESENTATION*

---

*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 et concerne 100 000 bénéficiaires pour un coût annuel d'environ 1,2 Md€ ;*

*- 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. Il ne concernait plus en 2010 qu'environ 9 000 bénéficiaires pour un coût annuel de l'ordre de 9 M€.*

*Au cours des dix dernières années, la Cour a consacré plusieurs interventions au régime d'indemnisation des intermittents du spectacle, mettant notamment en lumière le déséquilibre financier récurrent de ce dispositif ainsi qu'une grande fragilité face aux comportements de fraude.*

*Le contrôle de suivi récemment effectué par la Cour, dont il est rendu compte ici, montre que ces dérives se sont poursuivies.*

*Dans un contexte économique très défavorable, le régime des annexes 8 et 10 a continué de peser lourdement sur la situation financière de l'assurance chômage et leur déficit a représenté en 2010 un tiers de celui de l'assurance chômage dans son ensemble.*

*Jouant un rôle désormais marginal, le fonds financé par l'Etat a néanmoins été pérennisé.*

---

## **I - Un déficit chronique d'un milliard d'euros pour environ 100 000 bénéficiaires**

### **A - Le maintien de règles d'indemnisation particulièrement favorables**

Les règles générales d'indemnisation du chômage ont varié fréquemment au cours des dix dernières années à l'occasion des renouvellements successifs de la convention générale d'assurance chômage et des ajustements qui les ont accompagnées. En revanche, les conditions d'indemnisation des intermittents du spectacle n'ont pratiquement pas évolué.

Ces règles sont aujourd'hui fondées sur un protocole du 18 janvier 2006 entré en vigueur au 1<sup>er</sup> avril 2007, qui a été reconduit sans changement majeur depuis cette date.

De ce fait, le régime des annexes 8 et 10 a acquis une certaine autonomie par rapport aux conventions générales d'assurance chômage. Depuis 2006, leurs dispositions n'ont plus suivi le rythme de renouvellement de ces dernières et continuent à viser une convention générale d'assurance chômage (celle du 18 janvier 2006 instituant l'« aide au retour à l'emploi ») devenue caduque en 2009.

Un droit à indemnisation est ainsi ouvert aux artistes et techniciens du spectacle qui peuvent justifier d'une durée de travail supérieure à 507 heures sur une période de référence qui s'élève selon les cas à dix mois ou dix mois et demi. Cette indemnisation est limitée à 243 jours (8 mois). L'indemnité versée est proportionnelle aux salaires perçus et au nombre d'heures travaillées. Ce dernier paramètre a été introduit afin de décourager les comportements tendant à sous-déclarer le nombre d'heures travaillées.

La réglementation permet de prendre en compte les arrêts maladie, les congés maternité ou les périodes de formation (dans la limite de 338 heures) au titre des périodes de travail. Les artistes peuvent également, sous certaines conditions, faire valoir des heures d'enseignement pour l'ouverture de leurs droits à indemnisation.

**Des règles d'indemnisation très favorables au regard du droit commun de l'assurance chômage**

Remontant aux années 1930, la mise en place d'un régime spécifique d'indemnisation des périodes de chômage des artistes et techniciens du spectacle a été justifiée par la nature nécessairement discontinue de leur activité. Les règles et principes régissant l'indemnisation des intermittents du spectacle ne peuvent donc être comparées avec celles applicables aux salariés relevant du régime général.

En revanche, certains travailleurs intérimaires peuvent connaître des conditions d'emploi proches de celles des intermittents, avec une alternance fréquente de temps d'activité et de chômage.

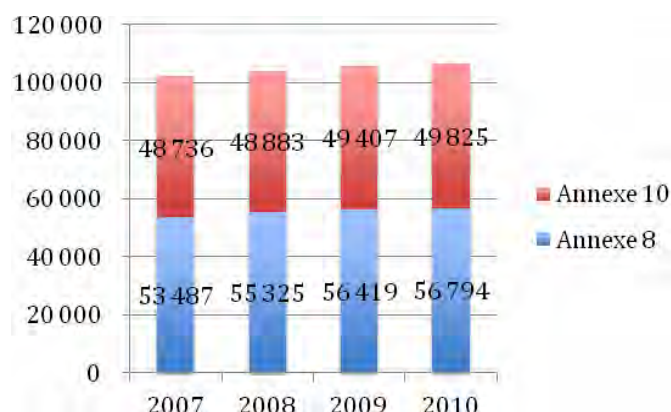
Une comparaison entre le régime d'indemnisation des intérimaires (annexe 4 à la convention générale d'assurance chômage) et celui des intermittents (annexes 8 et 10) met en évidence le caractère nettement plus favorable du second.

Pour un salaire d'activité brut correspondant à 1 500 € mensuels, l'allocation s'élèvera à 3 848 €; à rémunération mensuelle égale, un technicien du spectacle doit travailler 507 heures sur une période de 10 mois; son indemnisation sera alors d'une durée de 243 jours et d'un montant total de 9 088 €.

**B - Une progression régulière du nombre personnes indemnisées**

En l'absence de modification des conditions de fonctionnement du régime des annexes 8 et 10, la progression des effectifs indemnisés s'est poursuivie de manière régulière depuis 2007, à un rythme moyen de 1 % par an.

### Nombre d'intermittents indemnisés au moins une fois dans l'année



Source : Pôle emploi

Le nombre d'intermittents indemnisés au moins une fois dans l'année est donc passé de 102 223 en 2007 à 106 619 en 2010.

#### Les intermittents du spectacle : un « taux de chômage » structurellement élevé

Le calcul d'un « taux de chômage » des intermittents se heurte à des problèmes méthodologiques tenant à la difficulté de définir une « population active » pertinente.

Cette notion peut toutefois être approchée à travers le nombre de personnes ayant cotisé au titre du régime des annexes 8 et 10 au cours d'une année (273 000 en 2010).

En rapportant à cette « population active » un nombre de personnes indemnisées en fin de mois, il est possible de calculer un « taux de chômage ». Celui-ci s'élevait à 31 % au 31 décembre 2010. Même si ce chiffre doit être considéré avec précaution, il traduit le rythme de travail particulier des intermittents et l'étroite imbrication entre chômage et activité qui le caractérise.

## C - Un déficit stabilisé à un niveau élevé

### 1 - Un déficit supérieur à un milliard d'euros depuis 2007

Le solde du régime des annexes 8 et 10 fait apparaître un déficit s'établissant depuis 2007 à un niveau supérieur à 1 Md€.

#### Solde financier du régime des annexes 8 et 10 (M€)

	2007	2008	2009	2010
Cotisations	225	225	223	232
Prestations	1 262	1 247	1 277	1 263
<b>Solde</b>	-1 037	-1 022	-1 054	-1 031

Source : Pôle emploi

Ce déséquilibre financier persistant a un impact très négatif sur la situation de l'assurance chômage.

En 2010, le déficit du régime des annexes 8 et 10 a représenté un tiers de celui de l'assurance chômage dans son ensemble, alors même que les intermittents ne représentaient que 3 % des demandeurs d'emploi en fin d'année.

Sur les dix dernières années, le déficit cumulé du régime des intermittents s'est établi à un montant proche de l'endettement total du régime d'assurance chômage (9,1 Md€ à la fin 2010).

### 2 - Une aggravation du déficit limitée par le recul du nombre d'heures travaillées

Alors que le niveau des indemnités versées aux intermittents avait augmenté à la suite de la réforme de 2003 (l'allocation journalière moyenne était passée de 47,70 € en 2003 à 58,64 € en 2005), une stagnation est observable depuis 2008. Après avoir culminé à 59,93 € en 2007, le montant de l'allocation journalière moyenne a très légèrement décliné depuis cette date pour s'établir à 58,63 € en 2010. Cette évolution est liée notamment au net recul du nombre d'heures travaillées déclarées au titre des annexes 8 et 10 en 2008 et 2009 (65,9 millions d'heures déclarées en 2007 ; 59,5 millions en 2009).

Des différences importantes sont perceptibles entre les indemnités versées aux artistes et celles versées aux techniciens : l'allocation journalière moyenne s'élève à 54,12 € pour les premiers

contre 63,73 € pour les seconds. Cet écart s'explique à la fois par les salaires supérieurs perçus par les techniciens et par leur temps de travail plus élevé (779 heures par an en moyenne contre 693 heures pour les artistes).

En moyenne, les indemnités annuelles versées aux intermittents s'établissaient à 11 844 € en 2010. Une forte dispersion est cependant constatée : les 10 % des intermittents ayant les allocations les plus élevées perçoivent annuellement 39 867 € contre 4 812 € pour les 10 % percevant les indemnités les plus faibles.

A partir des données concernant les allocations versées et les salaires d'activité déclarés, la Cour a demandé à Pôle emploi de procéder à une approximation des revenus des bénéficiaires du régime des intermittents du spectacle. Il ressort de cette évaluation que le revenu médian annuel des allocataires du régime des annexes 8 et 10 s'élevait à 25 832 € en 2010. 80 % des intermittents avaient un revenu annuel supérieur à 18 110 €, soit un niveau proche du salaire annuel médian net dans la population française (19 158 € en 2008 selon l'INSEE). Encore faut-il souligner que ces revenus sont nécessairement sous-estimés : ils ne prennent en compte, en effet, ni la partie des revenus supérieure au plafond de l'assurance chômage, ni les autres sources de revenus (droits d'auteurs notamment).

#### Répartition des revenus des allocataires des annexes 8 et 10 par décile (2010, €)

Régime	D1	D2	D3	D4	D5	D6	D7	D8	D9
Annexe 8	13 765	20 104	23 790	26 783	29 438	32 137	35 017	38 723	44 636
Annexe 10	11 907	17 226	19 279	21 064	22 936	25 125	27 786	31 327	36 764
<b>Ensemble</b>	<b>12 954</b>	<b>18 110</b>	<b>20 760</b>	<b>23 229</b>	<b>25 832</b>	<b>28 641</b>	<b>31 780</b>	<b>35 511</b>	<b>41 319</b>

Source : Pôle emploi

## D - Une inertie face aux abus et aux fraudes

### 1 - Le phénomène de la « permittance » reste largement répandu

La « permittance » désigne la pratique selon laquelle des intermittents sont employés de manière permanente ou quasi permanente par un même employeur.

Dans son rapport de 2007, la Cour avait montré que cette pratique, loin d'être marginale, concernait 15 % au moins des bénéficiaires des annexes 8 et 10. Si l'audiovisuel public, qui était un important employeur



de permittents a fait, au cours des dernières années, des efforts en vue de réduire le nombre de ses permittents, le phénomène reste très largement répandu et résulte de la conjonction de deux facteurs :

- un cadre juridique favorable, résultant de la réglementation applicable au contrat à durée déterminée, dit « CDD d'usage ». Prévu par l'article L. 122-1-1, 3° du code du travail, ce contrat de travail s'applique dans vingt secteurs (audiovisuel, spectacle, cinéma, etc.) dans lesquels il est d'usage constant de ne pas avoir recours à un contrat à durée déterminée en raison de la nature de l'activité exercée ou du caractère temporaire de l'emploi. En pratique, la mise en œuvre de ces critères est peu restrictive et le « caractère temporaire de l'emploi » est soumis à la seule appréciation du juge. Ce cadre juridique est très favorable au développement de la permittance ;
- l'intérêt convergent des salariés et des employeurs à utiliser un emploi de « permittent » de préférence à un contrat à durée indéterminée.

Le recours à ce type d'emploi permet de majorer les revenus des salariés grâce à des allocations nettement plus favorables que celles résultant de l'application du droit commun. Une étude réalisée en mars 2008 par l'assurance chômage a ainsi montré que « l'allocation moyenne perçue par un technicien déclarant plus de 1 600 h par an était de l'ordre de 3 fois supérieure à l'allocation qu'il aurait perçu s'il relevait du régime général dans le cadre d'une activité réduite. Cette allocation devenait 9 fois supérieure lorsque le technicien déclarait entre 936 h et 1 600 h ». Concernant l'employeur, « le versement d'allocations peut lui permettre de verser des salaires moindres pour des emplois qui seront malgré tout acceptés par les salariés du fait des allocations versées ».

## **2 - Le système de détection des fraudes ne couvre pas les risques les plus forts**

Fondé sur un système entièrement déclaratif, le régime des intermittents du spectacle apparaît particulièrement vulnérable à la fraude.

Des moyens renforcés ont été mis en œuvre par Pôle emploi dans le cadre d'un service de « Prévention et lutte contre la fraude » créé en 2009.

Animé par 21 personnes, ce service a réalisé des contrôles ayant permis de mettre en évidence pour l'exercice 2009 des comportements frauduleux qui ont occasionné un préjudice financier d'un montant total de 1,8 M€ ; cette activité a également un caractère préventif puisqu'elle a permis d'éviter pour 800 000 € supplémentaires de préjudice au détriment de l'assurance chômage. Si ces montants ne sont pas négligeables et témoignent d'un effort réel de contrôle, ils n'en restent pas moins marginaux au regard du total des dépenses du régime des annexes 8 et 10.

Comme le soulignait la Cour en 2007, la modestie de ces résultats pourrait provenir du fait que le dispositif de contrôle n'est pas en mesure de prendre en compte la totalité des risques. S'il permet de tester la cohérence des renseignements respectivement fournis par les employeurs et les salariés, ce système de contrôle reste inopérant dans les cas de collusion entre employeurs et salariés. Rien ne permet en effet de s'assurer que les renseignements transmis d'un commun accord par un employeur et son salarié correspondent à la réalité. Or un tel risque ne peut être écarté dans la mesure où les salariés, comme les employeurs, peuvent avoir un intérêt commun à reporter sur le régime des intermittents du spectacle le financement pour les uns d'une partie de leurs revenus et pour les autres d'une fraction de leur masse salariale.

Face aux risques de fraude et à l'importance de la « permittance », la Cour recommandait en 2007, une solution consistant à « rendre le taux de cotisation des employeurs variable en fonction du nombre de journées d'indemnisation que leur activité engendre. Ainsi, les employeurs ayant recours de façon abusive au système – dans le cadre de la permittance notamment – verraient leurs charges s'alourdir avec l'accroissement de leur recours à des salariés intermittents ».

Une telle mesure n'ayant pas été mise en œuvre, les abus et fraudes résultant des risques de collusion entre les employeurs et les salariés n'ont pas été maîtrisés.

## **II - La persistance d'un régime subsidiaire financé par l'Etat**

### **A - Un soutien exceptionnel finalement reconduit**

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 du régime des intermittents du spectacle.

Les conditions d'accès au régime des annexes 8 et 10 ayant été rendues plus restrictives, un régime financé par l'Etat a été créé pour amortir l'impact des nouvelles règles sur les intermittents exclus par les nouvelles règles de l'assurance chômage. Un « fonds spécifique provisoire » est ainsi entré en vigueur le 1<sup>er</sup> juillet 2004.

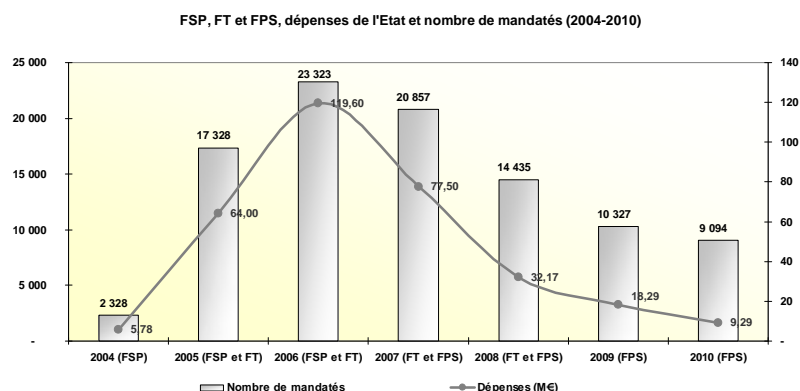
Alors que son fonctionnement devait être limité à six mois, ce fonds a été reconduit par l'Etat à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2005 sous le nom de « fonds transitoire ». Ce dernier a fonctionné plus de deux ans, avant de laisser place, à compter du 1<sup>er</sup> avril 2007, à un nouveau fonds pérennisant l'action de l'Etat auprès des intermittents, appelé « fonds de solidarité et de professionnalisation » (FSP).

Ce nouveau fonds a marqué une double rupture en permettant à ses bénéficiaires d'accéder à une prestation de solidarité, l'« allocation de fin de droit » (AFD) et en complétant le dispositif d'indemnisation par un volet dédié à la formation et à la reconversion afin de permettre à des artistes ou techniciens du spectacle en difficulté de se réorienter.

En dépit des recommandations de la Cour, intervenue à deux reprises pour demander qu'il soit mis fin à une mesure initialement présentée comme temporaire, le choix a été fait, au contraire, de pérenniser un régime financé par l'Etat.

## B - Des dépenses d'indemnisation néanmoins en forte diminution

Après avoir connu un essor qui l'a conduit à indemniser jusqu'à 23 323 personnes pour des dépenses s'élevant à 119 M€ en 2006, le régime financé par l'Etat a connu une forte réduction de son format.



Source : Pôle emploi

Le régime d'indemnisation financé par l'Etat a représenté en 2006 jusqu'à 10 % des dépenses du régime d'assurance chômage en faveur des intermittents. En 2010, il ne concernait plus que 9 094 personnes pour des dépenses s'élevant à 9,3 M€.

Cette évolution s'explique principalement par les modifications mises en œuvre lors de la création du « fonds de professionnalisation et de solidarité » en 2007.

Les prestations versées ont été fortement réduites et la durée de leur versement strictement limitée. La dégradation des conditions d'indemnisation au titre de ce régime en a ainsi fortement réduit l'attractivité, incitant les bénéficiaires à solliciter, dans la plupart des cas, leur réadmission dans le régime d'assurance chômage lorsqu'ils satisfaisaient aux conditions pour y accéder.

### **C - Un accompagnement professionnel limité**

Les moyens consacrés à l'objectif de professionnalisation proviennent d'une subvention versée par le ministère de la culture à un organisme de protection sociale des artistes et techniciens du spectacle. Celle-ci s'est élevée à un montant compris entre 3,2 et 4,2 M€ entre 2007 et 2010. Elle avait pour objet de financer des entretiens professionnels, des aides professionnelles (aide à l'accession à un emploi, au déménagement, à la mobilité professionnelle, à la formation), et des actions de reconversion.

Les entretiens professionnels sont restés peu nombreux : entre le 1<sup>er</sup> octobre 2009 et le 30 septembre 2010, 3 217 artistes ou techniciens du spectacle ont passé un entretien professionnel, soit un tiers seulement des bénéficiaires du fonds de solidarité et de professionnalisation au cours de la même période. Les aides professionnelles n'ont concerné que 968 personnes de 2007 à 2010. Faute d'un suivi suffisant, les résultats de ces actions sont mal connus ; il n'est donc pas possible de s'assurer que les mesures ainsi financées ont soutenu les personnes qui connaissaient les difficultés les plus importantes.

#### **CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS**

*A l'issue de l'examen des suites données à ses recommandations, la Cour constate que les changements intervenus au cours des dernières années sont restés particulièrement modestes.*

*Si l'Etat est finalement parvenu à maîtriser ses dépenses au titre du régime subsidiaire créé en 2004, qui ne représentent aujourd'hui plus que 1 % de celles mises en œuvre par l'assurance chômage (10 % en 2006), le régime d'indemnisation des intermittents frappe par son*

*immobilisme et la persistance des déséquilibres financiers de grande ampleur qu'il occasionne (plus d'un milliard d'euros par an depuis 2007).*

*Dans le contexte actuel des finances publiques, cette situation n'est pas soutenable.*

*La Cour appelle les partenaires sociaux gestionnaires de l'assurance chômage à prendre d'urgence des mesures correctrices.*

*Elle leur recommande :*

- 1. - d'augmenter les cotisations des employeurs et les rendre variables en fonction du recours de chacun d'entre eux au travail intermittent ; une telle mesure est de nature à accroître les ressources de l'assurance chômage et à limiter le phénomène de la « permittance » ainsi que certains cas de fraude ;*
- 2. - de poursuivre la démarche, initiée en 2003, de différenciation du traitement des techniciens et des artistes<sup>102</sup> ; en effet, les conditions d'activité et de rémunération des artistes apparaissent sensiblement moins favorables que celles des techniciens et justifient difficilement le maintien au profit de ces derniers de règles aussi éloignées de celles applicables, par exemple, aux travailleurs intérimaires ;*
- 3. En ce qui concerne le « fonds de solidarité et de professionnalisation » géré par l'Etat, la Cour recommande à ce dernier de 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 de mesurer les résultats obtenus.*

---

<sup>102</sup> La seule différence tient aujourd'hui à la période de référence donnant accès à l'indemnisation : elle est de 10 mois pour les techniciens et de 10,5 mois pour les artistes. Sur cette période de référence, le bénéfice du régime des annexes 8 et 10 est ouvert aux salariés justifiant de 507 heures d'activité.

## SOMMAIRE DES REPONSES

Ministre du travail, de l'emploi et de la santé	382
Ministre du budget, des comptes publics et de la réforme de l'Etat, porte-parole du Gouvernement	385
Ministre de la culture et de la communication	386
Président de l'UNEDIC	389
Directeur général de Pôle emploi	390
Président du fonds de professionnalisation et de solidarité (FPS)	391

**REPONSE DU MINISTRE DU TRAVAIL, DE L'EMPLOI  
ET DE LA SANTÉ**

*Au-delà d'un constat global sur la situation déséquilibrée du régime, qui est largement documenté et partagé, je porte à votre connaissance les observations suivantes :*

*- Concernant l'activité des intermittents du spectacle décrite par la Cour comme étant par nature « discontinue » du fait d'un « rythme de travail particulier », et se caractérisant par une « étroite imbrication entre chômage et activité » :*

*Les caractéristiques spécifiques aux métiers du spectacle à la création du régime des intermittents, sont, comme le souligne la Cour, devenues proches de celles de certains travailleurs intérimaires. Le décompte des horaires de travail des intermittents présente également des spécificités qui doivent être prises en compte, même si cette question est indépendante de celle du caractère favorable des droits à indemnisation des travailleurs intermittents.*

*- Concernant la progression régulière du nombre de bénéficiaires :*

*Les données mentionnées par la Cour mesurent le nombre d'intermittents du spectacle indemnisés au moins une fois dans l'année ce qui peut conduire à des difficultés d'interprétation.*

*De façon générale, le diagnostic de la situation du régime des intermittents du spectacle, et a fortiori l'évaluation de son efficacité, sont extrêmement difficiles à réaliser en raison de la fragilité des données physiques ou financières existantes. Il nous semblerait utile que la Cour souligne cette lacune qui n'est lisible qu'en creux dans le rapport (par exemple, s'agissant du nombre de bénéficiaires).*

*- Concernant la recommandation de la Cour de cibler les actions de formation et de reconversion mises en œuvre dans le cadre du Fonds de professionnalisation et de solidarité (FPS) et de mesurer les résultats obtenus notamment en termes de reconversion :*

*Des exemples de reconversion réussie en dehors du secteur du spectacle vivant sont à l'heure actuelle connus, mais de manière partielle et sont recueillis auprès des bénéficiaires par les consultants chargés de l'accompagnement. Les réflexions actuellement en cours au sein du comité directeur du Fonds de professionnalisation et de solidarité portent donc sur la mise en œuvre d'un suivi systématique des bénéficiaires afin de mesurer dans le temps les résultats obtenus.*

*Par ailleurs, je tiens à souligner que l'inscription des allocations du Fonds de professionnalisation et de solidarité dans le code du travail met fin*

à la situation provisoire existant depuis 2004 en conférant à ces allocations un caractère pérenne.

