



N° 4464

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

TREIZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 7 mars 2012.

RAPPORT D'INFORMATION

DÉPOSÉ

en application de l'article 145 du Règlement

PAR LA COMMISSION DES FINANCES, DE L'ÉCONOMIE GÉNÉRALE ET DU CONTRÔLE BUDGÉTAIRE

en conclusion des travaux de la Mission d'évaluation et de contrôle (MEC) ⁽¹⁾
**sur le bilan de l'application des propositions de la MEC
émises depuis 2007