Le dispositif en vigueur depuis 2009 comprend ainsi deux allocations :

- l'allocation de professionnalisation et de solidarité (APS) versée pour une durée maximale de 243 jours dans des conditions similaires à celles de l'allocation d'assurance chômage mais avec des aménagements supplémentaires ;

- l'allocation de fin de droit (AFD) versée pour une durée de 2, 3 ou 6 mois en fonction de l'ancienneté de l'intéressé dans les régimes d'indemnisation spécifiques aux artistes et techniciens du spectacle. Le montant de l'AFD est forfaitaire et correspond à 30 euros par jour.

Ces modalités d'attribution (conditions d'éligibilité, montant, durée d'indemnisation) des allocations du Fonds de professionnalisation et de solidarité ont permis de mieux encadrer le coût du financement de l'indemnisation par l'Etat.

En outre, depuis le début de 2007, on constate que le nombre de bénéficiaires de ces allocations diminue régulièrement, limitant ainsi le coût global pour l'Etat.

- Concernant la recommandation de la Cour tendant à augmenter les cotisations des employeurs et à les moduler en fonction de l'intensité du recours au travail intermittent afin notamment de limiter certains cas de fraude :

La recommandation de la Cour visant à introduire une modulation des contributions en fonction de l'intensité du recours à l'intermittence pourrait être de nature à soutenir les réformes engagées en matière de lutte contre la fraude.

Cette recommandation doit toutefois s'inscrire dans une réflexion plus large sur le coût du travail, lequel s'il est trop élevé peut apparaître comme un facteur favorisant la non-déclaration.

Par ailleurs, le fait de circonscrire la mise en place d'un dispositif pénalisant le recours au régime des intermittents à un secteur de taille réduite rendra le dispositif complexe à mettre en œuvre.

En outre, c'est la récurrence des épisodes de chômage qui fait augmenter le coût du régime. Si l'on suit la logique de la Cour, c'est donc la fréquence de retour en indemnisation (en lien avec la longueur des contrats de travail) qui est pénalisante pour les salariés et le régime. Il convient donc de chercher à allonger la durée des contrats, dans une perspective de sécurisation professionnelle.



*S'agissant plus particulièrement de la lutte contre la fraude, les efforts accomplis en la matière depuis 2009, grâce notamment à la création au sein de Pôle emploi d'une direction dédiée à la prévention des fraudes, ont été complétés en 2011 par un renforcement des prérogatives des agents de Pôle emploi en charge de la prévention des fraudes.*

*Les agents de Pôle emploi chargés de la prévention des fraudes peuvent désormais être assermentés et agréés en application de l'article L. 5312-13-1 du code du travail issu de la loi du 14 mars 2011 d'orientation et de programmation pour la performance de la sécurité intérieure (LOPPSI). Un arrêté du ministre chargé de l'emploi en date du 16 juin 2011 précise les conditions d'agrément et d'assermentation.*

*Cette assermentation permet aux agents de Pôle emploi de disposer de prérogatives comparables à celles dont disposent les agents des organismes de sécurité sociale. Il leur est en effet dorénavant possible de dresser des procès-verbaux en cas d'infractions aux dispositions du code du travail entrant dans le champ de compétence de Pôle emploi. Cette nouvelle prérogative participe ainsi d'un renforcement des moyens d'action permettant d'améliorer la lutte contre la fraude et de mieux coordonner dans ce domaine l'intervention de Pôle emploi et celle de ses partenaires extérieurs (police, chancellerie...), pour lesquels le procès-verbal constitue le support d'éventuelles poursuites.*

**REPONSE DE LA MINISTRE DU BUDGET, DES COMPTES PUBLICS  
ET DE LA REFORME DE L'ETAT, PORTE-PAROLE DU  
GOUVERNEMENT**

*Vous constatez une dérive des comptes de l'assurance chômage dans son volet « indemnisation des intermittents du spectacle » (annexes 8 et 10) et vous appelez les partenaires sociaux à prendre des mesures correctrices urgentes, en proposant notamment une hausse des cotisations ainsi qu'un alignement du dispositif à destination des techniciens sur le régime des intérimaires. Je partage votre constat et prend acte des propositions que vous adressez aux partenaires sociaux.*

*La comparaison du déficit cumulé des annexes 8 et 10 du régime d'assurance chômage et de la dette de l'Unédic fin 2010, si elle ne doit pas conduire à un raccourci sur l'origine du déséquilibre financier du régime d'assurance chômage qui comporte à l'évidence une composante conjoncturelle liée à la crise économique et financière, souligne l'importance de l'enjeu financier que représentent, au sein du régime, ces filières d'indemnisation.*

*Concernant le fonds de solidarité et de professionnalisation, et au vu des éléments fournis, je partage l'inquiétude de la Cour quant à la faible sélectivité du dispositif qui, en outre, paraît toucher un nombre peu élevé de bénéficiaires.*

*Je partage l'avis de la Cour quant à la nécessité de rendre les actions de formation et de reconversion plus sélectives, d'en améliorer le suivi et de mieux en mesurer l'impact.*

---

**REPONSE DU MINISTRE DE LA CULTURE  
ET DE LA COMMUNICATION**

*Je souhaite vous faire part des précisions que ce rapport appelle de ma part, afin d'éclairer la délibération de la Cour.*

*Je rappelle tout d'abord que les annexes VIII et X ont été prorogées par les partenaires sociaux interprofessionnels jusqu'en décembre 2013 dans le cadre de la dernière négociation de la convention générale d'assurance chômage. Si le déficit lié aux annexes VIII et X est effectivement élevé, il me semble important de souligner qu'il a été stabilisé depuis 2003 et que la progression du nombre de bénéficiaires est maîtrisée par rapport à la période antérieure. Aussi le titre de « dérive persistante » du rapport ne me semble-t-il pas rendre compte de l'évolution réelle du régime. Le terme de « dérive » me semble inapproprié dans un contexte où l'ensemble des partenaires et l'Etat ont assuré la maîtrise de l'évolution de ce régime.*

*J'observe par ailleurs que la spécificité des conditions d'emploi des artistes et techniciens du spectacle, et notamment le caractère discontinu de leur emploi, sont soulignés par les rapporteurs.*

*L'affirmation d'une « inertie face aux abus et aux fraudes » ne me paraît pas exacte : je rappelle les mesures prises par l'administration du travail en lien avec le ministère de la culture et de la communication et les partenaires sociaux du secteur, et notamment l'instruction du 11 mai 2010 du ministre du travail, de la solidarité et de la fonction publique qui a décliné de manière très précise pour le spectacle vivant et enregistré les objectifs du plan national d'actions contre le travail illégal. Ce volet a été assorti de diverses actions partenariales de prévention, qui ont fortement mobilisé les partenaires sociaux du secteur. La lutte contre les abus et les fraudes ne relève en effet pas seulement des services de pôle emploi comme pourrait le laisser penser le projet d'insertion. Elle a fait l'objet d'une attention constante tout au long des dernières années de l'ensemble des acteurs concernés, chacun étant attentif à réserver le régime spécifique de l'intermittence aux situations pour lesquelles il est légitime.*

*Il est par ailleurs indiqué qu'aucune mesure n'aurait été prise pour contenir la pratique de la « permittance », notamment dans l'audiovisuel. Je voudrais rappeler que toutes les sociétés de l'audiovisuel public ont au cours des dernières années entrepris des actions pour limiter strictement le recours au contrat à durée déterminée d'usage (CDDU) aux cas autorisés par la loi.*

*A Radio France, des accords successifs ont ainsi été conclus dans cet objectif : environ 500 personnes ont été intégrées en CDI entre 1999 et 2002, et Radio France accentue depuis ses efforts pour circonscrire strictement l'intermittence aux cas qui le justifient pleinement. Le nombre de pigistes et*

de cachetiers a également baissé respectivement de 4 % et de 6 % sur la période 2007-2010.

A ARTE France, entre 2006 et 2010, le recours aux intermittents a diminué de 7 % en nombre d'heures annuelles et de 13 % en nombre de jours. A RFI, le recours à l'emploi intermittent représentait en 2010 22 ETP contre 40 ETP en 2007. A l'INA, le recours à l'emploi intermittent représente 45,2 ETP en 2010, contre 61,6 ETP en 2007. La proportion de l'emploi intermittent dans les effectifs totaux de l'INA est ainsi passée de 5,5 % en 2007 à 4,2 % en 2010.

S'agissant particulièrement du groupe France Télévisions, le recours à l'emploi précaire a diminué année après année : de 2005 à 2009, le ratio du recours à l'emploi précaire a diminué pour s'établir à 16,5 % des ETP (soit une baisse de 23 %), et celui du recours à l'intermittence de 2,2 points (soit une baisse de 17,7 %). Ce mouvement a concerné toutes les antennes du groupe, notamment les deux principales. Sur la même période, les emplois non permanents sont passés de 507 à 419 (- 17 %) à France 2 et de 1228 à 841 (- 32 %) à France 3. Le nombre des intermittents est passé de 113 à 94 (- 17 %) à France 2 et de 525 à 408 (- 22 %) à France 3. De plus, après une année de transition en 2010, la concrétisation en 2011 de l'entreprise unique s'est accompagnée d'une nouvelle politique de gestion des ressources humaines qui va accentuer cette tendance à la réduction des emplois non permanents. On peut notamment citer dans ce cadre la mise en place progressive d'une véritable GPEC (gestion prévisionnelle de l'emploi et des compétences), un nouveau cadre conventionnel avec la re-négociation de l'ensemble des accords collectifs à échéance du 8 octobre 2012, et la mise en commun des outils de gestion qui facilitera la mobilité interne et ainsi limitera le recours à des contrats à durée déterminée.

Par ailleurs, je souligne, s'agissant du recours à l'intermittence, que les partenaires sociaux du secteur du spectacle vivant et enregistré ont engagé en 2005 avec le soutien de l'Etat une démarche très active et volontariste de structuration de l'emploi, notamment par la négociation de conventions collectives. L'objectif de cette vaste opération était précisément de faire en sorte que la régulation de l'emploi ne repose plus sur le système d'assurance chômage et que les employeurs et salariés soient responsabilisés dans la définition du champ du recours aux annexes. C'est 477 réunions de négociation qui se sont ainsi tenues depuis 2005, présidées par un représentant de l'Etat. Les partenaires sociaux interprofessionnels, qui ont partagé l'objectif ainsi fixé, ont été très attentifs à l'avancement de ces travaux à l'occasion de chaque renégociation du protocole et de ses annexes. Je rappelle que les conventions et accords issus de cette démarche comportent des dispositions visant l'encadrement du recours au CDD d'usage et pour certains l'allongement de la durée des contrats.

J'ajoute que la plus grande attention a été portée par les mêmes acteurs à la professionnalisation du secteur, qu'il s'agisse de développer la

formation à l'entrée dans les métiers ou la sécurisation des parcours professionnels, ou d'informer et responsabiliser les employeurs, notamment pour les plus petites entreprises. C'est ainsi notamment qu'un accord-cadre pour des actions de développement de l'emploi et des compétences (ADEC) a été signé pour trois ans entre la branche du spectacle vivant et les ministères chargés de l'emploi, du travail et de la culture, en mars 2009, porteur d'actions concrètes en ce sens.

S'agissant du régime subsidiaire financé par l'Etat, dont la pérennisation fait l'objet de réserves de la part des rapporteurs, je souhaiterais rappeler d'une part que les fonds provisoire puis transitoire créés après la crise sociale de 2003 ont bien répondu aux objectifs pour lesquels il avaient été conçus, à savoir constituer un amortisseur des effets de la réforme. Le fonds de professionnalisation et de solidarité créé en 2007 à titre pérenne et dont le nombre de bénéficiaires et le coût sont bien inférieurs aux fonds qui l'ont précédé, repose essentiellement sur l'allocation de fin de droits. Celle-ci vise à aider les artistes et techniciens les plus anciens à se maintenir dans le régime des annexes et permet de doter le secteur d'un dispositif équivalent à l'allocation de solidarité spécifique, à laquelle les artistes et techniciens ne pouvaient du fait de leurs conditions d'emploi pas accéder.

Enfin, je voudrais souligner que le volant professionnel et social du fonds de professionnalisation et de solidarité, destiné aux artistes et techniciens les plus en difficulté, repose néanmoins sur le principe du volontariat, indispensable à la réussite d'une démarche qui peut se traduire par une reconversion, dans le champ du spectacle ou en dehors de celui-ci. J'ai par ailleurs bien noté les recommandations formulées sur la mesure des résultats obtenus et vous assure de mon attention à cet égard.

**REPONSE DU PRESIDENT DE L'UNEDIC**

*Le rapport appelle de ma part les précisions suivantes :*

*Deux annexes au régime général d'indemnisation régissent celui des intermittents du spectacle. Ces annexes prennent en compte la particularité de ces métiers mais s'inscrivent bien dans la logique d'un régime d'assurance interprofessionnel.*

*Si le constat de la persistance de la dérive est fait par la Cour, il convient d'observer que sur la période de 2002 à 2010, le ratio "prestations versées sur contributions encaissées" a évolué à la baisse de façon quasi-régulière, passant de 800 % en 2002 à 547 % en 2010.*

*Ces éléments ne permettent pas de qualifier la situation de satisfaisante mais éclaire le constat réalisé par la Cour. A réglementation inchangée - hors la revalorisation des contributions intervenue en 2003 - la cause réside dans l'augmentation du nombre de bénéficiaires. Ainsi, le dispositif peut être compris comme "attractif" pour une population dont l'activité est très discontinuée par nature.*

*La remise en cause du système, selon les orientations proposées par la Cour, nécessiterait de réunir un consensus préalable qui dépasse celui des gestionnaires du régime d'Assurance chômage. En effet, le dispositif actuel a fait l'objet d'une acceptation par les autorités publiques qui, lors de la réforme de 2003, ont institué le "Fonds spécifique provisoire".*

*S'agissant de "l'inertie face aux abus et aux fraudes", je souhaite particulièrement souligner les efforts, encore accrus par Pôle emploi, réalisés par l'Assurance chômage avec la création du Centre National du Cinéma Spectacle et, aujourd'hui, le développement de "l'ouverture des droits" par ce service unique, à même de mieux couvrir les risques soulignés par la Cour. Les constats dressés par la Cour imposent, à l'évidence, de renforcer encore, dans ce contexte, l'ensemble des actions visant à la détection des comportements frauduleux.*

---

**REPONSE DU DIRECTEUR GENERAL DE POLE EMPLOI**

*Je vous informe que le rapport intitulé « La dérive persistante du régime des intermittents du spectacle » destiné à figurer dans le prochain rapport public annuel de la Cour des Comptes n'appelle aucune observation de notre part.*

---

**REPONSE DU PRESIDENT DU FONDS DE  
PROFESSIONNALISATION ET DE SOLIDARITÉ DES ARTISTES ET  
TECHNICIENS DU SPECTACLE (FPS)**

*J'ai l'honneur de vous informer que ce rapport m'a paru appeler les précisions suivantes :*

*Concernant la volumétrie des entretiens et soutiens professionnels*

*1° Il y lieu de rappeler que le périmètre d'intervention du volet professionnel et social du Fonds de professionnalisation et de solidarité est fixé par la Convention - cadre entre l'ETAT et AUDIENS relative au Fonds de professionnalisation et de solidarité pour les artistes et techniciens du spectacle signée le 20 avril 2007 qui indique que « l'objet de ce Fonds est d'assurer un accompagnement social à finalité professionnelle pour les artistes et techniciens fragilisés ou ayant épuisé leurs droits à l'indemnisation de l'assurance chômage*

*L'article 2.2.a considère comme, a priori fragilisés, les « artistes et techniciens qui :*

*- dans les 5 dernières années sont sortis au moins une fois du régime d'assurance-chômage ;*

*- ou bien qui ont eu un volume d'activité qui reste durablement fixé autour du seuil minimum d'affiliation au régime d'assurance chômage ;*

*- ou bien qui perçoivent des revenus durablement faibles de leur activité ».*

*Par ailleurs, l'article 2.2.b prévoit que « cet entretien ainsi que les mesures de soutien professionnel afférentes, peuvent bénéficier à tous les artistes et techniciens qui en feraient la demande... ».*

*Par conséquent, le lien qui est établi dans le projet d'insertion de la Cour entre le nombre de sortants du système d'indemnisation de l'Assurance chômage et le public éligible au volet social et professionnel du Fonds semble reposer sur une appréciation inexacte (car trop restrictive) du champ d'action de ce fonds, au regard des textes qui définissent ce dernier.*

*2° Il est par ailleurs à noter que l'accompagnement proposé par le volet social et professionnel de ce fonds est basé sur le volontariat. La personne contactée dans le cadre des campagnes de détection est dès lors parfaitement libre de refuser tout accompagnement. Le principe d'intervention du Fonds repose depuis sa création sur cette adhésion libre et responsable des bénéficiaires éventuels à cette démarche d'accompagnement. Dans ces conditions, il est patent qu'il y aura toujours un décalage entre le nombre de bénéficiaires potentiels identifiés et le*



nombre de personnes ayant effectivement choisi de bénéficier des prestations du Fonds.

3° Lancé au mois d'avril 2007, le volet professionnel et social n'a réellement commencé à fonctionner qu'au début de 2008 (temps de mise en place des comités, de sélection des consultants, d'élaboration des outils, etc.). Il s'agit d'un accompagnement personnalisé et complexe car il assure une prise en charge professionnelle, sociale, voire psychologique globale. Le premier contact, initialement conçu comme une simple vérification de l'éligibilité dans le dispositif, s'est transformé en un véritable entretien professionnel, visant notamment à la clarification du projet professionnel ou encore à l'orientation vers les organismes compétents (Afdas, Pôle emploi, cap emploi). Lorsque le professionnel est porteur d'un projet professionnel, il peut accéder aux soutiens du Fonds de professionnalisation et bénéficier d'entretiens très approfondis, d'une durée de 4 heures (évaluation des points forts, des points faibles, identification des progressions professionnelles envisageables ou réorientations, élaboration d'un plan de formation, etc.). Par ailleurs, pendant cette démarche on peut observer que toute opportunité professionnelle interrompt la démarche, qui reprendra postérieurement. L'accompagnement professionnel s'inscrit donc dans le temps et sa durée s'étale en moyenne sur six à 9 mois. Les aides professionnelles viennent le compléter. Leur attribution est, du fait des conditions de mise en œuvre, relativement longue. Ainsi, ces aides sont parfois débloquées un an après la validation du projet. Leur démarrage a donc pris du temps mais au 31.12.2011 sur les 3 556 demandes d'aides effectuées, 1 464 ont été attribuées (soit 496 en 2011), 1 328 sont en cours d'attribution et 764 ont été rejetées pour des critères de ressources ou de demandes non prévues dans le dispositif. Par ailleurs, dans cette prise en charge globale, les fonds sociaux du groupe Audiens sont intervenus pour 619 bénéficiaires dont la situation sociale était critique.

Concernant le suivi des actions, recommandé par la Cour

Le suivi systématique des bénéficiaires du dispositif fait désormais partie intégrante du processus d'accompagnement professionnel. Courant 2011, les premières actions d'évaluation ont été effectuées auprès des bénéficiaires qui étaient sortis du dispositif.

L'équipe du Fonds de professionnalisation et de solidarité a émis le regret de n'avoir eu aucun échange avec le rapporteur de la Cour avant la transmission du présent projet d'insertion.

Ayant été très récemment nommé à la présidence du Fonds, je vous confirme que trois axes d'amélioration de sa gestion - en phase avec les observations formulées par la Cour - ont été identifiés et guideront les actions engagées en 2012.

Ces trois axes sont :

- *La programmation systématique d'un suivi des bénéficiaires six mois et un an après l'accompagnement.*

- *Une étude de l'impact des actions financées sur la situation économique et sociale des bénéficiaires du dispositif par analyse des déclarations nominatives annuelles effectuées auprès des entreprises du secteur.*

- *Une amélioration, grâce à une coopération renforcée avec Pôle emploi, de l'information systématique des bénéficiaires potentiels du volet social et professionnel du Fonds, au moment de leur sortie des annexes 8 ou 10 de l'assurance chômage.*

---

## 2

# La politique de périnatalité : l'urgence d'une remobilisation

---

### PRESENTATION

---

*Les événements survenant pendant la grossesse, l'accouchement et les premiers jours de la vie des nouveau-nés influencent considérablement et durablement l'état de santé de l'enfant et de sa mère. La périnatalité, qui englobe l'ensemble des prestations et actes médicaux relatifs à ces phases de la vie maternelle et infantile, constitue ainsi un enjeu majeur de santé publique.*

*Visant un très fort recul de la mortalité liée à la périnatalité dans un contexte où les performances de la France en ce domaine tout en s'améliorant demeuraient moyennes, la politique mise en œuvre a été structurée par trois plans de santé publique successifs depuis les années 1970<sup>103</sup>.*

*En 2006, peu après le lancement du plan 2005-2007 « Humanité, proximité, sécurité, qualité », la Cour avait consacré un chapitre de son rapport public annuel<sup>104</sup> à l'examen des résultats déjà obtenus et avait dressé un bilan en demi-teinte des efforts entrepris, qui n'avaient pas suffi à amener notre pays au niveau de ceux qui lui sont comparables. Ses recommandations pour remédier aux difficultés relevées portaient ainsi sur :*

- *la nécessité d'un suivi plus fin des indicateurs en ce domaine ;*
- *la priorité à donner au renforcement de la prévention, au premier chef en direction des femmes en situation défavorisée et dans les départements d'outre-mer (DOM) ;*
- *le caractère indispensable d'une meilleure articulation des différents professionnels de santé (obstétriciens, pédiatres, sages-femmes, puéricultrices) intervenant dans les maternités publiques et privées ;*

---

<sup>103</sup> Plans 1970-1976, 1995-2000 et 2005-2007.

<sup>104</sup> Rapport public annuel 2006, La politique de périnatalité, pp. 367 à 396.

- le besoin d'une réaffirmation du rôle et des missions des services de protection maternelle et infantile (PMI) dépendant des départements.

Cinq ans après ses premiers constats, la Cour a réalisé en 2011 une enquête de suivi<sup>105</sup>. Elle met en lumière que, loin des améliorations espérées, la situation a eu plutôt tendance à se détériorer et que s'impose une remobilisation forte et rapide de l'ensemble des acteurs.

## I - Un constat sanitaire plus préoccupant qu'en 2006

La France peut se prévaloir d'un taux de natalité qui la place au deuxième rang après l'Irlande au sein des pays européens. En 2010, les femmes y ont eu en moyenne 2,01 enfants - soit près de 833 000 naissances - contre 1,6 en moyenne européenne.

Ce taux est le plus élevé atteint depuis la fin du baby-boom. Toutefois, selon l'éditorial d'une publication de l'Institut national de veille sanitaire, « ces données rassurantes ne doivent pas cacher la réalité beaucoup plus péjorative de la mortalité maternelle, de la morbidité et de la mortalité périnatale »<sup>106</sup>.

### Définition des principaux indicateurs de périnatalité

Les principaux indicateurs en matière de périnatalité portent sur la mortalité des fœtus, des enfants et des mères :

- taux de mortalité infantile : nombre d'enfants décédés avant leur premier anniversaire pour 1 000 naissances vivantes ;

- taux de mortalité néonatale : nombre d'enfants décédés avant 28 jours pour 1 000 naissances vivantes ;

- taux de mortinatalité : nombre de morts fœtales, après la 28<sup>ème</sup> semaine de gestation jusqu'en 2001, après la 22<sup>ème</sup> entre 2002 et 2008, à partir de la 15<sup>ème</sup> depuis 2008 mais sans obligation de déclaration pour 1 000 naissances totales ; l'OMS recommande d'enregistrer les décès fœtaux à partir de 22 semaines de gestation ou plus de 500 grammes.

<sup>105</sup> La Cour a également consacré, dans son rapport sur l'application des lois de financement de la sécurité sociale pour 2011, un chapitre au rôle des sages-femmes dans le système de soins (chapitre VI, pp. 173 à 198).

<sup>106</sup> Pr. Gilles Crépin, gynécologue-obstétricien membre de l'Académie nationale de médecine, bulletin épidémiologique hebdomadaire n°2-3, 19 janvier 2010.

<p>- taux de mortalité périnatale : nombre de mort-nés plus nombre de décès entre zéro et sept jours pour 1 000 naissances totales ;</p> <p>- taux de mortalité maternelle : nombre de décès pour 100 000 naissances, pendant la grossesse ou les 42 jours suivant sa fin.</p>
--

En 2006, la Cour notait que « *depuis 1960, les performances de la France, mesurées par les indicateurs périnataux, se sont améliorées, tout en restant moyennes comparées à celles des autres pays européens* ».

Aujourd'hui, le constat est plus sévère. Les indicateurs de périnatalité ne se sont pas améliorés et leur analyse est insuffisante d'autant que les systèmes d'information, déjà peu performants, se sont dégradés.

## A - Une stagnation de la mortalité infantile

### 1 - Des résultats décevants depuis 2005

Depuis 2005, la mortalité infantile stagne en France, avec un taux global d'environ 3,8 décès pour 1 000 naissances vivantes. En revanche, elle poursuit sa baisse dans d'autres pays européens.

Au classement des plus faibles taux de mortalité infantile, la France est ainsi passée du septième rang européen en 1999 au vingtième (sur 30 pays) en 2009 - l'Allemagne se situant au quatorzième rang et le Royaume-Uni au vingt-deuxième<sup>107</sup>. L'écart avec des pays comme la Suède et la Finlande - qui se situent respectivement au quatrième et au cinquième rang - est significatif : en France, la mortalité au cours des 28 premiers jours de vie est équivalente à la mortalité sur l'ensemble de la première année en Suède - rapportée à 1000 naissances<sup>108</sup>.

La mortalité au cours de la première semaine de vie a augmenté de 1,6 en 2005 à 1,8 en 2009 et celle intervenant au cours du premier mois est passée de 2,5 à 2,6 décès pour 1 000 naissances. Selon les résultats de l'enquête nationale périnatale (ENP 2010), réalisée en 2010 par la direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques (DREES) du ministère de la santé, le score Apgar<sup>109</sup> à la naissance s'est

<sup>107</sup> Ces données doivent toutefois être considérées avec une relative prudence compte tenu de la variabilité selon les pays de la distinction entre mort-né et décès néonatal pour les décès se produisant au moment de la naissance.

<sup>108</sup> En France, le taux de mortalité au cours des 28 premiers jours (2,6 pour 1000) est supérieur en 2009 au taux de mortalité des enfants au cours de leur première année de vie en Suède (2,5 pour 1 000).

<sup>109</sup> Le score Apgar consiste à évaluer cinq éléments : fréquence cardiaque, respiration, tonus musculaire, réponse aux stimulations, coloration cutanée.

légèrement dégradé entre 2003 et 2010<sup>110</sup>. Les prématurés - enfants nés avant 37 semaines - représentent 6,6 % des naissances en 2010 contre 6,3 % en 2003. En revanche, la proportion d'enfants de poids inférieur à 2500 g n'a pas augmenté, rompant avec la tendance observée depuis 1995<sup>111</sup>.

Alors même que cette situation de stagnation de la mortalité infantile est particulièrement préoccupante, ses déterminants demeurent incomplètement cernés.

## 2 - Des causes insuffisamment analysées

Sont souvent invoqués pour expliquer la stagnation de la mortalité infantile l'augmentation de l'âge des mères<sup>112</sup>, la progression du taux de naissances prématurées, la croissance de la proportion de grossesses multiples, le nombre d'enfants nés de femmes de nationalité étrangère et de femmes en situation de précarité, les naissances issues de ces « groupes » de population connaissant un taux plus élevé de mortalité.

Toutefois, un récent document de travail de l'INSEE<sup>113</sup> tend à montrer que la stagnation de la mortalité infantile depuis 2005 ne résulte pas uniquement de ces facteurs. Il souligne notamment que la mortalité infantile des enfants de mères françaises, comme celle des enfants de mères âgées de 25 à 35 ans, a également cessé de diminuer depuis 2005 et que la fréquence des naissances multiples n'augmente plus (3,5 %). Une part de cette stagnation reste ainsi inexpliquée.

Les résultats de l'enquête nationale périnatale 2010 mettent en évidence, à cet égard, de nouveaux facteurs de risque, en particulier la plus grande prévalence de la surcharge pondérale et de l'obésité et l'augmentation de la part des déclarations de grossesses tardives. A contrario, une politique renforcée de prévention a permis une diminution de la consommation de tabac et d'alcool chez les femmes enceintes.

Selon l'INSERM - données CépiDc -, les 3 053 décès d'enfants de moins d'un an intervenus en 2009 auraient pour principales causes une affection dont l'origine se situe dans la période périnatale (pour 48 %

---

<sup>110</sup> D'après l'INSERM, cette dégradation pourrait notamment résulter d'une évaluation plus précise de la vitalité des enfants à la naissance.

<sup>111</sup> Direction de la recherche des études de l'évaluation et des statistiques, Etudes et résultats : « La situation périnatale en France en 2010 : premiers résultats de l'enquête nationale périnatale », n°775, octobre 2011.

<sup>112</sup> Selon l'INSEE, pour la première fois en 2010, les mères âgées de 30 à 34 ans sont plus nombreuses que celles de 25 à 29 ans (32 % contre 31 %).

<sup>113</sup> X. Niel : « Les facteurs explicatifs de la mortalité infantile en France et leur évolution récente », document de travail F1106, INSEE, juin 2011.

d'entre eux), une malformation (dans 22 % des cas) et le syndrome de la mort subite du nourrisson (dans 9 % des situations). Cependant, les analyses relatives à la mortalité néonatale souffrent de l'indisponibilité des statistiques relatives à la mortinatalité : un taux élevé de mortalité néonatale peut s'expliquer par un faible taux d'enfants nés sans vie, qui peut lui-même être lié à une prise en charge plus précoce des grands prématurés dont le taux de mortalité est élevé<sup>114</sup>.

Une étude menée dans dix régions européennes sur la mortalité périnatale concluait en 2003 que dans 46 % des cas, la prise en charge n'avait pas été optimale, la situation étant plus favorable en Finlande et en Suède<sup>115</sup>. La France n'a pas participé à cette étude et n'a pas entrepris non plus d'analyse spécifique de ce type, ni au niveau national ni au niveau régional, voire départemental, où les disparités sont pourtant importantes.

En 2009, les taux de mortalité infantile étaient compris entre 2,7 décès pour 1 000 naissances (Corse) et 5,0 (Alsace) en France métropolitaine et entre 8,1 et 9,5 dans les départements d'outre-mer. La mortalité infantile est, de fait, plus élevée dans les régions du nord et de l'est de la France, régions où la mortalité est traditionnellement plus élevée. Selon l'INSEE, « *la proportion d'étrangers ou de mères habitant les grandes villes n'expliquent pas cette disparité : le Nord-Pas de Calais a par exemple un taux de mortalité plus faible que la moyenne, tandis que la Champagne-Ardenne a le deuxième plus élevé* »<sup>116</sup>.

Les différences entre départements sont également importantes.

En lissant les données sur cinq ans, les écarts entre départements métropolitains vont de un à trois : 5,5 en Ariège contre 1,9 dans les Hautes-Alpes pour un nombre équivalent de naissances. Ils ne font pas davantage l'objet d'analyses approfondies, alors même que de mauvais résultats peuvent résulter de causes différentes.

Ainsi, sur la période 2005-2009, le taux de mortalité infantile d'un département de l'est de la France et celui d'un département de la couronne parisienne se sont établis à un même niveau élevé de 5,3 pour

---

<sup>114</sup> Aux Etats-Unis, où le taux de prématurés est beaucoup plus élevé (12,4 % des naissances en 2004), les nouveau-nés peuvent être réanimés à partir de 22 semaines, alors qu'en France, la réanimation est pratiquée à partir de 24 semaines et/ou un poids supérieur à 500g. A partir de 25 semaines, le pronostic en terme de mortalité et de morbidité (séquelles neurologiques) est meilleur et la réanimation plus intensive. Selon l'enquête EPIPAGE, à l'âge de 5 ans, près de 40 % des anciens grands prématurés (moins de 33 semaines) présentent des troubles moteurs, sensoriels ou cognitifs.

<sup>115</sup> J. H. Richardus et al.: « Suboptimal care and perinatal mortality in ten European regions », *J. Matern Fetal Neonatal Med*, octobre 2003.

<sup>116</sup> Opus cité, note 11.

1000. Toutefois, dans le premier département, 63 % des décès sont intervenus dans la première semaine de vie contre seulement 47 % dans le second - soit un niveau proche de la moyenne nationale. Les mauvais résultats du département de l'est, qui peuvent moins s'expliquer par des phénomènes de précarité, pourraient être liés à un taux inférieur à la moyenne d'enfants mort-nés, d'autant que le taux de malformations congénitales à l'origine de décès d'enfants avant leur premier anniversaire représente dans ce département plus du double de la moyenne nationale - 45 % contre 22 %.

## **B - Des décès maternels pour moitié évitables**

Après la forte baisse - transitoire - observée en 2005, le taux déclaré de décès maternels<sup>117</sup> s'établit à environ huit décès pour 100 000 naissances sur la période 2006-2008, soit un peu moins de 70 décès par an.

Sur la période 2000-2006, la dernière pour laquelle des études ont été conduites, 46 % des décès maternels ont été considérés comme « évitables ». Cette qualification varie beaucoup en fonction de la pathologie considérée et des zones géographiques. Selon les experts, 90 % des décès consécutifs à une hémorragie auraient pu être évités si des soins appropriés avaient été prodigués en temps utile<sup>118</sup>. Dans les pays (Royaume-Uni, Finlande, Suède) ayant appliqué une politique forte de prévention - pratique de la délivrance dirigée, organisation de mises en situation d'urgence, etc. - les hémorragies n'arrivent qu'au second rang des causes de décès<sup>119</sup>, ce qui montre que des marges de progression existent.

Près de la moitié (45 %) des décès identifiés de 2001 à 2006 ont eu lieu dans les départements d'outre-mer et en région Ile-de-France. La mortalité maternelle est trois fois plus élevée que la moyenne dans les départements d'outre-mer et 30 % plus élevée en région Ile-de-France. De 2001 à 2006, la proportion de cas, pour lesquels les soins ont été jugés non optimaux, est de 75 % en Ile-de-France, soit significativement plus que la moyenne.

*A contrario, « le profil de la mortalité maternelle (taux et causes obstétricales) des autres régions de métropole est très comparable à celui*

---

<sup>117</sup> L'INSERM les redresse pour sa part de 17 % pour tenir compte de biais de sous-déclaration.

<sup>118</sup> M. Saucedo et al. : « La mortalité maternelle en France : bilan 2001-2006 », Bulletin épidémiologique hebdomadaire (BEH), janvier 2010.

<sup>119</sup> G. Crépin et G. Bréart : « Mortalité maternelle et mortalité périnatale des enfants nés à terme en France », rapport adopté par l'Académie de médecine, 2010.



*des Pays-Bas ou de la Finlande* »<sup>120</sup>. Si les hémorragies sont la première cause de mortalité maternelle en Ile-de-France et dans les départements d'outre-mer, pour les autres régions de métropole ce sont les causes obstétricales indirectes qui sont les plus fréquentes.

Des analyses complémentaires sur des cas de morbidité maternelle sévère sont indispensables pour comprendre les déterminants de ces écarts. Le projet EPIMOMS (épidémiologie de la morbidité maternelle sévère : mesure, déterminants et qualité des soins) piloté par l'INSERM devrait y contribuer, de même que l'exploitation des résultats de nouveaux indicateurs, généralisés en 2012 par la Haute autorité de santé (HAS) pour améliorer la connaissance de l'hémorragie du post-partum.

Sans attendre, une circulaire diffusée aux agences régionales de santé (ARS) en février 2011 a fait, toutefois, de la réduction de la part des décès évitables une priorité. Elle les incite à s'assurer de la bonne appropriation par les personnels hospitaliers des recommandations sur la conduite à tenir face aux accidents qui peuvent survenir lors de la délivrance.

Au-delà, cet objectif doit également être pris en compte lors de l'élaboration des schémas régionaux d'organisation des soins, de manière que les maternités puissent avoir des relations de coopération étroites et autant que possible de proximité avec les établissements disposant des services à même d'intervenir en pareils cas. En effet, même si la réglementation ne l'exige pas, deux maternités aptes à prendre en charge les grossesses « à risque »<sup>121</sup> sur dix ne disposent pas, selon les résultats de l'enquête nationale 2010, d'un service de réanimation adulte. D'autres n'ont pas de service de radiologie interventionnelle permettant de réaliser sur place une embolisation<sup>122</sup>, souvent préférée à la chirurgie. Les normes relatives aux maternités concernent, en effet, uniquement la prise en charge des nouveau-nés et non le niveau de risque des mères.

---

<sup>120</sup> M. Saucedo et al. : « Disparités régionales de mortalité maternelle en France : situation particulière de l'Île-de-France et des départements d'outre-mer, 2001-2006 », Bulletin épidémiologique hebdomadaire (BEH), janvier 2010.

<sup>121</sup> Les maternités accueillant les grossesses sans problème identifié sont classées de type I, celles disposant d'un service de néonatalogie sur le même site que le service d'obstétrique, de type II et celles destinées à prendre en charge les grossesses « à risque », avec un service de réanimation néonatale et un service de néonatalogie, de type III.

<sup>122</sup> L'embolisation est une technique ayant pour but d'injecter à l'intérieur d'une artère une substance qui va l'obstruer totalement.

## C - Une dégradation du système d'information

Plusieurs séries de données coexistent dans le champ de la périnatalité : les informations issues de l'état civil, les résultats très riches de l'enquête nationale périnatale produites avec une fréquence irrégulière à partir d'un échantillon représentatif des naissances, les renseignements procurés par le programme de médicalisation du système d'information (PMSI), qui sert à la tarification dans les hôpitaux<sup>123</sup>, l'exploitation de la statistique annuelle des établissements de santé (SAE) ou de celle du premier certificat de santé, dit du huitième jour (CS8). Pour autant, elles ne permettent pas de renseigner l'ensemble des indicateurs jugés essentiels au niveau européen. 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.

Même si des initiatives locales autorisent une bonne connaissance de la situation dans certaines régions et si des études sur cohortes intéressantes<sup>124</sup> ont pu être engagées, selon le rapport d'évaluation du plan périnatalité 2005-2007 de mai 2010<sup>125</sup>, « *le système d'information français repose sur des données fragmentées, fragiles, et dont le regroupement est consommateur de temps et d'énergie* ».

La Cour avait considéré, en 2006, que la participation au programme européen Euro-Peristat<sup>126</sup> pouvait permettre l'élaboration d'un outil statistique plus complet, mais tel n'a pas été le cas, au contraire. En effet, selon le même rapport : « *la période 2004-2010 se caractérise par une dégradation de la situation française quant à la production d'indicateurs essentiels en matière de périnatalité [...]* ». Les mesures prévues par le plan périnatalité pour le « *développement d'un système d'information performant* » n'ont pas été mises en œuvre et pour diverses raisons, sept années (2003-2010) ont séparé les deux dernières enquêtes nationales périnatales.

---

<sup>123</sup> Le socle du dispositif de recueil de l'information hospitalière est constitué par le programme médicalisé des systèmes d'information (PMSI) qui permet de disposer d'informations quantifiées et standardisées sur l'activité des établissements de soins, de manière à mesurer la production médicale.

<sup>124</sup> EPIPAGE (cohorte de grands prématurés constituée en 1997) qui sera suivie en 2011 par EPIPAGE 2 (cohorte de 4 000 enfants grands prématurés qui seront suivis pendant 10 ans) et ELFE (suivi d'une cohorte de 20 000 enfants de la naissance à l'âge adulte).

<sup>125</sup> Cette évaluation, initiée par la direction générale de la santé, a été pilotée par une instance pluridisciplinaire regroupant divers acteurs et présidée par un membre de l'inspection générale des affaires sociales.

<sup>126</sup> Ce projet financé par la commission européenne vise à définir des indicateurs communs, afin d'améliorer la comparabilité des données.

Alors que la qualité des statistiques de mortinatalité s'était améliorée en 2002 avec le respect du seuil d'enregistrement des morts fœtales, recommandé par l'organisation mondiale de la santé<sup>127</sup> depuis 2008, la France n'est plus par ailleurs en mesure de produire d'indicateur fiable pour ce qui concerne les enfants nés sans vie. En réponse à la demande de couples endeuillés et à la suite de différents arrêts de la Cour de cassation<sup>128</sup>, la déclaration à l'état civil d'un enfant né sans vie est en effet désormais laissée à la liberté des parents pour toute grossesse à partir de 15 semaines, ce qui a provoqué une augmentation du nombre d'enfants déclarés mort-nés<sup>129</sup>. L'enregistrement n'étant plus exhaustif et la déclaration ne permettant pas de distinguer les enfants mort-nés selon la définition internationale, la France ne dispose plus de statistiques fiables pour la mortinatalité, seul pays européen avec Chypre dans cette situation. Par voie de conséquence, il en va de même pour les autres indicateurs intégrant le nombre d'enfants mort-nés, comme la mortalité périnatale.

Cette lacune est d'autant plus préoccupante que selon le rapport Euro-Peristat de 2008, la France avait en 2004 le taux de mortinatalité le plus élevé d'Europe (9,1 pour 1000). Selon l'INSERM, ce résultat pourrait s'expliquer par une politique active de dépistage des anomalies congénitales et par la pratique d'interruptions médicales de grossesse relativement tardives<sup>130</sup> - celles-ci pourraient représenter plus d'un tiers des enfants mort-nés. Pour approfondir l'analyse, il faudrait cependant pouvoir distinguer précisément les décès fœtaux spontanés des interruptions médicales de grossesse et connaître l'âge gestationnel, ce qui ne sera possible qu'à partir de 2012.

Le programme de médicalisation des systèmes d'information aurait dû permettre le suivi du nombre des enfants mort-nés. Toutefois, le recueil n'en est pas exhaustif. Selon la direction générale de la santé, une instruction d'octobre 2011 destinée aux agences régionales de santé, couplée à la mobilisation des professionnels, devrait en principe permettre d'établir un taux de mortinatalité pour l'année 2012, après

---

<sup>127</sup> Terme de 22 semaines ou plus de 500 grammes, alors que n'étaient enregistrés précédemment que les enfants de plus de 28 semaines.

<sup>128</sup> Par trois décisions du 6 février 2008, la Cour de cassation (la chambre civile de la Cour de cassation) a jugé que l'article 79-1, alinéa 2, du code civil ne subordonne l'établissement d'un acte d'enfant sans vie ni au poids du fœtus, ni à la durée de la grossesse.

<sup>129</sup> 12 pour 1000 en 2009 contre 9,3 en 2007.

<sup>130</sup> En France, comme en Allemagne, mais à la différence d'autres pays qui fixent la limite à 24 semaines, les interruptions médicales de grossesse peuvent être pratiquées à tout moment de la grossesse sous certaines conditions.

quatre années d'incertitude sur la signification de l'évolution des données de l'état civil.

Seuls cependant les premiers certificats de santé (CS8), remplis par un professionnel de santé au cours de la première semaine de vie de l'enfant, pourraient permettre de disposer en routine de données sur la prématurité, sur les enfants de petit poids, sur l'état de santé des enfants à la naissance, sur les anomalies congénitales, sur le suivi de la grossesse, ainsi que sur le niveau d'étude, la profession et l'activité professionnelle des deux parents. Les services départementaux de protection maternelle et infantile (PMI) qui en sont destinataires ont l'obligation légale de transmettre annuellement ces données au ministère de la santé, (direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques) mais tous ne le font pas ou ne le font qu'incomplètement. Ainsi, même si le taux de couverture a tendance à s'améliorer, seuls 78 départements ont transmis ces informations en 2009.

Eu égard à l'importance des enjeux de santé publique, il est impératif que tous les départements se mettent en mesure de respecter leurs obligations à cet égard, ce que ne pourra que faciliter la dématérialisation de ces certificats qui devra intervenir dans les meilleurs délais à la suite de l'expérimentation concluante menée par la direction générale de la santé.

En l'absence de données nationales de qualité résultant de l'exploitation des premiers certificats de santé, et bien que le redressement statistique opéré par la direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques pallie en partie le manque d'exhaustivité de leur recueil, il importe, comme la Cour l'avait déjà préconisé en 2006, que l'enquête périnatale puisse être réalisée selon une fréquence régulière et plus rapprochée.

La mise en cohérence du système d'information périnatal doit ainsi faire l'objet d'une attention prioritaire. Une politique de santé publique aux enjeux aussi lourds exige des indicateurs fiables, réguliers, conformes aux standards internationaux, sans lesquels son pilotage restera incertain et l'efficacité des actions engagées non mesurable.

## **II - Une action publique insuffisante**

Même s'il 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 sous-mesures prévues, seules 45 % ont été réalisées et au moins 15 % ne l'ont pas été du tout.

Les mesures non mises en œuvre sont principalement celles concernant les populations en situation de précarité ou de handicap, alors même que, comme l'indiquait la Cour 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* ».

## **A - Deux avancées limitées**

### **1 - Des normes de sécurité mieux respectées**

Le principal objectif des plans périnatalité successifs a été d'accroître la sécurité de la naissance par l'édiction de normes de fonctionnement favorisant une restructuration de l'offre de soins. En octobre 1998, conformément au plan 1995-2000, a été ainsi encouragée par voie réglementaire la création de réseaux et définis trois types de prise en charge. En 2006, la Cour faisait cependant le constat que ces normes étaient « *peu respectées* » du fait d'une insuffisance d'effectifs. Le plan périnatalité 2005-2007 a été accompagné d'un financement de 274 M€ qui a principalement permis aux établissements de santé le recrutement de personnel.

Malgré de nets progrès, les normes ne sont pas encore respectées partout. Ainsi, selon les résultats de l'enquête nationale périnatale 2010, 5 % des maternités réalisant entre 1 500 et 2 000 accouchements par an n'ont pas de gynécologue-obstétricien présent en permanence et 19 % des établissements comportant une unité de néonatalogie avec soins intensifs pour les nouveau-nés (type IIB) - et 3 % des maternités prenant en charge des grossesses « à risque » (type III) - n'ont pas de pédiatre à demeure. Certes, dans le cadre de la certification des établissements, la Haute autorité de santé indique accorder une grande importance au respect des permanences médicales, mais certains établissements connaissent des difficultés récurrentes de recrutement même quand ils disposent du financement de ces postes.

### **2 - Le développement des réseaux de santé en périnatalité**

Les réseaux permettent l'harmonisation des pratiques et la mobilisation des professionnels autour des problématiques de sécurité et de qualité de la prise en charge. Même si leur dynamisme et leur efficacité sont variables, ils ont généralement permis une meilleure adéquation entre niveau de risque et type de la maternité. Leur apport est réel lorsqu'ils associent les services de protection maternelle et infantile -

qui relèvent de la compétence des départements - et sont ouverts vers la médecine de ville.

Selon les résultats de l'enquête nationale 2010, 98 % des maternités sont membres d'un réseau de santé en périnatalité contre 92 % en 2003. Ces réseaux associent les protections maternelle et infantile dans 80 % des cas (contre 60 % en 2003), ainsi que les professions libérales huit fois sur dix.

Leur rôle et leur fonctionnement apparaissent cependant disparates. Le plan périnatalité 2005-2007 recommandait, en particulier, que soit mis en place dans chaque réseau un partage d'expérience sur les décès. Ces revues mortalité-morbidité<sup>131</sup> (RMM) ne sont pas organisées systématiquement. Pourtant, leur pratique pourrait permettre, à la fois, de mieux comprendre la stagnation actuelle du taux de mortalité infantile en mettant en évidence les décès évitables et de participer à l'amélioration des pratiques.

L'homogénéisation nécessaire du positionnement et du mode d'intervention des réseaux pourrait passer par la définition d'un socle minimal de critères à respecter permettant d'obtenir une labellisation. Le contenu du cahier des charges des réseaux de santé en périnatalité fait actuellement en ce sens l'objet d'une réflexion au ministère de la santé.

## **B - Une couverture inégale des services de PMI**

Près de 11 000<sup>132</sup> agents travaillent dans les services départementaux de protection maternelle et infantile, en 2009, dont plus de 4 000 puéricultrices, 2 300 médecins et 950 sages-femmes. L'apport de la PMI réside dans son accessibilité, et en particulier, sa capacité à proposer des visites à domicile, et son approche globale à la charnière des champs sanitaire et psycho-social. En 2006, l'inspection générale des affaires sociales estimait que 18 % des femmes enceintes et 20 % des enfants étaient suivis par la PMI<sup>133</sup>.

L'organisation des services de PMI est encadrée par des textes<sup>134</sup> qui déterminent des normes minimales d'activité et de moyens. Ainsi,

---

<sup>131</sup> Il s'agit d'une analyse collective, rétrospective et systémique de cas marqués par la survenue d'un décès, d'une complication, ou d'un événement qui aurait pu causer un dommage au patient.

<sup>132</sup> En équivalents temps plein (ETP).

<sup>133</sup> Etude sur la protection maternelle et infantile en France - Rapport de synthèse n° RM 2006-163P, novembre 2006.

<sup>134</sup> Articles R. 2112-5, R. 2112-6 et R. 2112-7 du code de la santé publique.

leur activité dans le domaine de la périnatalité est définie par quatre normes arrêtées en 1992 :

- quatre demi-journées de consultations prénatales pour 100 000 habitants âgés de quinze à cinquante ans ;
- une demi-journée de consultation pour les enfants de moins de six ans pour 200 enfants nés l'année civile précédente ;
- une sage-femme à plein temps ou son équivalent pour 1 500 enfants nés au cours de l'année civile précédente ;
- une puéricultrice à plein temps ou son équivalent pour 250 enfants nés au cours de l'année civile précédente.

S'agissant des consultations prénatales destinées aux mères, 40 départements ne respectent toutefois pas ces normes tandis que 20 assurent deux fois plus de consultations que prévu. Pour les consultations infantiles, 56 départements n'assurent pas le nombre de séances de consultations minimales, tandis qu'une douzaine en offre au moins 50 % de plus.

Si douze départements ne satisfont pas aux normes pour ce qui concerne le nombre de sages-femmes, tous les respectent ou les dépassent s'agissant des puéricultrices. Les écarts restent néanmoins importants : de 1 à 17 pour le nombre de sages-femmes et de 1 à 3,5 pour les puéricultrices. Enfin, en l'absence de norme pour les médecins, les disparités sont importantes : on compte 66 médecins (en ETP) pour 100 000 naissances dans le Finistère contre 980 en Seine-Seine-Denis, soit un rapport de 1 à 15.

Ces différences sont considérables, même si elles tiennent pour partie au fait que la protection maternelle et infantiles complète désormais une offre de soins libérale inégalement répartie et plus ou moins accessible selon les territoires.

## **C - Les femmes en situation sociale défavorisée et des départements d'outre-mer : deux faiblesses persistantes**

### **1 - La non-réalisation de la plupart des mesures du plan périnatalité destinées aux publics précaires**

Comme la Cour le constatait déjà en 2006 pour le plan précédent, les actions en faveur des populations défavorisées n'ont quasiment pas été mises en œuvre. Pour diverses raisons, sur les dix mesures prévues par le plan périnatalité 2005-2007, seule une - la parution d'une circulaire - a abouti.

Quelques initiatives récentes méritent toutefois d'être soulignées : la commission nationale de la naissance et de la santé de l'enfant a mis en place un groupe de travail « périnatalité et précarité » chargé de l'élaboration d'un guide pratique à l'attention des professionnels ; la Caisse nationale d'assurance maladie des travailleurs salariés (CNAMTS) développe des actions en direction des femmes en situation défavorisée - ateliers collectifs ciblés et sensibilisation des professionnels de santé libéraux à la prise en charge des femmes enceintes en situation de précarité.

L'entretien prénatal précoce, généralement réalisé par les sages-femmes, constituait en particulier une des mesures centrales du plan périnatalité 2005-2007. Il devait permettre de renforcer la prise en compte de l'environnement psycho-social et constituer un outil de dépistage des fragilités. Une femme sur cinq seulement déclare en avoir bénéficié selon l'enquête nationale 2010 - une sur quatre selon la CNAMTS. Par ailleurs, l'entretien débouche rarement sur un travail en réseau et, surtout, les femmes en ayant bénéficié ont un profil socio-économique plutôt privilégié<sup>135</sup>. Selon l'enquête nationale, 25 % des femmes cadres en ont bénéficié contre 18 % des ouvrières, 23 % des femmes ayant la nationalité française contre 12 % des étrangères et 24 % des femmes ayant un emploi contre 17 % de celles sans emploi.

La recommandation de la Cour relative au renforcement des normes s'appliquant aux services départementaux de PMI « *pour améliorer la prise en charge des femmes en situation difficile et enrayer la dégradation des indicateurs périnataux* » n'a pas eu de suite. Or, comme l'indique la direction générale de l'offre de soins, « *l'implication des conseils généraux reste un élément clef pour la bonne prise en charge des femmes en situation de vulnérabilité. La situation est donc très variable d'un territoire à l'autre* ».

Dans le champ de la santé périnatale, les inégalités sociales sont, en effet, des facteurs de risque connus de longue date pour la prématurité ou les petits poids de naissance. Ainsi, le taux de naissances prématurées varie selon les catégories socioprofessionnelles, les cadres ayant le risque le moindre et les artisans-commerçants le plus élevé : en 2003, le taux de prématurité pour les naissances uniques s'établissait entre 3,9 et 6,4 % ; il se situe, en 2010, entre 3,7 à 10,4 %. L'écart s'est ainsi fortement accru. De même, en 2010, le taux de nouveau-nés dont le poids est inférieur à

---

<sup>135</sup> Cet entretien n'étant que proposé, à la différence des visites médicales obligatoires, ce seraient surtout des femmes déjà bien informées qui le solliciteraient.



2 500 g est compris entre 3,6 % pour les femmes cadres et 8,1 % pour les salariées des services aux particuliers<sup>136</sup>.

Par ailleurs, un manque de suivi pendant la grossesse accroît les risques pour la mère et pour l'enfant. Or, pour la première fois depuis 1995, le pourcentage de femmes ayant déclaré leur grossesse après le premier trimestre a augmenté entre 2003 et 2010, passant de 4,9 à 7,8 %<sup>137</sup>. Selon la direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques cette évolution pourrait être liée à la dégradation de la situation sociale de certaines femmes. Parallèlement, le renoncement à des consultations ou examens pour raison financière a doublé, passant de 2 à 4 %<sup>138</sup>, une partie de l'évolution pouvant toutefois s'expliquer par un biais méthodologique.

Si le nombre moyen d'échographies et de visites augmente, des écarts sensibles demeurent : 45 % des femmes ont bénéficié de dix visites prénatales ou plus contre 28 % en 2003, tandis que le pourcentage de femmes n'ayant pas effectué les sept visites prénatales réglementaires reste stable à environ 9 %. Le nombre élevé de consultations prénatales et d'échographies pour une partie de la population comporte, selon la direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques, un risque de surconsommation médicale, sans bénéfice évident pour la santé des mères et de leurs enfants. A l'opposé, l'importance de la période périnatale dans la construction d'inégalités sociales de santé rend essentiel de mener, comme la Cour l'avait recommandé, une politique de prévention particulièrement active et bien coordonnée en direction des femmes en situation de précarité<sup>139</sup>.

---

<sup>136</sup> Sources : Direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques, exploitation de l'enquête nationale périnatale 2010 et A. Vilain et al. : « Complément de cadrage : les disparités sociales en matière de santé périnatale », document de travail, direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques (DREES) 2005. Ces chiffres concernent les naissances uniques.

<sup>137</sup> Un mauvais suivi est corrélé avec le niveau d'études puisque selon l'enquête nationale de périnatalité (ENP) 2010, 40 % des femmes non scolarisées n'ont pas effectué les sept visites prénatales obligatoires contre 5 % de celles qui ont atteint un niveau d'études supérieur au bac.

<sup>138</sup> Les femmes enceintes bénéficient d'une prise en charge à 100 % à partir du sixième mois de grossesse, mais certains examens ayant lieu avant le sixième mois comme les échographies du premier et du deuxième trimestre, ne sont pas pris en charge à 100 %. Comme l'indiquait la Cour en 2011, « cette prise en charge est marquée par de nombreuses incohérences » (chapitre X du rapport sur l'application des lois de financement de la sécurité sociale 2011).

<sup>139</sup> « L'une des mesures qui offrent les meilleures chances de réduire les inégalités en santé en l'espace d'une génération est d'investir dans les premières années de l'existence. Le vécu pendant la petite enfance (du développement du fœtus jusqu'à l'âge de huit ans) et pendant l'éducation initiale et ultérieure jette les bases de toute

## **2 - L'insuffisante prise en considération de la situation défavorable des départements d'outre-mer (DOM)**

Dans les départements d'outre-mer, la mortalité infantile, déjà entre deux et trois fois supérieure au taux métropolitain - 8,8 contre 3,6 pour 1000 -, a tendance à augmenter. Le taux élevé d'enfants prématurés - près de deux fois plus qu'en métropole - et la prévalence de l'obésité pourraient constituer des facteurs explicatifs mais aucune analyse récente<sup>140</sup> n'a éclairé cette situation très préoccupante.

Comme le regrettait la Cour en 2006, le dernier plan périnatalité ne comportait pas de mesure spécifiquement destinée aux départements d'outre-mer. Le conseil interministériel de l'outre-mer a certes fixé, en 2009, un objectif de réduction du taux de mortalité infantile de 50 % en cinq ans, objectif repris en 2010 dans le contrat pluriannuel d'objectifs et de moyens des agences nationales de santé concernées. Dans la mesure où les causes de cette situation ne sont pas clairement identifiées et sans plan d'action précis mis en œuvre par chacune de ces agences régionales, il est cependant peu probable que cet objectif soit atteint d'ici 2014.

### **III - Les axes de la nécessaire remobilisation**

Devant de tels constats, une remobilisation de l'ensemble des acteurs nationaux et locaux apparaît indispensable, tant pour mieux analyser les causes de la situation actuelle que pour y remédier plus efficacement.

#### **A - Mieux comprendre la situation actuelle**

Hormis les travaux de l'INSEE précités, aucune étude statistique ou projet de recherche épidémiologique n'ont été lancés pour analyser les causes de la stagnation de la mortalité infantile. L'administration n'a pas de réflexion formalisée sur ce sujet : la direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques se limite à indiquer pour l'avenir que « *l'étude de l'évolution des caractéristiques des enfants à la*

---

*l'existence.* » (« Comblent le fossé en une génération », commission des déterminants sociaux de la santé, organisation mondiale de la santé, 2008, page 3).

<sup>140</sup> La direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques a passé convention avec l'INSERM pour une analyse des causes de décès chez les enfants de moins de un an dans les départements d'outre-mer; les résultats de cette étude ne sont pas encore disponibles.

*naissance pourrait servir à mieux comprendre pourquoi la mortalité infantile stagne actuellement en France »<sup>141</sup>.*

En 2005-2007, la périnatalité avait fait l'objet d'une priorité de financement dans le cadre du programme hospitalier de recherche clinique, mais ce n'est plus le cas depuis 2007. Même si la recherche épidémiologique n'est pas le seul outil disponible pour analyser les causes des difficultés rencontrées - les études statistiques et la pratique de revues mortalités morbidités peuvent aussi apporter des éléments de réponse - cette carence de la recherche est anormale au regard de l'importance des enjeux.

Des hypothèses peuvent être avancées sur les raisons des écarts entre régions : l'importance des actions de prévention, les caractéristiques de la population, l'âge à partir duquel les grands prématurés sont pris en charge, le taux d'interruption médicale de grossesse ou encore les pratiques des établissements en matière d'enregistrement des enfants mort-nés. Pour autant, aucune étude récente<sup>142</sup> ne s'attache à expliquer les fortes disparités observées ou à déterminer une éventuelle corrélation entre les taux de mortalité infantile, corrigés de facteurs de risque identifiés comme le niveau de précarité, et l'activité des différents services chargés de l'accompagnement et de la prise en charge en périnatalité. La direction générale de la santé et l'assemblée des départements de France n'ont pas noué de dialogue sur ce sujet.

Au plan local, l'article R. 2112-8 du code de la santé publique prévoit l'organisation par le président du conseil général d'une réunion annuelle visant à présenter et analyser les données recueillies par les services de PMI grâce aux premiers certificats de santé. Seuls douze départements l'ont tenue en 2009. Dans les départements où les indicateurs sont médiocres ou se dégradent, cette réunion pourrait pourtant constituer un rendez-vous utile à la compréhension de la situation et, plus généralement, à la mise en œuvre d'une politique à la fois globale et territorialisée associant les différents acteurs autour d'objectifs partagés.

---

<sup>141</sup> Direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques, Etudes et résultats : « La situation périnatale en France en 2010 : premiers résultats de l'enquête nationale périnatale », n° 775, octobre 2011.

<sup>142</sup> La dernière -statistique - date de 1998 : Q.C. Dinh : « Les inégalités sociales de la mortalité infantile s'estompent », Economie et statistique, n° 314, juin 1998.

## **B - Mieux impliquer et mieux coordonner les différents acteurs**

La Cour constatait en 2006 : « *la prévention relève d'acteurs qui ne coordonnent pas suffisamment leurs actions : Etat, collectivités locales, caisses d'assurance maladie* ». Selon l'évaluation du plan périnatalité 2005-2007, ce dernier « *n'a pas limité les difficultés d'articulation inhérente à la multiplicité et à la diversité des acteurs et des décideurs* ».

La hiérarchie entre régions métropolitaines, qui s'est complètement inversée depuis le début des années 1970<sup>143</sup>, révèle combien une mobilisation des acteurs peut influencer les résultats. Ainsi, en Languedoc-Roussillon, en réponse au « choc » provoqué à la fin des années 1990 par les résultats d'une enquête situant défavorablement la région, « *l'amélioration des indicateurs de mortalité périnatale et de mortinatalité a été très forte en 10 à 12 ans, faisant passer la région du 18<sup>ème</sup> et 21<sup>ème</sup> rang en 1995-97 au 1<sup>er</sup> et 2<sup>ème</sup> en 2005-07* »<sup>144</sup>.

Les agences régionales de santé ont désormais à cet égard un rôle central à jouer dans l'amélioration des indicateurs de périnatalité. Leurs plans stratégiques régionaux de santé (PSRS), adoptés dans le cadre des projets régionaux de santé<sup>145</sup>, comprennent un axe « Périnatalité et petite enfance »<sup>146</sup>, avec pour objectif d'améliorer les performances locales en matière de périnatalité. Le document d'orientation relatif à la mise en œuvre de cet axe diffusé aux agences régionales en février 2011 est un instrument utile à ce titre. Il dessine des priorités en s'appuyant sur l'évaluation du plan périnatalité et propose une liste d'actions par objectif ainsi que des indicateurs. Il suggère également qu'un groupe de travail permanent « périnatalité » soit constitué, au sein des agences régionales de santé, en remplacement des commissions régionales de la naissance.

---

<sup>143</sup> En 1970-1972, l'agglomération parisienne connaissait le plus faible taux de mortalité infantile (13,8 pour mille) alors qu'en Corse, ce taux s'établissait à 26,1 contre 16,6 pour la France entière (Q.C. Dinh et al. : « Disparités régionales de la mortalité infantile », Economie et statistique n°85, janvier 1977). Aujourd'hui c'est la Corse qui connaît le taux de mortalité infantile le plus faible alors que l'Ile-de-France se situe au dessus de la moyenne nationale.

<sup>144</sup> Rapport d'évaluation du plan périnatalité 2005-2007, mai 2010.

<sup>145</sup> Instauré par la loi Hôpital, patients, santé et territoires de 2009, le PSRS, soumis à large concertation, définit la stratégie globale de santé de l'agence régionale de santé pour les cinq prochaines années. En août 2011, tous les PSRS avaient été adoptés. Le PSRS - premier volet du projet régional de santé - constitue le socle à partir duquel sont déclinés les schémas d'organisation (soins, prévention, médico-social).

<sup>146</sup> 75 % des PSRS font des femmes enceintes une population cible prioritaire.

L'implication active des services départementaux de protection maternelle et infantile constitue aussi un enjeu primordial. Bien qu'ils exercent une responsabilité partagée avec l'Etat et l'assurance maladie<sup>147</sup>, ils n'ont longtemps été que marginalement associés aux politiques publiques de leur domaine d'intervention. La commission nationale de la naissance et de la santé de l'enfant comprend toutefois désormais quatre représentants des services de PMI. Depuis la création des agences régionales de santé en 2010, les présidents de conseil général sont représentés au sein des commissions régionales de coordination et prévention. Ces évolutions sont trop récentes pour que l'on puisse en mesurer les résultats. Mais en tout état de cause, leur mobilisation est indispensable si l'on souhaite renouer avec une diminution de la mortalité infantile.

De ce point de vue, au-delà de la problématique qui reste posée de l'actualisation de certaines normes, comme l'a déjà préconisé la Cour, il importe que l'activité des services de PMI des départements soit guidée par la fixation d'objectifs définis en commun par les différentes parties prenantes (agences régionales de santé, collectivités locales, caisses d'assurance maladie, etc.). Ces objectifs devraient être fixés en fonction des caractéristiques locales en matière de périnatalité et dans le cadre des orientations de santé publique fixées au plan national. Leur suivi devrait faire l'objet d'évaluations régulières, rendues publiques afin de faciliter la prise de conscience collective des marges d'amélioration à mobiliser.

#### ————— *CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS* —————

*Cinq ans après la précédente enquête de la cour, les indicateurs de périnatalité qui déjà étaient jugés comme reflétant une situation insatisfaisante par rapport à nos principaux voisins, ne se sont pas améliorés. D'autres pays ont continué à progresser et la position relative de la France s'est fortement dégradée.*

*La mise en œuvre seulement très partielle du plan périnatalité 2005-2007 n'a pas permis de remédier à des difficultés que la Cour avait identifiées en 2006 : une analyse insuffisamment précise des causes d'une situation médiocre et marquée de considérables disparités territoriales, un effort de prévention très insuffisant en direction des femmes en situation de vulnérabilité, une absence de prise en considération prioritaire de la situation des départements d'outre-mer, une implication inégale des services de PMI des départements.*

---

<sup>147</sup> En 2011, la caisse nationale de l'assurance maladie des travailleurs salariés (CNAMTS) s'est engagée à structurer et à harmoniser sur le territoire son partenariat avec les services de PMI en concluant de nouvelles conventions pour mieux organiser la participation financière des caisses primaires d'assurance maladie (CPAM) aux actions de prévention.

*Une remobilisation de l'ensemble des acteurs s'impose, au niveau national comme sur le plan local, pour améliorer au plus vite nos performances sanitaires dans un domaine généralement considéré comme reflétant le niveau de développement d'un pays.*

*Ainsi, la Cour réitère ses recommandations antérieures et en formule cinq supplémentaires :*

- 1. 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 ;*
  - 2. mettre en place un indicateur fiable de mortalité dès 2012 ;*
  - 3. faire respecter par les départements l'obligation de transmission de données provenant des premiers certificats de santé ;*
  - 4. repenser le système d'information périnatal pour remédier aux lacunes actuelles (recommandation réitérée) ;*
  - 5. mener une campagne forte de prévention s'inspirant des expériences étrangères pour faire diminuer le nombre de décès maternels évitables ;*
  - 6. mettre en place systématiquement des revues « mortalité morbidité » dans le domaine périnatal au sein des réseaux de santé en périnatalité ;*
  - 7. 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) ;*
  - 8. 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).*
-

### SOMMAIRE DES REPONSES

Ministre de l'économie, des finances et de l'industrie	416
Ministre du travail, de l'emploi et de la santé	417
Ministre du budget, des comptes publics et de la réforme de l'Etat, porte-parole du Gouvernement	421
Président de l'assemblée des départements de France	423
Président de la Haute autorité de santé	426
Président directeur général de l'institut national de la santé et de la recherche médicale (INSERM)	427

### Destinataire n'ayant pas répondu

Directeur général de la caisse nationale d'assurance maladie des travailleurs salariés (CNAMTS)
---

**REPONSE DU MINISTRE DE L'ECONOMIE, DES FINANCES  
ET DE L'INDUSTRIE**

*J'ai pris connaissance avec grand intérêt du rapport « La politique de périnatalité ».*

*Il n'appelle aucune observation de ma part.*

---



**REPOSE DU MINISTRE DU TRAVAIL, DE L'EMPLOI ET DE LA SANTÉ**

*Les observations de la Cour rejoignent les mesures d'amélioration que mes services mettent en œuvre et je note dans la dernière version du projet d'insertion que la Cour a su prendre en compte cette dynamique.*

*Pour en venir aux questions essentielles posées par la Cour, sept points doivent être mis en exergue.*

*Le suivi des indicateurs de la périnatalité :*

*Notre système d'information doit être amélioré, conformément à ce qu'indiquait notamment le Haut conseil de santé publique dans son rapport paru en 2010 « Objectifs de santé publique - Evaluation des objectifs de la loi du 9 août 2004 - Propositions ».*

*La Direction générale de la santé (DGS), la Direction générale de l'offre de soins (DGOS) et la Direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques (DREES) ont d'ores et déjà travaillé à cette amélioration, même si le chantier, d'ampleur, n'est pas encore achevé. On peut ainsi souligner la parution dernière de l'instruction ministérielle (Instruction aux agences régionales de santé du 26 octobre 2011) relative aux modalités d'enregistrement et de codage des mort-nés dans le programme de médicalisation des systèmes d'information (PMSI) qui a pour objectif d'améliorer la comptabilisation et le suivi des mortinaissances. Cette instruction a fait l'objet d'une présentation à la réunion plénière de la Commission nationale de la naissance et de la santé de l'enfant (CNNSE) du 15 novembre 2011. Les premières données consolidées devraient être disponibles dès 2011. La valorisation du résumé d'unité médicale (RUM) « mort-né » à partir de 2012 devrait contribuer à l'amélioration de la qualité de calcul du taux de mortinatalité. La France devrait donc être en mesure de fournir un indicateur fiable dès 2012, honorant ainsi ses engagements européens.*

*Il est à noter que le recueil PMSI comporte également depuis cette année l'information systématique du poids de naissance des nouveau-nés, puisque cet item est bloquant pour la saisie des codes. La DGOS a demandé à l'Agence technique pour l'information sur l'hospitalisation (ATIH) de rendre également bloquante la donnée sur l'âge gestationnel à compter de 2012.*

*Les revues de mortalité et de morbidité :*

*Les revues de mortalité et de morbidité, qui correspondent à une démarche d'apprentissage par l'erreur non culpabilisant ayant pour finalité l'amélioration continue de la qualité des soins et leur sécurisation, sont d'ores et déjà systématiquement prévues en établissement de santé. En effet,*

*lors de la procédure de certification des établissements de santé, la Haute autorité de santé, qui publie les recommandations en la matière, vérifie que l'organisation des revues de mortalité et de morbidité soit bien effective. Cet élément est obligatoire.*

*Les réseaux en santé périnatale, dans le cadre de leur mission générale de formation, ont parfois d'ores et déjà un rôle dans l'organisation de ces revues de mortalité et de morbidité. Par sa recommandation n° 6, la Cour propose que les réseaux les organisent systématiquement. Cette possibilité pourra être étudiée dans le cadre des travaux en cours sur la redéfinition des réseaux de santé périnatale, qui ont été signalés au rapporteur. Il s'agit de prioriser les missions remplies par ces réseaux, sur la base du cahier des charges porté par la circulaire n° 2006-151 du 30 mars 2006.*

*L'équipement des établissements :*

*Si les types de maternités correspondent à une offre d'équipement différenciée pour la prise en charge des nouveau-nés, il est à noter que le risque maternel est pris en compte pour l'orientation de la femme enceinte, conformément aux recommandations de la Haute autorité de santé parues en 2007.*

*Les décès maternels :*

*La réduction du nombre des décès maternels est une priorité de santé publique. La prise en charge des hémorragies du post-partum (HPP) constitue un enjeu majeur sur lequel de nombreux travaux sont ouverts, certains étant d'ailleurs cités dans le projet d'insertion de la Cour. Ainsi, des indicateurs, testés et validés par un projet de recherche (Compaq-hpst), sont en cours de généralisation pour 2012. Ces indicateurs renseignés par chaque établissement seront disponibles sur le site Platines à partir de 2013. Ils sont centrés sur deux aspects de la prise en charge :*

*La prévention de l'HPP pour l'ensemble des grossesses puisqu'une surveillance attentive et les techniques prophylactiques de l'HPP devraient permettre une diminution de son incidence :*

- Prise en charge et suivi de la délivrance,*
- Surveillance de l'accouchée en salle de naissance ;*

*La qualité de la prise en charge initiale de l'hémorragie du post-partum immédiat qui doit permettre de diminuer le risque de complications graves secondaires à l'hémorragie :*

- diagnostic de l'HPP ;*
- gestes endo-utérins ;*
- antibioprofylaxie.*

*Le suivi de ces indicateurs permettra également de rendre compte de la formalisation, à l'échelle de l'établissement, de protocoles de prise en charge (HPP, transfusion sanguine et antibioprofylaxie) et de la mise en œuvre d'une démarche d'évaluation (évaluation des pratiques professionnelles et revues morbi-mortalité).*

*Les pratiques professionnelles :*

*Si, en France la réanimation peut être pratiquée à partir de 24 semaines, il est à souligner que ce n'est pas une pratique systématique, la situation étant appréciée au cas par cas par l'équipe médicale.*

*Devant le constat de l'augmentation du nombre d'échographies et de consultations dans la période ante-partum, un « risque de surconsommation médicale » est pointé dans le projet d'insertion. Il est cependant à rappeler que les échographies prises en charge par la sécurité sociale sont faites sur prescription. Un médecin ou une sage-femme les a donc jugées nécessaires. On peut penser que l'augmentation de l'âge des femmes au moment de leur grossesse, qui majore les risques obstétricaux, peut être un élément explicatif pour ce surcroît de consommation.*

*La prévention des femmes en situation défavorisée :*

*Suite au rapport d'évaluation du plan Périnatalité 2005-2007 qui avait mis en évidence un déficit d'action sur ce thème, un groupe de travail, mis en place dans le cadre de la CNNSE, se réunit actuellement. Il finalise actuellement un guide à l'usage des professionnels de santé visant à mieux accompagner ces situations susceptibles d'avoir des répercussions médicales importantes pour les femmes et les enfants.*

*La situation spécifique des départements d'outre-mer :*

*En ce qui concerne l'offre de soins, nous pourrions enfin signaler l'inauguration dernière, le 23 décembre 2011, du centre de référence périnatal pluridisciplinaire de proximité (CR3P) à Marin, en Martinique. Il a été conçu par l'agence régionale de santé de la Martinique et ses partenaires (le centre hospitalier du Lamentin et le réseau périnatal) comme un outil innovant et indispensable dans la politique régionale de prévention de la mortalité périnatale. Les objectifs de l'ouverture de cette nouvelle structure sont :*

- *d'assurer un soutien précoce aux professionnels de santé qui travaillent dans l'accompagnement de la grossesse, lorsqu'émergent des difficultés psychosociales complexes ;*

- *de surveiller les grossesses à risque dans la proximité;*

- *de répondre aux urgences ressenties, afin d'orienter la vraie urgence médico-obstétricale vers l'hôpital ;*

▪ *de participer au suivi échographique des femmes enceintes, afin d'augmenter l'incidence de la première échographie ;*

▪ *d'accompagner, dans la pluridisciplinarité, en amont et en aval de la naissance, les femmes et les familles en difficultés médico-psychosociales.*

---

**REPONSE DE LA MINISTRE DU BUDGET, DES COMPTES PUBLICS  
ET DE LA REFORME DE L'ETAT,  
PORTE-PAROLE DU GOUVERNEMENT**

*Le projet d'insertion appelle mon attention sur la stagnation de la mortalité infantile depuis 2005, la persistance de décès maternels évitables, la dégradation du système d'information relatif à la périnatalité qui sont pour la Cour les signes d'une situation sanitaire de l'environnement de la naissance préoccupante.*

*Je m'associe largement aux conclusions de la Cour selon lesquelles les efforts entrepris doivent être poursuivis.*

*Je note cependant que d'importants résultats positifs ont été obtenus dans les deux domaines que sont le respect des normes de sécurité par les établissements de santé et le développement de réseaux de périnatalité.*

*Le constat rapporté par la Cour me semble devoir être pondéré par les conclusions du rapport d'évaluation du plan périnatalité 2005-2007 selon lequel « le système d'information français repose sur des données fragmentées et fragiles ». Ceci incite à la plus grande prudence quant aux conclusions qui pourraient être tirées de ces données.*

*S'agissant des décès maternels, la structure de la population des femmes qui accouchent s'est objectivement transformée depuis quelques années. Sans ces changements de structure, le taux de mortalité infantile aurait très vraisemblablement diminué un peu plus qu'il ne l'a fait au cours des vingt précédentes années.*

*La Cour formule quatre premières préconisations relatives à la mortalité périnatale consistant à « 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 de premiers certificats de santé » et « repenser le système d'information périnatal pour remédier aux lacunes actuelles ».*

*Je partage pleinement le souhait de la Cour de pouvoir disposer de données fiables et comparables à l'échelle internationale.*

*La Cour s'intéresse ensuite aux décès maternels évitables, notamment pour la part importante liée aux hémorragies de la délivrance et préconise de « mener une campagne forte de prévention s'inspirant des expériences étrangères pour en faire diminuer le nombre ». Je ne peux que m'associer à cette demande.*

*Puis, afin de corriger l'une des principales insuffisances relevées, la Cour envisage de « renforcer la prévention en direction des femmes en situation défavorisée notamment par une prise en charge psychosociale plus efficace ».*

*Cet objectif recueille mon plein assentiment d'autant que l'Institut national de prévention et d'éducation pour la santé (INPES) a inscrit parmi ses orientations stratégiques pour 2012 un certain nombre de thématiques ciblant les femmes enceintes.*

*Enfin, les recommandations visant à « mettre en place systématiquement des revues mortalité-morbidité dans le domaine périnatal au sein des réseaux de santé en périnatalité » et à « mobiliser l'action des services départementaux de protection maternelle et infantile (PMI) autour d'objectifs précis fixés par l'État tenant compte des caractéristiques de chaque territoire » n'appellent pas de remarques particulières de ma part.*

*La Cour préconise une remobilisation forte et rapide de l'ensemble des acteurs, et rappelle le rôle central qu'ont désormais à jouer les agences régionales de santé, notamment par l'élaboration de leur plan stratégique régional de santé qui comprend un axe « périnatalité et petite enfance ». Comme le rapport le mentionne, l'État s'est emparé de ce sujet et a impliqué fortement les ARS qui ont été destinataires d'un document d'orientation en février 2011 et sont incitées à mettre en place un groupe de travail permanent sur ce sujet.*

---

**REPOSE DU PRESIDENT DE L'ASSEMBLÉE DES  
DÉPARTEMENTS DE FRANCE**

*Je souhaite au nom de l'Assemblée des départements de France vous faire part de ses observations aux fins de nuancer le constat que vous dressez de l'action publique, et plus particulièrement bien sûr de l'implication des conseils généraux et de leurs services de protection maternelle et infantile (PMI), au regard de la mise en œuvre des orientations du plan périnatalité 2005-2007 et de la coordination des acteurs.*

*Les élus des départements, par leurs services de protection maternelle et infantile, disposent, grâce à leurs liens sur les territoires avec les services sociaux et la relation de proximité avec les publics par lesquels ils sont parfaitement identifiés et reconnus, d'une appréciation sur l'environnement, la situation familiale, etc., qui ne se limite pas à une seule appréciation médicale et qui leur permet, dans leur action au quotidien, d'assurer un repérage des vulnérabilités et de proposer un accompagnement adapté aux situations identifiées.*

*Les visites à domicile sont en cela une véritable spécificité et un précieux atout des services de PMI pour assurer une prévention et une protection renforcée des femmes enceintes dont l'état de santé, la situation matérielle et morale nécessite une attention particulière.*

*Plutôt que de tourner des actions en direction des seuls publics précaires, la PMI - à vocation universelle - adapte ses implantations géographiques et ses actions, en répartissant les moyens en fonction des besoins, à partir des préconisations du schéma départemental et d'un diagnostic fin des territoires croisant plusieurs critères (nombre de bénéficiaires du revenu de solidarité active (RSA), nombre d'informations préoccupantes, évolutions sociodémographiques, publics spécifiques, problématiques santé...).*

*L'insuffisance souvent structurelle des moyens (en particulier des médecins de PMI) est bien sûr une des raisons qui conduit la collectivité départementale à cibler les actions spécifiques sur les publics à difficultés repérées.*

*Mais, il faut aussi considérer des facteurs qui modifient de façon très importante le recours à la PMI : la désertification médicale qui engendre des difficultés d'accès au médecin généraliste ; la raréfaction des pédiatres... ; la réduction de la durée du séjour en maternité (3 jours maxi) ; et des causes conjoncturelles qui démultiplient la précarité... conduisent de nombreux nouveaux publics vers les services de PMI, les contraignant à compléter, et le plus souvent à pallier aux défaillances des systèmes de soins classiques surchargés ou déficitaires.*

*Du reste, les services d'urgence des hôpitaux sont confrontés à des effets de reports qui ne sont pas bien éloignés de ceux ressentis par les services de PMI.*

*L'intervention des professionnels de PMI en périnatalité se situe à la croisée du système de soin et du champ social, au cœur du réseau obstétrical, pédiatrique et médico-psychologique. L'accompagnement médico-psychosocial demande la mise en place d'un travail pluridisciplinaire et pluri-institutionnel. Les services de PMI ont ainsi inscrit leurs compétences et leurs actions dans une dynamique de réseau et de subsidiarité.*

*Ils formalisent leur collaboration avec les maternités, et le réseau élargi de l'ensemble des acteurs médicaux et sociaux susceptibles de contribuer à la prise en charge d'une famille vulnérable. La mise en place de l'entretien prénatal précoce a, à cet égard, contribué à renforcer l'articulation entre les partenaires pour assurer le repérage et l'accompagnement des personnes en situation de vulnérabilité sociale. Les professionnels départementaux de la protection maternelle et infantile ont par ailleurs été associés, de façon certes variable, à l'élaboration de la politique régionale de santé.*

*Ainsi, ils participent à des groupes de travail au sein des agences régionales de santé (ARS) au sein desquels ils partagent leur savoir-faire et font considérer l'importance d'une telle prise en charge médico-psychosociale.*

*L'implication des services de protection maternelle et infantile est permanente et active aussi ! Il ne faudrait dès lors pas, dans un paysage récemment modifié par la création des ARS, et dans un contexte difficile de contraintes budgétaires, que la redéfinition des objectifs et des missions des services de PMI, que la Cour préconise, conduise à les faire devenir les seuls palliatifs des carences ou défaillances du système de santé publique.*

*A cet égard, permettez-moi de vous faire part de mes plus vives inquiétudes au regard des perspectives offertes par l'assurance maladie. Le nouveau cadre national que la Caisse Nationale d'Assurance Maladie des Travailleurs Salariés (CNAMTS) veut imposer comme base aux renégociations de sa participation financière à la protection maternelle et infantile, aboutit à réduire à peau de chagrin sa contribution au financement des actions de prévention médico-sociale conduites par les Conseils généraux. Cela risque de mettre en péril la pérennité des actions conduites et interroge l'avenir du système de prévention sanitaire et médico-sociale de notre pays dont la Cour rappelle l'importance cruciale.*

*En totale contradiction avec le plan périnatalité comme avec les préconisations que la Cour formulait en 2006 « d'une plus grande implication, y compris financière de l'assurance maladie aux actions de PMI », ces orientations ne me paraissent pas gages « d'une action commune*



---

*mieux concertée » effectivement souhaitable pour servir les programmes ambitieux déclinés par les schémas régionaux de prévention.*

*L'esprit de décentralisation repose sur une culture partagée de l'exercice des compétences dans la cadre d'une gouvernance partagée. De nombreuses politiques se construisent ensemble dans le cadre d'un partenariat où les acteurs sont à égalité de droits et de devoirs.*

---

**REPONSE DU PRESIDENT DE LA HAUTE AUTORITE  
DE SANTE (HAS)**

*La Haute Autorité de Santé n'a pas d'observations à faire à propos  
des extraits qui lui ont été communiqués.*

---

**RÉPONSE DU PRÉSIDENT-DIRECTEUR GÉNÉRAL DE L'INSTITUT  
NATIONAL DE LA SANTÉ ET DE LA RECHERCHE MÉDICALE  
(INSERM)**

*Je tenais d'abord à vous remercier d'avoir bien voulu nous consulter sur le contenu de la partie de votre futur rapport public 2012 concernant cet important volet de la politique de santé publique dans notre pays. Je me félicite tout particulièrement que le texte pour lequel vous souhaitez recueillir nos observations fasse référence à un certain nombre de résultats scientifiques émanant d'Unités de Recherche de l'Inserm, notamment l'Unité de « Recherche Epidémiologique en Santé Périnatale et en Santé des Femmes et des Enfants » (UMR 953 dirigée par le Professeur François Goffinet).*

*Votre document explicite clairement des constats convergents avec ceux qui découlent de ces résultats de recherche en matière de performances insuffisantes de notre pays, par comparaison avec d'autres membres de l'Union Européenne ou de l'OCDE, concernant la mortalité infantile, périnatale et maternelle, et d'application très partielle du Plan Périnatalité 2005-2007. Il existe de plus des disparités importantes, non encore expliquées, entre départements. Nous partageons totalement l'analyse des carences, soulignées par votre rapport, quant à la recherche des causes de ces résultats insuffisants pour la mortalité infantile, l'absence de données sur la mortinatalité depuis 2008 et la dégradation générale du système d'information épidémiologique en France dans le domaine périnatal. Nous sommes également en parfait accord avec les huit recommandations émises en conclusion qui insistent sur la nécessité de mettre en place plus d'études épidémiologiques mais aussi de disposer d'indicateurs de routine si l'on veut évaluer les actions de santé publique.*

*L'accent que vous mettez sur les nécessités de renforcer nos connaissances de la morbidité maternelle ainsi que de disposer régulièrement d'indicateurs périnatals dans la population générale est fondamental tant pour la recherche clinique et épidémiologique que pour l'amélioration de la santé publique. A notre avis, votre document met bien en relief l'état obsolète de notre système d'information périnatale en comparaison aux autres pays européens. Si, comme en témoignent les références faites aux travaux de nos unités dans votre document, l'Inserm assure une recherche épidémiologique de qualité dans le domaine périnatal, celle-ci est handicapée par l'absence en France d'une structure de suivi et d'expertise qui mettrait en œuvre la surveillance dans le domaine périnatal et infantile en articulant les bases de données existantes*

*Seuls quelques points particuliers du texte appellent des remarques spécifiques de notre part :*

- le paragraphe sur le niveau de soins des maternités peut prêter à confusion car il agrège des plateaux techniques néonatal avec des plateaux de réanimation adulte. Il existe des types 3 sans réanimation adulte et de nombreux type 1 avec une réanimation adulte ;

- les Premiers Certificats de Santé (PCS) sont bien sûr une source de données intéressante pour la surveillance épidémiologique. Cependant, en l'état actuel, leur utilisation à des fins épidémiologiques est limitée par le pourcentage insuffisant de départements qui transmettent leurs certificats au Ministère de la Santé ; un contrôle concernant l'exhaustivité des naissances dans chaque département et la validité des informations recueillies sont un préalable à une interprétation épidémiologique fiable de ces données.

---

## 3

# La prime à l'aménagement du territoire : une aide devenue marginale, peu efficace et mal gérée

---

### PRESENTATION

---

*Le montant total des aides publiques aux entreprises, qu'elles relèvent de l'Etat, des collectivités ou de l'Union européenne, était estimé en France à près de 65 milliards d'euros selon un rapport publié en janvier 2007<sup>148</sup>. Au moins 6 000 dispositifs distincts sont mis en œuvre à cet effet dont 22 au niveau européen, 730 au niveau national, le solde étant constitué par le soutien des collectivités.*

*Cette profusion d'aides résultant d'un processus de sédimentation progressive atteint un niveau de complexité toujours plus élevé. A titre d'exemple, entre 2006 et 2009, la France a notifié à la Commission européenne en moyenne 36 mesures d'aides nouvelles par an pour le seul secteur « industries et services », sans pour autant que l'efficience des dispositifs existants soit évaluée et, le cas échéant, leur maintien remis en cause.*

*La prime à l'aménagement du territoire dite couramment PAT, créée par le décret du 6 mai 1982 pour soutenir la création d'emplois durables et le développement d'activités économiques et de recherche dans certaines zones prioritaires du territoire national, constitue le dernier exemple de régime d'aide directe de l'État aux entreprises, autorisé mais strictement encadré par les directives européennes. 40 M€ y sont consacrés annuellement<sup>149</sup>. La responsabilité en a été confiée à la délégation interministérielle à l'aménagement du territoire et à l'attractivité régionale (DATAR).*

*La Cour, depuis la création de la prime, a déjà procédé à trois contrôles qui ont donné lieu en 1987 à des observations dans son rapport*

---

<sup>148</sup> Rapport établi par la « mission d'audit de modernisation » à la suite d'une enquête conjointe des inspections générales des finances, des affaires sociales et de l'administration.

<sup>149</sup> Entre 1985 et 1995, la moyenne des autorisations de programme était de 76 M€. Ce budget a diminué progressivement pour atteindre 71 M€ entre 1996 et 2004 et se stabiliser à hauteur de 40 M€ à partir de 2005.

*public, en 1997 à un référé et en 2002 à de nouvelles recommandations. Y étaient soulignées la nécessité d'un effort de rigueur dans la gestion de la prime ainsi que l'absence d'évaluation des opérations financées. Dix ans après, la Cour, qui a procédé au contrôle de la totalité des quelque 400 dossiers instruits par la DATAR entre le 1<sup>er</sup> janvier 2005 et juin 2010, observe encore de nombreuses négligences et anomalies qui remettent en cause le maintien du dispositif dans son ensemble.*

## **I - Un dispositif vieilli à l'efficacité incertaine**

L'attribution de la prime est censée répondre à deux objectifs : renforcer l'attractivité du territoire national et soutenir les zones en difficulté. Par rapport à ces enjeux en termes de réindustrialisation et de revitalisation des territoires, un crédit annuel de l'ordre de 40 M€ par an paraît bien insuffisant.

### **A - Des objectifs exigeants desservis par une faible spécialisation et une dilution de l'aide**

Les règles qui définissent l'aide (conditions, territoires éligibles, types de bénéficiaires, taux plafond,...) sont soumises à une double réglementation au plan communautaire<sup>150</sup> et au plan national. La DATAR concilie la pression qui se rattache à la prime avec la nécessité d'un encadrement réglementaire en le réformant régulièrement<sup>151</sup> et en l'assouplissant si nécessaire. Le dernier dispositif qui couvre la période 2007-2013 a ainsi pour la première fois rendu éligibles les projets de reprise et d'extension d'entreprises sans création nette d'emplois. De même, en mars 2009, les conditions d'octroi en termes d'investissements et d'emplois repris ont été revues à la baisse pour pallier les effets de la crise économique.

Pour la prime à l'aménagement du territoire, industrie et services, le seuil d'éligibilité en cas d'extension sans création d'emplois a été abaissé de 25 M€ à 10 M€ d'investissements par décret du 26 mars 2009. De même, le seuil d'éligibilité en cas de reprise a été réduit de 150 à 80 emplois et de 15 à 5 M€ d'investissements.

Si la sélectivité de l'aide s'adapte aux évolutions conjoncturelles et aux priorités politiques, l'encadrement juridique de la prime demeure

<sup>150</sup> Régime européen des aides à finalité régionale (AFR).

<sup>151</sup> Le dispositif a connu cinq réformes importantes en 30 ans d'existence : 1987, 1991, 1995, 2001 et 2007.

exigeant en termes d'objectifs poursuivis. Le dispositif est utilisé à deux échelles différentes : son action est non seulement recherchée pour renforcer l'attractivité du territoire français mais également pour aider les zones en difficulté. Le premier objectif conduit à appuyer les projets majeurs d'intérêt national, au premier rang desquels les investissements internationalement mobiles, afin de renforcer l'attractivité du « site France » ; le second à encourager le développement des zones en crise par l'accompagnement des projets les plus structurants pour ces territoires.

Il en résulte un manque de spécialisation de la prime. Aucune typologie d'entreprises, tant en termes d'activité<sup>152</sup> que de taille, n'est ciblée : les créations d'entreprises représentent 30 % des dossiers, les TPE-PME 48 % et les grandes entreprises 22 %, chacune de ces trois catégories se répartissant à parts égales le montant total des subventions allouées entre 2005 et 2009.

Le régime d'aide est également desservi par le zonage retenu, propice au saupoudrage de l'aide. La nouvelle carte française de zonage 2007-2013 a intégré les contraintes de réduction du pourcentage de population éligible d'une façon pour le moins originale et unique, comparée à celle des autres Etats membres. Elle est issue d'une sélection extrêmement morcelée de zones à l'échelle de la commune, voire du canton urbain. Elle désigne comme éligibles des territoires d'au moins 50 000 habitants disposant d'un tissu d'entreprises, de capacités foncières et d'infrastructures, en évitant les zones fortement peuplées.

Cette singularité française renforce les risques de dilution de l'intervention sans réel retour, ce qui fait douter de l'efficacité de la prime concernant le soutien des régions économiquement fragiles.

Enfin, les cinq régions les plus riches<sup>153</sup> concentrent plus de 41 % de l'aide attribuée, ce qui paraît contradictoire avec l'incitation à l'aménagement des zones déshéritées.

---

<sup>152</sup> L'a PAT a pourtant été concentrée à partir de 2008 sur les activités supports aux filières industrielles (automobile, aéronautique, agro-alimentaire).

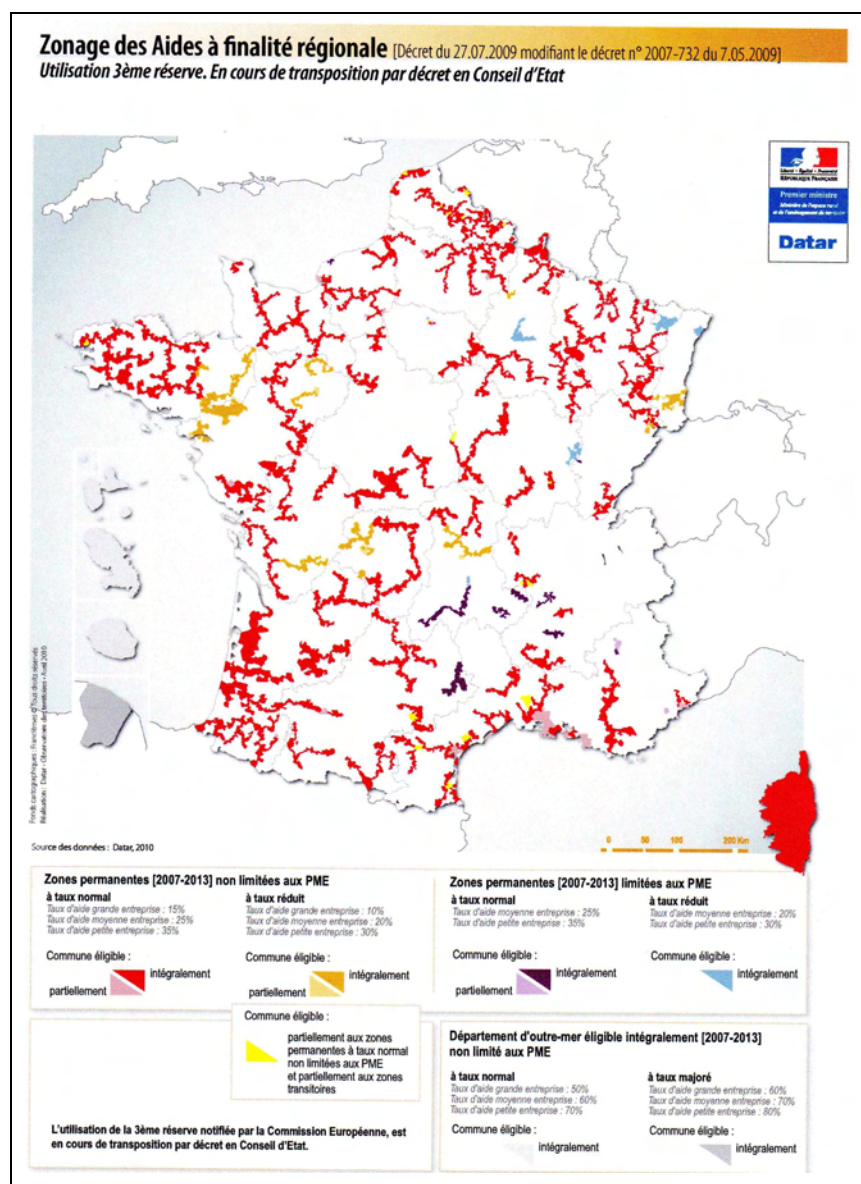
<sup>153</sup> Hors Ile-de-France : Rhône-Alpes, Provence-Alpes-Côte-D'azur, Nord-Pas-de-Calais, Pays- de-la-Loire et Aquitaine (source : INSEE).

La première réglementation des aides à finalité régionale (AFR) a vu le jour en 1971. Dès 1994, la carte des zones bénéficiaires des AFR a subi une première réduction de population éligible : environ 40 % de la population française ont été couverts durant la période 1994-1999. En 2000, une seconde réduction a été effectuée, faisant passer ce taux de 40 % à 34 % pour la période 2000-2006. La réglementation européenne<sup>154</sup> impose à la France, fin 2006, une baisse de 55 % de la population couverte par rapport à la période précédente. Ainsi seuls 15,5 % de sa population sont désormais éligibles au lieu de 34 %.

---

<sup>154</sup> Règlement 1686/2006 adopté le 24 octobre 2006 en application des articles 87 et 88 TCE aux aides nationales à l'investissement à finalité régionale.





## B - Un dispositif inadapté par rapport aux enjeux

Le montant des sommes allouées à la prime est en moyenne de 40 M€ par an. Il ne représente donc qu'une part minoritaire des crédits d'intervention de la DATAR pour l'aménagement du territoire (12 % des

autorisations d'engagement et 9 % des crédits de paiements consommés). Selon celle-ci, ce régime d'aide subsiste néanmoins pour deux raisons :

- ses objectifs en termes d'attractivité nationale et de soutien des zones en crise ;
- sa qualité de dernier instrument d'aide directe de l'Etat aux entreprises en matière de soutien à l'investissement et au développement économique.

Or la faiblesse relative des crédits qui y sont consacrés n'est que légèrement compensée par des redéploiements internes du programme budgétaire « impulsion et coordination de la politique d'aménagement du territoire ».

Ce problème d'adéquation par rapport aux enjeux de réindustrialisation et de revitalisation des territoires risque par ailleurs de s'accroître du fait de la difficulté croissante de recourir à la fongibilité des crédits pour pallier la faiblesse des dotations en loi de finances initiale. En effet, en 2011, les crédits consacrés aux moyens d'intervention de la DATAR ont diminué de 11 % par rapport à 2010.

Si le budget annuel de 40 M€ peut paraître modeste au regard des ambitions de l'aide, il s'avère, dans la pratique, surévalué. Le taux important de non-réalisation des projets primés et les lenteurs observées dans la liquidation des dépenses en sont les principales causes. Ce constat traduit selon les cas un ciblage déficient ou une inadéquation de l'aide aux besoins réels des bénéficiaires.

### **C - Un pilotage par la performance encore balbutiant**

Le « bilan d'activité » réalisé par la DATAR se contente de référencer les avis formulés par la commission interministérielle d'aide à la localisation des activités (CIALA) et les décisions d'octroi de la prime prises au cours de l'année considérée. Ces données ne renseignent ni sur les moyens réellement mis en œuvre (absence d'analyse des crédits consommés), ni sur les résultats atteints en termes d'investissements réalisés et d'emplois créés.

Le système d'information utilisé par la DATAR, pourtant modifié en 2011 afin d'améliorer le suivi de la gestion de l'aide, demeure inadéquat : il ne permet ni d'apprécier l'écart entre les prévisions et l'exécution des projets primés, ni de constituer un outil d'aide au pilotage.

La mesure de la performance s'appuie quant à elle sur deux indicateurs. Le premier, estimant l'impact de l'aide sur l'emploi, présente des biais qui rendent inexploitable les résultats présentés.

En effet, jusqu'en 2010, le taux de réalisation des emplois effectivement créés n'était calculé qu'à partir des dossiers soldés parmi ceux acceptés et primés sept ans auparavant. Ainsi, seule une vingtaine de dossiers avait contribué au taux 2007, 22 % des dossiers au taux 2008, 32 % au taux 2009 et 62 % au taux 2010. La mesure de la performance sur les seuls dossiers achevés tendait à surestimer fortement la réalité des emplois aidés.

Le changement de méthode de calcul, intervenu en 2011 dans la mesure où il intègre désormais l'ensemble des projets, qu'ils soient achevés ou non, a réduit le taux de réalisation des emplois, initialement affiché à 95 % en 2008 et 2009, à 55 % pour ces mêmes années, ce qui apparaît comme une valeur cohérente avec les données budgétaires.

Enfin, s'il est constaté des progrès dans la méthodologie, l'indicateur présente toujours une faiblesse importante : la mesure de l'efficacité de la prime se fait toujours *a posteriori*. Elle devrait être complétée par un indicateur à court terme (par exemple, effet de levier sur les investissements ou caractère incitatif de l'aide par emploi créé) permettant un pilotage budgétaire du dispositif que n'autorisent pas les indicateurs de long terme.

## **D - Des résultats décevants**

### **1 - Un impact sur l'emploi à relativiser**

Une étude<sup>155</sup> sur l'évaluation de l'efficacité de l'aide au cours de la période 1996-2004 a démontré que pour 100 emplois effectivement créés, 44 d'entre eux l'auraient été sans versement d'une aide. Si l'on applique ce ratio au nouvel indicateur de performance présentant un taux de réalisation des emplois de 55 %, le résultat final apparaît nettement moins favorable : un peu moins d'un tiers des créations d'emplois serait directement imputable à l'attribution de la prime.

Ainsi peut-on en déduire que sur les 38 625 emplois soutenus de 2005 à 2009, seuls 11 900 emplois seraient imputables à la prime. Sur ces bases, le montant moyen d'aide octroyée par emploi créé, maintenu ou repris de 5 200 €, se révélerait bien supérieur et atteindrait 16 900 €. Encore conviendrait-il, si on appliquait la réglementation européenne, de

<sup>155</sup> Katalyse conseillers d'entreprise « Evaluation du dispositif de la prime d'aménagement du territoire commandée par la DIACT », février 2006.

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, faute de suivi individualisé des emplois créés.

## **2 - Un caractère incitatif non démontré**

Pour avoir un effet incitatif, les aides accordées aux entreprises dans le cadre du régime des aides à finalité régionale doivent respecter les dispositions de l'article 8 du régime général d'exemption du 6 août 2008 déclarant certaines catégories d'aide compatibles avec le marché commun.

Le caractère incitatif, censé justifier l'attribution de l'aide, pourtant cité comme discriminant afin de recentrer la prime sur des projets prioritaires tant sur le plan européen<sup>156</sup> que national<sup>157</sup>, n'est pas toujours retenu pour l'octroi de l'aide. Dans bien des cas, il apparaît que les entreprises bénéficiaires de la prime auraient engagé leur programme d'investissement même sans son attribution. Le peu d'empressement de 27 % des entreprises à solliciter le versement de l'avance illustre ce constat.

A cet égard, entre 2005 et 2009, le caractère particulièrement peu incitatif de l'aide a été souligné pour 22 projets dans les avis rendus par les experts financiers ou par la commission interministérielle dans le processus d'instruction des dossiers. Ces projets se sont vu accorder un total de 13,1 M€ de prime.

## **II - Le volet « recherche » de la prime : une aide caduque**

Entre 2005 et 2010, la DATAR a réservé en moyenne 5 M€ par an au volet recherche de la prime à l'aménagement du territoire sur son enveloppe globale annuelle de 40 M€. Cette prime « recherche » a pour vocation d'encourager l'installation de centres de recherche d'entreprises existantes plutôt que d'accompagner de petits dossiers de start-up innovantes.

---

<sup>156</sup> Règlement n°1628-2006, puis règlement n°800-2008.

<sup>157</sup> Circulaires du 2 juillet 2001 et du 15 juillet 2008.

## **A - Un changement de régime en 2007**

En 2007, le volet recherche de la prime a, pour la première fois, fait l'objet d'un décret spécifique<sup>158</sup> qui assouplit les critères d'éligibilité en termes d'emplois créés, d'investissement et de zonage. Désormais, les projets peuvent être retenus uniquement sur un critère d'investissement<sup>159</sup> et sont éligibles sur tout le territoire. En outre, le montant de l'aide peut atteindre jusqu'à 25 000 € par emploi créé.

Il en résulte un fort accroissement du montant moyen alloué par emploi : il augmente de 9 610 € à 13 750 €, sept dossiers bénéficiant de primes supérieures à 15 000 €. A l'instar de l'accroissement de l'attractivité financière de l'aide, le nombre de dossiers déposés et primés a fortement augmenté (+80 %). Enfin, la part des grandes entreprises primées s'est accrue.

La souplesse conférée au dispositif, dans un contexte de crise économique, de forte concurrence et de mobilité, doit cependant être strictement encadrée sous peine de conduire à un détournement des règles comme l'attestent des exemples où le volet recherche apparaît comme une solution pour primer des projets inéligibles au volet traditionnel de l'aide.

## **B - Un dispositif de soutien à la R&D parmi tant d'autres**

### **1 - La recherche, une activité largement soutenue par ailleurs**

Le changement de régime du volet recherche de la prime est intervenu concomitamment à un effort massif en matière de R&D de la part de l'Etat. La recherche bénéficie de nombreux soutiens dont les montants et les effets sont sans commune mesure avec ceux de la prime. Outre celles des collectivités, près de 50 aides nationales, directes ou indirectes, sont ainsi recensées, plusieurs d'entre elles étant cumulables avec la prime à l'aménagement du territoire.

Une approche macroéconomique permet d'apprécier le poids relatif de plusieurs dispositifs dans la période 2008-2010. Sont ainsi comparées les aides consacrées aux projets R&D des entreprises par la DATAR, le crédit d'impôt recherche (CIR), l'Agence nationale de la

---

<sup>158</sup> Le décret du 15 juin 2007 relatif à la PAT « Recherche, développement et innovation » (RDI).

<sup>159</sup> Valeur seuil égale à 7,5 M€.

recherche (ANR), le programme « innovation stratégique industrielle » (ISI) et le fonds unique interministériel (FUI).

La part relative de la prime à l'aménagement du territoire par rapport aux autres aides est négligeable. Elle s'établit à 0,1 %, étant précisé que les aides sont octroyées selon des modalités différentes (subventions, avances remboursables, crédit d'impôt, projets collaboratifs ou individuels) et qu'elles ne produisent pas les mêmes effets (apport de ressources, renforcement des fonds propres, effets sur le cofinancement, effets sur l'impôt, etc.,...).

**Part relative des aides consacrées aux projets R&D des entreprises entre 2008 et 2010 (M€)**

		2008	2009	2010	Total	Part relative sur 3 ans
PAT*		8,9	2,6	4,0	15,5	0,1 %
ANR**	<i>Total (pour mémoire)</i>	644,6	650,2	629,3		
	Dont aides aux entreprises	99,3	79,3	62,3	240,9	1,8 %
Programme ISI***		273,0	150,0	140,0	563,0	4,1 %
Programme FUI****		256,0	216,0	155,8	627,8	4,6 %
CIR (créances de l'Etat) *****		4 000,0	4 000,0	4 200,0	12 200,0	89,4 %
<b>Total</b>		<b>4 637,2</b>	<b>4 447,9</b>	<b>4 562,1</b>	<b>13 647,2</b>	<b>100 %</b>

\* Il s'agit du montant attribué, par décision du ministre, aux dossiers instruits en 2008, 2009 et 2010.

\*\* ANR – Rapports annuels 2008, 2009 et 2010

\*\*\* OSEO – Rapports annuels 2009 et 2010

\*\*\*\* Pour les appels à projets retenus au cours de l'année n (dotation OSEO pour 2010)

\*\*\*\*\* Documents budgétaires

Source : Cour des comptes.

Sur les seuls projets ayant obtenu une prime à l'aménagement du territoire entre 2008 et 2009, la comparaison avec les effets du crédit d'impôt recherche aboutit à un résultat identique. Le soutien financier apporté par la prime à l'aménagement du territoire représente 11 % de l'aide totale qu'auraient pu obtenir les entreprises en demandant à bénéficier du crédit d'impôt.

**Part relative de la prime à l'aménagement du territoire (PAT)  
et du crédit d'impôt recherche (CIR)**

Dossiers PAT RDI (2008-2009)	Coût total des opérations R&D (source: base DATAR)	Montant PAT	CIR sur la base minimum de 30 % de l'assiette	Part relative de la PAT	Part relative du CIR
18	307 862 919 €	11 481 500 €	88 914 426 €	11,4 %	88,6 %

Source : Cour des comptes - estimation réalisée sur la base des coûts R&D des dossiers primés.

Enfin, le volet « recherche » de la prime a été très largement orientée vers les pôles de compétitivité, là où sont déjà concentrées de nombreuses autres mesures. Outre les aides précédemment citées<sup>160</sup> et celles des collectivités, plusieurs exonérations ont été mises en place dans les zones recherche et développement des pôles (exonération de la taxe foncière sur les propriétés bâties, de l'impôt forfaitaire annuel ou encore de l'impôt sur les bénéfices).

**2 - Une perte de la spécificité du volet recherche de la prime  
quant à son action sur l'emploi**

Outre le faible impact de la prime « recherche » comparé au crédit d'impôt recherche, son action sur l'emploi paraît également sujette à caution. Des études reprises par l'inspection générale des finances<sup>161</sup> et la mission d'évaluation et de contrôle de l'Assemblée nationale<sup>162</sup> s'accordent sur une estimation de créations de postes de chercheurs-techniciens induits par le crédit d'impôt, située entre 18 000 et 25 000 au cours de la période 2008-2020 à raison de « 5 300 chercheurs de plus par an en début de période (2009-2010), 200 nouveaux chercheurs en fin de période (2019-2020) ». Ces chiffres peuvent être comparés aux 682 emplois susceptibles d'être créés par les entreprises ayant bénéficié du volet « recherche » de la prime en 2008 et 2009.

<sup>160</sup> ANR à hauteur de 51,6 M€ en deux ans, FUI pour 472 M€ et CIR.

<sup>161</sup> Inspection générale des finances (IGF), « Mission d'évaluation sur le crédit d'impôt recherche », rapport n° 2010-M-035-02, septembre 2010.

<sup>162</sup> Assemblée nationale, « Rapport d'information en conclusion des travaux de la Mission d'évaluation et de contrôle (MEC) sur le crédit d'impôt recherche », 30 juin 2010.

**Créations d'emplois prévues pour les dossiers de prime  
« recherche » instruits en 2008-2009**

Dossiers PAT RDI (2008-2009)	Créations d'emploi prévues (3 à 5 ans min)	Maintiens d'emploi	Dossiers ayant fait l'objet d'un versement d'avance		Société étrangère	
			Nombre	Emplois prévus	Nombre	Emplois prévus
18	682	1307	10	329	6	242

Source : Cour des comptes.

**3 - Un impact limité au regard de l'attractivité des investissements internationaux**

Les impacts respectifs de la prime et du crédit d'impôt recherche sur l'attractivité de la France au regard des investissements internationaux se mesurent selon des échelles bien différentes. D'un côté, les six sociétés étrangères bénéficiaires de la prime créeront potentiellement 242 emplois. De l'autre, selon le bilan 2010 de l'Agence française pour les investissements internationaux, « plus de 2 000 entreprises étrangères opérant en France, en 2008, se sont portées déclarantes au crédit d'impôt recherche ». Parmi les projets d'investissements internationaux, « l'évolution du nombre d'implantations de centres de R&D ne laisse place à aucune ambiguïté, [...] 41 projets d'implantation de centres de R&D ont été annoncés en France en 2009, soit 64 % de plus qu'en 2008. Ces projets doivent permettre de créer 2 115 emplois, une progression de 142 %, qui place la France en tête des pays européens créateurs d'emplois liés aux investissements internationaux dans la recherche »<sup>163</sup>.

En conclusion, le volet recherche de la prime à l'aménagement du territoire est un dispositif de soutien à la recherche et au développement parmi tant d'autres dont le bilan globalement positif s'explique essentiellement par des facteurs exogènes, notamment par la dynamique engendrée par le crédit d'impôt recherche. Face à la montée en puissance des aides nationales et locales pour soutenir la R&D en France, bien plus significatives en termes de montants, d'attractivité et de créations d'emploi, la DATAR n'a pas conféré de spécificité, ni de plus-value à cette prime. Au contraire, les subventions ont été très majoritairement orientées vers les pôles de compétitivité, là où se concentrent de nombreux autres dispositifs. Aujourd'hui, sa seule particularité réside

<sup>163</sup> Assemblée nationale, « Rapport d'information en conclusion des travaux de la Mission d'évaluation et de contrôle (MEC) sur le crédit d'impôt recherche », 30 juin 2010.



dans l'apport de fonds en début de programme pour les entreprises agissant seules en matière de recherche et développement, entreprises susceptibles de bénéficier par ailleurs d'un crédit d'impôt. En l'absence d'effets réels mesurables, faute de cohérence et de spécificité, le maintien du volet recherche de la prime ne se révèle ni pertinent, ni justifié.

### **III - Les nombreuses anomalies dans la gestion**

#### **A - L'absence du respect des dispositions réglementaires**

Plusieurs exemples illustrent la fréquente absence du respect des dispositions réglementaires censées autoriser l'attribution de la prime.

Le contrôle du cumul des aides et du respect des règles imposées par l'Union européenne pose problème. Par exemple, en 2006, une subvention de plus d'un million d'euros a été octroyée à une grande entreprise d'armement maritime pour l'installation de son siège social en France alors que le secteur des transports n'est pas éligible. L'aide n'a été rendue possible que par l'absence de réponse de la Commission européenne dans le délai réglementaire, quand bien même la difficulté propre à ce dossier avait été soulevée.

En dépit d'interventions répétées du contrôleur budgétaire et comptable ministériel, l'engagement juridique de la prime, matérialisé par la notification de la décision ministérielle d'octroi et la signature de la convention, est systématiquement préalable à l'engagement budgétaire alors que le visa du contrôleur devrait être antérieur à la signature de la convention par les différentes parties, ce qui n'est jamais le cas.

Les avenants conclus suite à l'avis de la commission interministérielle pour prolonger les programmes sont pour la plupart signés après expiration de la convention. Au total, 67 dossiers, ayant fait l'objet d'un engagement entre 2005 et 2009, présentent cette caractéristique. Le retard moyen entre le terme de la convention et la signature de l'avenant est de sept mois. Les régularisations ainsi opérées sont la conséquence de nombreuses lacunes dans le suivi des dossiers de la part de la DATAR, notamment de l'absence de relance systématique des entreprises avant l'échéance de la convention.

Dans certains cas, lorsque les seuils d'éligibilité ne sont pas atteints en fin de programme, l'entreprise est pourtant exonérée du remboursement de l'aide versée. En effet, la DATAR estime que l'éligibilité par rapport au seuil d'emplois ou d'investissement ne

s'apprécie que lors de l'instruction du dossier et juridiquement à la date de la décision du ministre. Elle n'applique pas les critères d'éligibilité lors du paiement et surtout de la liquidation finale des programmes. Ainsi, au cours de la période étudiée, 50 dossiers présentant cette caractéristique ont néanmoins bénéficié d'une aide globale de 6 M€ dont la moitié n'est pas justifiée par une réalisation en termes d'emplois. Si les dispositions en vigueur au plan national rendent possibles de telles décisions, elles font courir un risque à la France en cas de contrôle par la Commission européenne, pour laquelle le versement de la prime doit être subordonné à la réalisation effective des engagements initiaux de l'entreprise.

Enfin, le contrôle des emplois primés soulève plusieurs difficultés. Les décrets de 2001 puis de 2007 ouvrent la possibilité pour l'Etat de demander le remboursement de la subvention aux entreprises qui ne maintiennent pas les emplois créés et les investissements réalisés durant la durée imposée par le règlement européen (cinq ans pour les grandes entreprises et trois ans pour les PME à compter de 2007). Cette condition correspond aux règles nationales mais ne respecte pas les règles communautaires pour lesquelles l'aide doit impérativement être remboursée dans sa totalité en l'absence du maintien des emplois comme des investissements<sup>164</sup>. Par ailleurs, le contrôle *a posteriori* demeure théorique car il se révèle, dans la pratique, inapplicable. Les services déconcentrés ne disposent pas des moyens, plusieurs années après l'expiration de la convention, de distinguer les emplois créés grâce à la prime des effectifs préexistants de l'entreprise.

## **B - Les iniquités dans l'octroi et la liquidation**

La procédure d'instruction repose sur des pratiques internes qui la fragilise. Les dérogations sont nombreuses pour ce qui concerne le montant de la prime octroyée par emploi qui est dépendant des autres aides attribuées au porteur de projet, notamment par les collectivités locales.

Par ailleurs, la réglementation européenne n'impose pas de règles en matière de liquidation, ce qui laisse une certaine marge de manœuvre aux pays membres. En France, la liquidation de la prime est en principe basée sur le taux de réalisation des emplois créés, maintenus ou repris. Or il arrive à la DATAR de contourner cette règle en procédant à un calcul pondéré entre le taux de réalisation des investissements et celui des

---

<sup>164</sup> « Tout investissement et tout emploi aidés doivent être maintenus au moins cinq années suivant la réalisation du programme. En cas contraire, l'aide sera réclamée dans sa totalité ». – Lettre de la Commission européenne D/105032 du 17 juillet 2000 au ministre des affaires étrangères.

emplois. Ce procédé, même s'il est conciliable avec les règles communautaires, introduit une iniquité de traitement potentielle, qui semble consubstantiel au dispositif.

De même, l'examen des dossiers a fait ressortir la grande souplesse qui prévaut, dans certains cas, pour attribuer la prime à des projets à fort enjeu, avec des dérogations par rapport aux règles normalement applicables. Ainsi, par exemple, des créations d'emplois indirectement corrélées au projet peuvent être prises en compte pour le calcul de la subvention octroyée. Des décisions rectificatives sur le montant global de l'aide peuvent suivre. Des dérogations peuvent être accordées en matière de révision du taux de prime pour pallier la non-réalisation des objectifs d'emplois tout en maintenant le montant total de la subvention.

Enfin, lorsqu'en raison de la conjoncture économique ou de changement des priorités stratégiques, une entreprise aidée ne réalise que partiellement les objectifs d'emplois sur lesquels elle s'est engagée, le montant de la prime devrait être systématiquement réajusté au prorata du programme réalisé. Dans la réalité, les difficultés du recouvrement et la fragilité supposée de l'entreprise conduisent fréquemment la DATAR à admettre le maintien des sommes déjà acquises par l'entreprise. Au cours de la période, la totalité des remises gracieuses représentent de l'ordre d'un million d'euros de crédits de paiement desquels se prive la DATAR, puisqu'elle aurait pu bénéficier des sommes rétrocédées<sup>165</sup>.

Au cours de la période étudiée, un quart seulement du montant des titres de perception émis est recouvré. Un autre quart est annulé en commission interministérielle ou admis en non-valeur. Le solde, c'est-à-dire la moitié des titres émis, est en attente de recouvrement. Les services de la DATAR, après une brève amélioration de 1996 à 1999 (entre 68 et 96 % de recouvrement des titres de perception émis), retombent dans leurs errements antérieurs en ce qui concerne le recours aux annulations de créances. Le comptable public, quant à lui, se révèle peu efficace pour suivre et recouvrer les créances (25 % de recouvrement en moyenne). 68 % des titres de perception non recouverts ont une ancienneté supérieure à 1 an, 49 % d'entre eux sont des créances de plus de 2 ans.

En résumé, les marges d'interprétation que s'autorise la DATAR dans l'instruction et la liquidation des dossiers illustrent la volonté du Gouvernement de conserver à ce dernier dispositif d'aide directe aux entreprises une souplesse permettant de tenir compte des aléas de la conjoncture économique, mais aussi, parfois, de pressions politiques

<sup>165</sup> La DATAR bénéficie des sommes rétrocédées par voie de bordereau récapitulatif d'annulation des dépenses à opérer (BRADO) permettant le rétablissement des crédits sur le programme budgétaire 112.

locales. Le risque inhérent à de telles pratiques est de contrevenir aux règles européennes applicables à la gestion de la prime.

### C - Les défaillances dans l’instruction et le suivi des opérations subventionnées

Sur le principe, la procédure d’instruction qui combine une phase centralisée (avis des administrations faisant partie de la commission interministérielle et de l’organisme extérieur chargé de l’expertise financière) et une phase déconcentrée, coordonnée par le préfet de région concerné, n’appelle pas de critique.

Acteurs concernés par les phases de la procédure		Entreprise	DATAR	CIALA et ministères	Experts financiers extérieurs	Services décentralisés	Services déconcentrés
Montage du dossier	<i>Recueil d'information en amont du dépôt</i>					Collectivités territoriales, Agences locales	Préfet de région : garant du principe de subsidiarité, de la vérification de l'aspect réglementaire et de la recherche d'un soutien de l'ensemble des acteurs.
	<i>Contenu du dossier de demande</i>	X				X	Le préfet de région veille à l'exactitude des informations.
	<i>Dépôt</i>		Accusé de réception				Copie du dossier aux services départementaux (DIRRECTE).
Instruction des demandes	<i>Avis</i>			X	X		X
	<i>Communication des décisions</i>			Réunion de la CIALA puis décision du ministre			Notification de la décision du ministre au préfet et aux autres services concernés.
	<i>Signature de la convention</i>	X		X			

Dans la pratique, on constate que les avis des préfets de région sont invariablement positifs et que des dossiers ayant fait l’objet de réserves ou d’avis défavorables des experts financiers ou de la commission

bénéficient pourtant de l'attribution d'une prime<sup>166</sup>. Le taux de réalisation de ces dossiers, économiquement risqués, justifierait un suivi particulièrement attentif mais jusqu'à présent inexistant.

Le délai moyen de solde des dossiers est de trois ans et vingt-trois jours. La procédure de liquidation des primes connaît en effet de nombreux aléas : prolongation du délai de réalisation, changement de la raison sociale de l'entreprise bénéficiaire, réduction du nombre d'emplois ou du montant des investissements qui auraient justifié l'octroi de la prime. Ces délais sont encore amenés à augmenter en raison de la prolongation des conventions en cours et des nouvelles mesures adoptées en 2007 (durée portée à cinq ans pour le volet recherche de la prime). La confrontation des dates auxquelles les entreprises peuvent prétendre au versement de l'aide et de celles des paiements moyens surprend. Les décalages se comptent en mois, voire en années, lorsque les entreprises n'omettent pas complètement de se manifester, ce qui est révélateur du faible caractère incitatif de la prime. Pour pallier cette situation engendrant une grande difficulté de prévision et de gestion des crédits de paiement pour la DATAR, il aurait dû être prévu par voie réglementaire ou, au moins, conventionnelle l'annulation de toute subvention non réclamée dans l'année qui suit la fin du programme.

#### CONCLUSION ET RECOMMANDATION

*Sans doute serait-il excessif d'affirmer que la prime à l'aménagement du territoire ne produit aucun effet positif et qu'elle n'a pas contribué, dans un certain nombre de cas, à préserver ou à créer des emplois, ni permis d'implanter dans une zone défavorisée une entreprise qui, sans elle, aurait choisi un autre lieu d'activité.*

*Toutefois, les défaillances du système de suivi et d'évaluation de son efficacité, la faiblesse des crédits budgétaires qui lui sont consacrés relativement aux objectifs censés justifier son attribution, ainsi que les redondances manifestes avec d'autres mécanismes d'aides mieux dotés financièrement font douter du bien-fondé du maintien de ce dernier dispositif d'aide directe de l'Etat aux entreprises.*

*Par ailleurs, de trop nombreux exemples illustrent l'inobservation des dispositions réglementaires qui devraient s'appliquer avant toute décision d'octroi de la prime. L'argument selon lequel l'instruction des dossiers doit obéir à une certaine souplesse pour s'adapter au contexte local de certaines opérations ne saurait masquer le caractère inéquitable,*

<sup>166</sup>C'est le cas, au cours de la période 2005-2009, de 15 % des aides octroyées, représentant 32,6 M€ d'AE.

*voire irrégulier, de subventions octroyées à des entreprises pour lesquelles elles constituent des effets d'aubaine.*

*Ce constat dressé de manière répétée depuis la création de l'aide et assorti de recommandations qui n'ont pas été suivies de manière satisfaisante, conduit à remettre en cause le dispositif.*

*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. Comme le relevait la Cour dans son rapport de novembre 2007 sur les « aides des collectivités territoriales au développement économique », ce sont près de 2 Md€ de subventions que les collectivités locales attribuent chaque année à des entreprises privées. Comparée aux 40 M€ de la prime à l'aménagement du territoire, cette somme illustre le caractère plus que marginal du dernier dispositif d'aide directe dont dispose l'Etat en faveur des entreprises.*

---

## SOMMAIRE DES REPONSES

Ministre de l'agriculture, de l'alimentation, de la pêche, de la ruralité et de l'aménagement du territoire	448
Ministre du budget, des comptes publics et de la réforme de l'Etat, porte-parole du Gouvernement	454

**REPONSE DU MINISTRE DE L'AGRICULTURE, DE  
L'ALIMENTATION, DE LA PECHE ET DE L'AMENAGEMENT  
DU TERRITOIRE**

*Les appréciations portées appellent de ma part les réponses suivantes.*

*En préambule, je souhaite faire valoir à la Cour que la PAT est un outil important de la politique d'aménagement du territoire. Elle est au service de la création d'activités économiques et d'emplois sur les zones défavorisées du territoire national qui présentent les handicaps structurels les plus sévères. Elle vise également à renforcer la compétitivité du site France, par un soutien accru aux projets de recherche et développement.*

*Le montant de la PAT attribué sur la période 2005-2009 a été de 200 M€, en soutien prévisionnel à la réalisation de 7 milliards d'euros d'investissements à la création de 7 000 emplois et au maintien de 35 000 emplois.*

*1 - Un dispositif qui garde toute sa pertinence*

*1-1- Des contraintes fixées par la Commission Européenne*

*La Cour conteste la pertinence du zonage retenu et le manque d'incitativité de l'aide.*

*On notera tout d'abord que le concept de zone AFR est un peu plus large que celui des zones en difficulté ou zones déshéritées, même si celles-ci ont toutes été intégrées dans le zonage global.*

*On notera que l'utilisation qui a été faite de la réserve de population lors de la révision du zonage, a incontestablement joué un rôle dans le traitement de situations économiques délicates dans des zones particulièrement impactées par la crise. S'agissant des règles d'incitativité, le dispositif de la PAT se conforme également aux exigences de la réglementation communautaire.*

*En outre, les services instructeurs de la PAT s'assurent de l'incitativité des aides à partir de critères complémentaires : contribution à l'installation d'entreprises étrangères ou de sites existants en concurrence avec d'autres en Europe relevant du même groupe, effet de levier sur les autres financeurs publics et privés, valeur ajoutée de l'activité (intensité capitalistique), caractère accélérateur que la PAT permet d'avoir sur le projet, voire de son effet pour structurer une filière.*

*Les modalités d'instruction et de sélection du projet sont donc plus contraignantes que ce qu'impose la réglementation communautaire.*

*1-2- Une réponse à la crise économique*



*La Cour dénonce une spécialisation insuffisante de la PAT. C'est au contraire un de ses intérêts majeurs que de pouvoir soutenir toutes les tailles d'entreprises, et toutes filières confondues.*

*La crise économique a renforcé la nécessité d'intervenir tous secteurs d'activités confondus, de manière très souple et réactive, dans une logique de soutien à la traversée des difficultés rencontrées par nombre d'entre eux. La souplesse des règles d'attribution de la PAT a été particulièrement utile en ces temps troublés.*

### *1-3- Un des instruments de la politique industrielle de la France*

*La Cour observe que la PAT apparaît marginale au regard des autres dispositifs d'intervention économique, à commencer par celui des collectivités locales.*

*S'agissant de ces dernières, on observera précisément qu'elles ne se déterminent le plus souvent sur les dossiers qu'au regard de la position que l'Etat prend sur l'attribution d'une PAT. C'est ainsi qu'on obtient l'enchaînement vertueux PAT, fonds des collectivités, fonds européens, concours bancaires.*

*La PAT ne prétend donc pas soutenir à elle seule la politique industrielle de la France. Si la PAT avait cette ambition, il faudrait alors augmenter très significativement les crédits.*

*Or, comme l'observe à juste raison la Cour, le montant relativement modeste des crédits ne saurait être à la hauteur des enjeux de réindustrialisation de notre pays.*

*La PAT joue donc un rôle essentiel à plusieurs niveaux : celui de la parole et de l'engagement de l'Etat, dont la conséquence est un effet de levier de 1 à 5 sur les financements du secteur bancaire et des collectivités locales ; celui de l'équité des territoires, en accompagnant certes des projets dans des régions à dynamisme économique, mais aussi plus particulièrement dans des territoires en difficultés structurelles.*

### *1-4- Un impact certain sur le maintien et le développement de l'emploi*

*La Cour conteste l'effet de la PAT sur l'emploi. Même à considérer avec elle que seulement 1/3 des emplois seraient une conséquence directe de cette aide, on ne pourra que se satisfaire de ce résultat dans un contexte économique qui ne l'aurait pas permis.*

*Il convient de rappeler que la PAT n'est en aucune façon un droit. Si la présence dans un territoire zoné ouvre la possibilité de l'octroi de la PAT, celle-ci ne se concrétise qu'au regard de la qualité du projet : existence d'un projet industriel, solidité du financement, crédibilité de la gouvernance.*

*En période de crise, la PAT devait contribuer tout autant au maintien de l'emploi qu'à son développement. Au demeurant, on notera que les cas*

relevés par la Cour s'agissant des conditions de liquidation des conventions, ne représentent qu'une minorité de dossiers.

Une étude faite par le cabinet KATALYSE en 2005, portant sur la période 1996-2004, a montré que 56 % des emplois n'auraient pas été créés sans la PAT et que, dans un cas sur cinq, l'obtention de la PAT décide de la localisation en France de l'investissement.

La DATAR a récemment confié au cabinet EDATER une mission d'évaluation du zonage des aides à finalité régionale (AFR), dans la perspective de la négociation avec la Commission Européenne du futur zonage pour la période 2014-2020. Cette étude, qui porte sur les années 2007 à 2010, traite notamment de l'incitativité de la PAT.

La PAT permet un effet de levier pour les autres financements publics et privés. Cet effet de levier est particulièrement vérifié dans les PME dans un contexte où les entreprises elles-mêmes dénoncent la frilosité des banques.

Aux termes de cette étude, 1/3 des bénéficiaires de la PAT n'auraient pas mené à bien leur projet sans l'intervention de celle-ci. Pour les 2/3 restants, l'octroi de la PAT a permis de réaliser un projet plus ambitieux ou d'accélérer le rythme de réalisation du projet de développement générant de la création d'emplois.

Parallèlement, dans un souci d'améliorer la lecture de la performance du dispositif, la DATAR a revu pour le PLF 2011 son indicateur de réalisation effectif des emplois primés. Désormais est comptabilisée l'intégralité des dossiers de l'année qui ont donné lieu à réalisation totale ou partielle du programme et les dossiers qui n'ont connu aucun commencement d'exécution de programme ou n'ont pas créé d'emplois.

Les premiers résultats relevés au titre des réalisations de 2011 montrent la création et le maintien de 3 700 emplois pour un montant de prime payée de 18 M€ et une réalisation de 900 M€ d'investissement.

1-5- Une incitativité certaine, notamment pour les projets à mobilité internationale

Dans un contexte économique particulièrement concurrentiel, l'engagement solidaire des pouvoirs publics français, Etat et collectivités locales, est un élément majeur de décisions des investisseurs étrangers en France.

Lorsqu'ils sont interrogés sur les facteurs de décisions, comme cela a été le cas à l'occasion de la réunion du Conseil stratégique de l'attractivité, et encore tout récemment dans l'étude annuelle réalisée par Ernst et Young à la demande de l'Agence française pour les investissements internationaux (AFII), et présentée au séminaire international de l'AFII le 14 novembre dernier, les chefs d'entreprises, sans nier l'importance des facteurs juridiques

et fiscaux, placent l'engagement du territoire d'accueil comme un élément déterminant.

2 - Un volet Recherche-Développement-Innovation ciblé et complémentaire

2-1- Un soutien nécessaire pour les PME en complémentarité des dispositifs existants

La Cour conteste l'intérêt de maintenir une aide ciblée sur l'innovation qu'elle qualifie de marginale au regard des dispositifs d'ampleur budgétaire bien supérieure existants.

La PAT, dans son volet RDI, a pour objectif de soutenir des dépenses de recherche-développement-innovation, susceptibles de conduire au lancement de nouvelles productions, de nouveaux process pour des entreprises qui veulent renforcer leur compétitivité ou se positionner sur de nouveaux marchés.

Le bilan des PAT RDI en 2008 et 2009 fait ressortir que ce dispositif accompagne des entreprises, membres de pôles de compétitivité (12 dossiers sur 16, pour un montant de 435 M€). La PAT ROI contribue de ce fait au renforcement des pôles de compétitivité.

Les autres dispositifs d'aide que sont les appels à projets de l'Agence nationale de la recherche (ANR) ou les appels à projets via le fonds unique interministériel (FUI) exigent que les projets de recherche soient portés de façon collaborative par plusieurs entreprises et qu'ils impliquent des organismes de recherche. Il en est de même pour les projets d'innovation stratégique industrielle (ISI).

Tout particulièrement pour les PME, l'incitativité de la PAT RDI est importante car c'est une subvention intégrée en haut de bilan. Elle accélère la mise en œuvre des investissements de recherche, elle apporte à l'entreprise une crédibilité dont elle tire profit dans ses négociations pour des financements complémentaires.

En conséquence, la PAT RDI ne peut être considérée comme un dispositif redondant par rapport au crédit d'impôt recherche (CIR), dispositif de droit commun qui peut bénéficier à toutes les entreprises ayant une activité de recherche, qui intervient en déduction d'impôt, n'apporte pas de ressources à l'entreprise en début de programme et ne peut jouer aucun effet levier pour convaincre des cofinanceurs d'intervenir.

2-2- Un outil dans la prise en compte de la mobilité internationale des projets

Sans revenir sur l'intérêt global de la PAT sur des projets à forte mobilité internationale, on notera que les aspects R&D sont particulièrement concernés.

### *3 - Un pilotage resserré de la PAT*

#### *3-1- Des règles spécifiques en matière de gestion*

*La Cour prend acte des progrès accomplis tout récemment par la DATAR dans le pilotage et la gestion de la PAT. Ces efforts seront évidemment poursuivis avec détermination.*

*En matière de gestion, la procédure d'engagement de la PAT est dérogatoire par rapport aux engagements classiques. Elle est liée à ses modalités d'attribution et de notification. En effet, pour apposer son visa, le contrôleur budgétaire et comptable ministériel (CBCM) demande que la convention passée avec l'entreprise bénéficiaire de la PAT soit préalablement signée par le dirigeant de cette dernière.*

*Rien ne s'oppose, comme le suggère la Cour, à ce que le contrôleur budgétaire appose son visa préalablement à la signature de la convention pour une PAT supérieure à 2 M€.*

*S'agissant de la sous-consommation des crédits de paiement, il convient de prendre en compte le fait que les entreprises disposent d'un délai de 3 ans pour réaliser leurs objectifs, et donc pour solliciter le versement du solde des conventions. Rien ne s'oppose toutefois, avec l'aide du nouvel outil de gestion de la DATAR, à ce qu'une relance plus systématique des entreprises soit faite par l'intermédiaire des correspondants PAT en préfecture.*

*S'agissant de l'effet-levier et du caractère incitatif de l'aide, rien ne s'oppose à une réflexion sur un nouvel indicateur de court-terme comme le souhaite la Cour.*

#### *3-2- En matière de liquidation des aides, un traitement adapté et conforme aux règles communautaires*

*S'agissant de la liquidation de la PAT, les règles communautaires autorisent les Etats à adapter le montant des aides au moment de la liquidation, à la réalité des investissements réalisés et des emplois réellement créés. Le taux AFR est appliqué au final à la réalité des emplois et des investissements créés. Les textes communautaires n'imposent aucune obligation minimale de création d'emplois. Celle-ci a été ajoutée par les autorités françaises.*

*La seule obligation communautaire est de maintenir les investissements et le cas échéant les emplois qui font l'objet de la PAT pendant une période minimale. Ces dispositions ont été reprises dans les conventions d'attribution de la PAT.*

*Le contexte économique très dégradé de ces derniers mois a conduit, afin d'éviter de pénaliser les entreprises, et dès lors que des justifications*

crédibles étaient apportées, à ne pas leur demander de reverser l'avance perçue, alors qu'à défaut de réaliser complètement leur objectif, elles n'avaient pas diminué l'emploi.

### 3-3- Une amélioration du pilotage du dispositif

Dans un souci d'amélioration du suivi, la DATAR dispose au sein de chaque préfecture de région d'un correspondant, chargé des dossiers PAT. Ce suivi a été institué par la circulaire du 15 juillet 2008 relative aux conditions d'instruction et d'attribution de la prime d'aménagement du territoire. Un réseau des correspondants régionaux de la PAT a été créé, et un guide de bonnes pratiques a été adressé aux préfets de région et au Conseil National des Economies Régionales.

Afin d'améliorer la gestion des dossiers, la DATAR a décidé de développer une nouvelle application PAT. Un fichier spécifique a été créé pour identifier les conventions arrivant à échéance et des alertes via messageries sont prévues trois mois avant l'expiration de la convention. Une alerte va également être mise en place pour relancer systématiquement tous les six mois les services instructeurs qui n'auront pas communiqué les pièces justificatives de liquidation demandées par la DATAR.

Cette nouvelle base de données permet d'effectuer un certain nombre de requêtes et de statistiques, en particulier sur le caractère effectif des créations d'emplois et du niveau des investissements réalisés. Ces données pourront constituer un élément d'appréciation de l'efficacité et du pouvoir incitatif de la PAT.

Enfin, un effort particulier est porté depuis deux années sur la clôture d'anciens dossiers pour lesquels la convention est arrivée à échéance sans que l'entreprise ait sollicité la liquidation de la prime. Cela s'est traduit par le passage de plusieurs dossiers en CIALA pour déterminer les conditions de leur liquidation.

A ma demande, et suite au rapport d'observations définitives de la Cour, la DATAR s'est donc résolument engagée dans un renforcement du dispositif de pilotage et de gestion de la PAT. Ce mouvement se confirmera avec la réorganisation du pôle Mutations Economiques qui interviendra au début de l'année 2012, avec une révision du processus de décisions.

Au-delà, j'ai donné des instructions pour qu'une optimisation de l'articulation de la PAT avec les autres dispositifs de l'Etat soit recherchée dans la perspective de la nouvelle période 2014-2020.

Je reste convaincu que cet outil, qui conjugue l'objectif de soutien à l'économie, aux investissements et à l'emploi, avec celui d'un développement économique qui bénéficie à l'ensemble des territoires de manière équilibrée, doit être maintenu.

---

**REPONSE DE LA MINISTRE DU BUDGET, DES COMPTES PUBLICS  
ET DE LA REFORME DE L'ETAT, PORTE-PAROLE  
DU GOUVERNEMENT**

*Je partage plusieurs des points développés dans votre analyse, au premier rang desquels la nécessité de renforcer le caractère incitatif de la prime pour la création d'emplois, qui constitue une justification importante de cette aide d'État. Votre rapport met par ailleurs en lumière l'existence d'iniquités dans la liquidation de la prime, liée pour partie à la procédure d'instruction des dossiers.*

*Si je considère que ce dispositif est aujourd'hui perfectible, je ne peux pour autant souscrire à la proposition de suppression de la prime figurant parmi les recommandations de votre projet d'insertion. En effet, la prime à l'aménagement du territoire peut se révéler un outil utile au développement économique et à la création d'emplois. Conçue pour pouvoir soutenir toutes catégories d'entreprises au sein d'une multitude de filières, la prime peut en outre avoir un véritable effet de levier sur les financements des collectivités locales et du secteur bancaire.*

*Ainsi, il m'apparaît souhaitable d'initier une véritable réflexion sur les pistes d'amélioration du dispositif, en s'appuyant notamment sur certaines de vos propositions telle que l'annulation de toute subvention non réclamée dans l'année qui suit la fin du programme. En outre, la mesure de la performance du dispositif pourrait s'appuyer sur le nouvel indicateur de court-terme dont vous proposez la création. La procédure d'instruction des dossiers gagnerait par ailleurs à se voir mieux encadrée afin de garantir le respect des règles européennes applicables à la gestion de la prime. Enfin, le contrôle a posteriori des emplois primés, sur la base duquel il est possible d'exiger le remboursement de la subvention, doit pouvoir s'appliquer plus efficacement.*

*Je prescrirai par conséquent à mes services, dans le cadre des échanges qu'ils auront avec la Délégation interministérielle à l'aménagement du territoire et à l'attractivité régionale d'entamer une réflexion sur votre rapport en vue de l'amélioration effective de ce dispositif.*

---

## La gestion des pensions des fonctionnaires de l'Etat : le risque d'une réforme tronquée

---

### *PRESENTATION*

---

*La Cour soulignait dans son rapport public annuel de février 2008 que le système de gestion des pensions, s'il produisait un service fiable, se caractérisait par une organisation notoirement insuffisante en termes de productivité, et appelait à une réforme d'envergure.*

*La réforme devait porter sur tous les acteurs de la chaîne de gestion :*

*- en amont, les ministères employeurs chargés, à l'approche du départ en retraite des agents, de reconstituer leurs états de service – activité mobilisant des effectifs importants ;*

*- au stade suivant, le service des retraites de l'Etat, relevant de la direction générale des finances publiques (DGFIP), service liquidateur dépourvu de toute autorité sur une chaîne de gestion éclatée entre de multiples intervenants ;*

*- en aval, les 24 centres payeurs métropolitains, appartenant aussi à la DGFIP, dont le nombre devait être réduit.*

*Dans le suivi qu'elle consacrait à ce sujet dans son rapport public annuel de février 2009, la Cour relevait que les principes de cette réforme étaient désormais arrêtés, mais que leur mise en œuvre pratique n'était qu'ébauchée.*

*La réorganisation projetée devait se développer autour de trois axes :*

*- 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 des relevés de situation individuels ;*

*- une amélioration de l'information des actifs et des retraités, comme prévu par la loi du 21 août 2003 portant des réformes 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, comme annoncé en décembre 2007 par le conseil de modernisation des politiques publiques.

La Cour a mené à l'automne 2011 une enquête pour faire un bilan de la mise en œuvre de cette réorganisation. Si de réels progrès ont été constatés, il existe cependant aujourd'hui un risque sérieux que la réforme soit largement vidée de sa substance.

## I - Un pilotage de la réforme clarifié

La Cour avait souligné en 2009 la nécessité d'une forte impulsion politique pour mener à bien la réforme de la chaîne de gestion des pensions. Elle avait souhaité que cette réforme soit placée sous la responsabilité d'un pilote unique, investi d'une autorité interministérielle.

Deux innovations majeures sont intervenues postérieurement aux observations faites par la Cour : la création du service des retraites de l'Etat et celle d'un comité de coordination stratégique.

Le service des retraites de l'Etat (SRE) a été créé en août 2009. Succédant au service des pensions de l'Etat, ce service à compétence nationale rattaché à la direction générale des finances publiques (DGFIP) dispose d'une compétence élargie à l'ensemble de la chaîne de gestion des pensions, depuis l'établissement des dossiers de retraite jusqu'à leur paiement. Il met à disposition des ministères employeurs de nombreux appuis méthodologiques et opérationnels (notamment prestation d'aide à l'enrichissement des comptes, dispositif d'aide à la reprise des carrières antérieures, listes et indicateurs produits trimestriellement).

Il anime la mise en œuvre de la réforme auprès des ministères employeurs sans toutefois être doté de pouvoirs de contraintes vis-à-vis de ceux-ci. Ce choix implique que les instances d'arbitrage à caractère interministériel jouent pleinement leur rôle en cas de blocages susceptibles d'annuler une partie des effets attendus de la réforme.

Un comité de coordination stratégique (CCS) placé auprès du ministre chargé du budget et du ministre chargé de la fonction publique a été créé fin 2009 pour une durée de 5 ans. Pour les établissements publics et autres organismes employeurs de plus de cinq cents fonctionnaires d'Etat, un comité de pilotage spécifique a été constitué.



La création de ces instances de pilotage et la coopération que le service des retraites de l'Etat a su développer avec les employeurs ont permis d'engager une dynamique de changement. Celle-ci est cependant fragile et doit être entretenue. Une implication, notamment dans le comité de coordination stratégique, au moins des directeurs des ressources humaines, voire de leurs secrétaires généraux, est indispensable.

## **II - Un déploiement des comptes individuels de retraite à accélérer**

Dans ses travaux précédents, la Cour indiquait que, si le processus de renseignement des comptes individuels semblait en voie d'être maîtrisé, la quantité et la qualité des données intégrées dans les comptes restaient perfectibles.

### **A - Des retards dans le déploiement**

Au 30 juin 2011, 1,326 million de comptes individuels de retraite avaient été complétés sur un total de 2,165 millions, soit 61,3 %, alors que la cible avait été fixée à 65,4 %. Le rythme de fiabilisation des comptes est globalement insuffisant pour espérer atteindre l'objectif de 100 % de comptes complétés au 31 décembre 2012<sup>167</sup>, si aucun effort supplémentaire n'est accompli.

L'écart par rapport à la cible à mi-année peut sembler faible, mais les comptes complétés à ce jour correspondent pour une part importante aux générations les plus jeunes, dont les dossiers sont les plus faciles à reconstituer, et qui étaient les moins urgents à compléter.

Dix-huit administrations sur trente et une sont en retard. C'est le cas en particulier des ministères de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur, de l'écologie et du travail.

### **B - Une adaptation encore incomplète des systèmes d'information**

L'adaptation des outils informatiques permettant la liquidation sur la base du CIR a progressé, mais demeure incomplète.

---

<sup>167</sup> Cette échéance est prévue par l'article 2 du décret n° 2010-981 du 26 août 2010 relatif au compte individuel de retraite et à la procédure de liquidation des droits à pension.

Le nouvel outil PETREL, destiné à remplacer l'application utilisée par une grande partie des ministères employeurs pour la saisie du dossier de départ en retraite, est en voie de déploiement dans cinq administrations.

Parmi les six ministères et opérateurs disposant de leurs propres applications, seuls le ministère de l'écologie et France Télécom ont, à ce jour, fait connaître leur choix d'adopter le nouvel outil commun PETREL. Le maintien de systèmes d'information propres aux ministères ne serait pas cohérent avec les objectifs de la réforme.

Comme le choix effectué en termes de priorité de reconstitution des comptes individuels de retraite, ce maintien témoigne de réticences fortes à l'égard de la logique de basculement complet, vers le service des retraites de l'Etat, de la responsabilité de liquider les pensions.

### **III - Une réorganisation menacée d'être vidée de sa substance**

Outre l'amélioration de la qualité du service rendu à l'utilisateur, la réforme des modalités de gestion des pensions doit se traduire par des gains de productivité importants sur l'ensemble de la chaîne de gestion : services des retraites qui, au sein des ministères, sont chargés de reconstituer la carrière de l'agent à l'approche de son départ ; le service liquidateur des pensions ; les centres de paiement.

Il existe toutefois un risque fort que ces gains de productivité ne soient pas réalisés en totalité si les ministères employeurs maintiennent leurs propres services des pensions. La logique de la réforme implique que les fonctions assumées par ceux-ci le soient à l'avenir par le service des retraites de l'Etat.

#### **A - Un objectif de gains de productivité revu à la baisse**

La révision générale des politiques publiques avait prévu, qu'à l'horizon 2010-2011, la liquidation des pensions s'effectue sur la base des informations contenues dans le compte individuel de retraite.

Cette réorganisation a logiquement pour corollaire la suppression des services de pensions des ministères employeurs, en raison de la disparition du travail de reconstitution des carrières dont étaient chargés ces services, ce travail étant rendu caduc par le déploiement du compte individuel de retraite.

Les réductions d'emplois prévues en 2007 s'élevaient à 1 200 ETP<sup>168</sup>, dont 900 ETP supprimés dans les ministères employeurs et 300 ETP à la DGFIP (au sein du service gestionnaire des pensions de l'Etat chargé de la liquidation, et dans les centres de paiement).

Or, ces chiffres ont été revus à la baisse, en raison, en particulier, d'une nouvelle estimation des effectifs consacrés à la reconstitution des carrières dans les ministères.

### Réductions d'emplois prévues

en ETP	Estimation 2007 des effectifs	Réduction d'effectifs prévue initialement	Cible de suppression des effectifs	Estimation 2010 des effectifs	réduction revue actuellement (horizon 2016)	Cible de suppression des effectifs
ministères employeurs	1 800	-900	50%	1 373	-567	41%
DGFIP	1 000	-300	33%	979	-190	19%
<b>Total</b>	<b>2 800</b>	<b>-1 200</b>	<b>43%</b>	<b>2 352</b>	<b>-757</b>	<b>32%</b>

Source : SRE

La prévision de réduction des emplois est désormais de 757 ETP (567 dans les ministères employeurs, 190 à la DGFIP), soit seulement un tiers des effectifs globaux résultant de la dernière estimation (contre 43 % prévus initialement). La décruée des effectifs devrait en outre s'étendre jusqu'en 2016, soit dans des délais décalés de cinq ans par rapport à la prévision initiale, qui était au demeurant particulièrement ambitieuse.

## B - Des redéploiements d'effectifs au profit du développement du droit à l'information

Le paiement était effectué en France métropolitaine par 24 centres régionaux de pension. Ces derniers ont été, en 2011, remplacés par 12 centres de gestion des retraites (CGR). Ce regroupement s'est traduit par la suppression de 60 ETP.

La réorganisation de la fonction « paiement et comptabilisation » au sein de chacun de ces centres devrait en outre conduire à une diminution supplémentaire des effectifs, déjà engagée à hauteur de 33 ETP.

<sup>168</sup> ETP : équivalent temps plein. L'ETP correspond à l'effectif physique multiplié par la quotité de travail. Ainsi, un agent à temps plein représente 1 ETP ; un agent à temps partiel (quotité de 50%, par exemple) représente 0,5 ETP.

La réforme s'est par ailleurs accompagnée de la volonté d'améliorer la qualité du service rendu à l'utilisateur. Deux centres, Rennes et Bordeaux, sont ainsi plus spécifiquement chargés de répondre aux questions des retraités de la fonction publique de l'Etat et ont vu leurs effectifs augmenter en conséquence (40 ETP supplémentaires).

Globalement, les gains de productivité déjà réalisés s'élèvent à l'heure actuelle à 53 ETP pour environ 350 ETP employés fin 2011 dans les centres de gestion.

Les réductions d'emploi au niveau du service des retraites de l'Etat, qui compte aujourd'hui 450 agents, sont subordonnées à des gains de productivité réalisés au stade de la liquidation des pensions.

Ces gains sont d'autant plus cruciaux que l'activité du service des retraites de l'Etat, est appelée à évoluer de plus en plus dans le sens d'un renforcement de la relation avec l'utilisateur, en raison du développement du droit à l'information initié depuis la loi de 2003. Cette activité devrait donc mobiliser une part accrue des effectifs du service à l'avenir.

### **C - Le retrait indispensable des ministères employeurs**

Par-delà les redéploiements déjà effectués, les réductions d'emploi affichées ne pourront être réalisées dans les ministères employeurs que si ces derniers tirent toutes les conséquences de la réforme sur l'organisation de leurs services.

Une majorité d'entre eux souhaitent pourtant demeurer impliqués dans l'information, l'aide à la décision pour le départ à la retraite et le traitement de la demande de départ, alors même que le service des retraites de l'Etat, grâce au CIR, sera le mieux à même de fournir aux agents une information complète et fiable. Le maintien de structures redondantes entre les ministères et ce service serait contraire à la logique de la réforme.

C'est au service des retraites de l'Etat qu'il revient désormais, à l'instar de ce qui se passe dans les autres régimes de retraite, de jouer le rôle pivot dans la gestion et l'information en matière de retraite. Il s'agit là d'un point clé pour la réussite de la réorganisation d'ensemble qui a été engagée.

Les pouvoirs publics doivent veiller à ce que la réforme ne soit pas vidée de sa substance. Il faut qu'elle s'accompagne effectivement, dans les ministères employeurs, des gains de productivité attendus de la rénovation du processus de liquidation.

**CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS**

*Des progrès ont été accomplis depuis 2009 avec la création du service des retraites de l'Etat et de l'instance de concertation interministérielle que représente le comité de coordination stratégique. Le renseignement et la fiabilisation des comptes individuels de retraite progressent, mais le rythme en est encore insuffisant. La carte des centres payeurs a été simplifiée.*

*Encore convient-il que toutes les conséquences de la réforme soient tirées par les ministères employeurs et que les gains de productivité permis par la mise en place des comptes individuels de retraite deviennent effectifs.*

*Or il existe aujourd'hui un risque réel de voir la réorganisation prévue remise en cause sous l'effet du maintien de services de pensions dans les ministères employeurs. Ceux-ci entendent pouvoir continuer à délivrer une information aux futurs retraités alors même que cette information a vocation à l'être plus efficacement par le service des retraites de l'Etat.*

*La logique de la réforme exige que leurs tâches soient intégralement transférées au service des retraites de l'Etat.*

*La Cour recommande donc que ce point crucial soit clarifié rapidement et tranché par le Premier ministre.*

---

## SOMMAIRE DES REPONSES

Premier ministre	464
------------------	-----

### **REPONSE DU PREMIER MINISTRE**

*Trois ans après un premier bilan de la modernisation de la gestion des retraites de l'Etat qui mettait en lumière une mise en œuvre des principes décidés par le premier conseil de modernisation des politiques publiques du 12 décembre, la Cour des comptes établit un bilan à mi-parcours de la réforme qui en souligne les réalisations concrètes.*

*Comme le démontre la Cour, la création du pilote de la réforme - le service des retraites de l'Etat (SRE) - et d'une instance de concertation interministérielle sur sa mise en œuvre - le comité de coordination stratégique (CCS) - a permis une modernisation de la gestion des pensions sur deux axes :*

*- un resserrement du réseau de paiement et de relation avec les retraités et la mise en place d'un centre d'appels effective fin 2011 ;*

*- le renseignement et la fiabilisation des comptes individuels de retraite (CIR) d'ici au 31 décembre 2012, assortis de plans d'actions pour rattraper le retard.*

*Le bilan de la Cour des comptes est nuancé sur ce dernier point. Bien que le retard observé à la fin du premier semestre 2011 soit pour une très large part dû à la surcharge causée par la loi du 9 novembre 2010 portant réforme des retraites, qui a occasionné des départs très importants de parents de trois enfants au 1<sup>er</sup> juillet 2011, il fait l'objet d'une attention particulière.*

*Le rattrapage du retard nécessite la mise en œuvre de plans d'actions permettant de rejoindre la trajectoire prévue. Il a pu être vérifié, lors de la séance du CCS du 13 décembre dernier, que les ministères concernés avaient pris les dispositions nécessaires, au niveau décisionnel approprié. Leur engagement à compléter la totalité des comptes au plus tard en décembre 2012 a été réaffirmé.*

*La Cour observe en outre que plusieurs ministères n'ont pas adopté le portail PETREL (Portail des Éléments Transmis pour la Retraite de l'État en Ligne). L'utilisation de systèmes propres pour alimenter les CIR ne paraît pas un obstacle à la mise en œuvre de la réforme dès lors que ce choix, fait par les ministères ayant les effectifs les plus importants, consiste en une adaptation de leurs systèmes d'informations en se conformant au cahier des charges produit par le SRE.*

*La Cour estime que la réforme de la gestion des pensions des fonctionnaires de l'Etat pourrait être « vidée de sa substance », à savoir des gains de productivité significatifs, si les employeurs venaient à conserver leurs propres services de pensions.*

*A ce jour, l'état des lieux de la réorganisation de la chaîne des pensions est le suivant :*

*- une partie significative des employeurs a prévu, soit dès 2013 soit après une période transitoire, de transférer au service des retraites de l'Etat la réception de la demande de départ en retraite et l'analyse de cette demande ;*

*- quelques employeurs, dont les effectifs sont peu nombreux, ont programmé une disparition à court terme de leur service de pensions. La majorité estime nécessaire de conserver une expertise pour répondre aux questions des agents.*

*Lors du CCS du 13 décembre 2011, il a été indiqué aux ministères que les schémas de relations avec les usagers élaborés dans le courant de l'année 2011 devraient, lorsque le transfert de tâches vers le service des retraites de l'Etat n'était pas suffisant, être revus dans les prochains mois.*

*La cohérence de la réforme suppose, comme le relève la Cour, l'identification du service des retraites de l'Etat comme pivot dans la gestion et l'information en matière de retraite. Ceci conditionne l'amélioration effective du service apporté à l'usager et la réalisation des économies attendues. La sécurisation des gains de productivité identifiés au niveau des ministères employeurs s'avère d'autant plus essentielle que le déploiement du droit à l'information pour la retraite et l'achèvement de la réforme de la gestion des pensions impliqueront des besoins supplémentaires pour le service des retraites de l'Etat sur les prochaines années.*

*S'agissant précisément des effectifs dédiés à la gestion des retraites dans les ministères employeurs, une nouvelle enquête, permettant d'affiner les chiffres, a été réalisée dans le cadre du comité de coordination stratégique et des trajectoires de réduction d'emplois ont été produites en 2010. Les effets en sont attendus surtout à partir de 2013, et la réalisation des économies prévues sera vérifiée sur ces bases.*

*Le bilan à mi-parcours de la Cour incite certes à être vigilant dans la mise en œuvre de la modernisation de la gestion des pensions des fonctionnaires de l'Etat. Il témoigne toutefois des progrès réalisés qui permettront à terme de rendre cette gestion plus efficiente et d'apporter un service de meilleure qualité à ses usagers. A ce titre, je considère que la modernisation de la gestion des pensions des fonctionnaires de l'Etat est emblématique de la réforme de l'Etat engagée sous l'impulsion du conseil de modernisation des politiques publiques.*

---



# Index

## Développement durable

Energie.....	119, 402
Environnement.....	29, 226, 232, 310, 408, 423
Equipement.....	152, 194, 234, 241, 246, 253, 263, 265, 351, 418
Transports.....	141, 441

## Economie

Agriculture.....	447, 448
Entreprises publiques.....	217
Industrie ....	6, 37, 93, 115, 116, 141, 142, 176, 206, 211, 212, 213, 216, 217, 218, 219, 221, 223, 226, 250, 335, 429, 430

## Education - culture

Culture - communication	62, 69, 79, 205, 215, 221, 231, 232, 233, 235, 236, 242, 243, 244, 251, 253, 254, 255, 256, 259, 260, 262, 273, 276, 278, 279, 281, 301, 308, 309, 310, 331, 349, 378, 381, 386, 388, 425, 444
Enseignement supérieur	21, 33, 35, 39, 43, 44, 193, 205, 206, 318, 324, 327, 328, 329, 336, 457
Recherche - Innovation..	26, 33, 35, 36, 37, 38, 39, 42, 43, 46, 75, 103, 110, 161, 180, 185, 193, 205, 206, 212, 220, 242, 244, 298, 318, 319, 324, 327, 328, 329, 331, 343, 397, 398, 404, 409, 410, 411, 414, 415, 417, 418, 427, 429, 436, 437, 438, 439, 440, 444, 445, 448, 451, 463

## Finances publiques

Etat	6, 7, 9, 16, 17, 19, 25, 26, 36, 39, 43, 48, 49, 51, 52, 54, 55, 58, 65, 69, 70, 71, 73, 74, 77, 78, 79, 81, 82, 83, 84, 85, 87, 88, 95, 96, 97, 100, 106, 115, 124, 136, 138, 140, 141, 142, 144, 149, 168, 170, 171, 175, 181, 183, 193, 200, 205, 211, 213, 214, 215, 219, 220, 223, 224, 225, 226, 237, 238, 239, 240, 251, 256, 259, 262, 265, 266, 274, 285, 298, 301, 306, 307, 312, 317, 320, 321, 327, 331, 337, 339, 341, 343, 344, 351, 353, 355, 358, 359, 363, 367, 369, 376, 377, 378, 379, 381, 383, 386, 387, 388, 412, 413, 414, 415, 429, 434, 437, 438, 442, 445, 446, 447, 449, 450, 453, 455, 456, 457, 458, 459, 460, 461, 464, 465
Prélèvements obligatoires.....	104, 106, 107, 113, 118
Sécurité sociale .	69, 70, 71, 73, 74, 75, 78, 98, 179, 196, 200, 203, 384, 396, 409, 419

## Gestion

Achats.....	217, 288, 297
Immobilier ..	54, 233, 234, 253, 262, 263, 317, 318, 320, 321, 324, 326, 328

Ressources humaines ....	15, 23, 36, 50, 54, 57, 124, 263, 283, 286, 289, 290, 320, 324, 325, 387, 457
Systèmes d'information.....	41, 164, 215, 286, 307, 308, 328, 329
<b>Pouvoirs publics</b>	
Affaires étrangères.....	442
Défense .....	150, 213, 215, 216, 217, 219, 220, 221, 223, 224, 226
Europe.10, 121, 151, 159, 163, 180, 206, 212, 239, 242, 243, 245, 249, 252, 255, 257, 259, 265, 275, 402, 403, 448	
Institutions .....	10, 190, 199, 200, 201, 364, 366
Justice .....	49, 50, 59, 65, 130, 366
<b>Santé - Social</b>	
Dépendance.....	179, 181, 188, 194, 199, 296
Famille .....	424
Immigration - Intégration...	13, 15, 23, 87, 97, 111, 196, 202, 203, 247, 250, 260, 348, 353, 355, 361
Retraite..	14, 57, 132, 133, 180, 287, 307, 348, 455, 456, 457, 458, 460, 461, 464, 465
Santé ...	26, 27, 28, 29, 30, 31, 32, 33, 34, 35, 36, 37, 38, 39, 40, 41, 42, 43, 48, 77, 175, 179, 180, 181, 182, 183, 185, 186, 187, 188, 189, 190, 191, 193, 194, 195, 196, 197, 199, 200, 201, 202, 203, 205, 206, 207, 306, 339, 381, 395, 397, 401, 402, 403, 404, 405, 406, 408, 409, 410, 411, 412, 413, 414, 415, 417, 418, 419, 423, 424, 426, 427, 428
Solidarité.....	74, 96, 112, 182, 184, 188, 194, 377, 378, 379, 381, 382, 383, 385, 386, 388, 391, 392, 423
Travail - Emploi....	13, 17, 22, 23, 28, 29, 33, 34, 37, 38, 39, 48, 52, 53, 54, 57, 62, 69, 71, 72, 73, 74, 75, 77, 78, 79, 96, 102, 107, 111, 112, 118, 120, 123, 131, 136, 137, 138, 140, 142, 149, 157, 159, 160, 161, 162, 163, 164, 165, 166, 171, 172, 174, 175, 176, 180, 181, 190, 193, 195, 198, 221, 233, 267, 274, 286, 287, 289, 290, 308, 309, 311, 312, 321, 331, 332, 333, 334, 335, 336, 337, 338, 339, 341, 343, 344, 345, 364, 369, 370, 371, 372, 373, 374, 375, 377, 378, 379, 381, 382, 383, 384, 386, 387, 388, 389, 392, 393, 398, 408, 409, 412, 415, 419, 424, 435, 437, 439, 440, 442, 449, 453, 457, 458, 459, 460
<b>Territoires</b>	
Aménagement du territoire ..	7, 367, 429, 430, 433, 434, 435, 436, 437, 438, 439, 440, 445, 446, 448, 453, 454
Collectivités territoriales.....	81, 87, 104, 122, 202, 233, 266, 349, 350, 351, 352, 353, 355, 357, 361, 444, 446
Outre-mer	49, 87, 88, 110, 111, 112, 118, 284, 353, 355, 395, 399, 400, 401, 405, 407, 410, 413, 414, 419
Urbanisme et logement .....	84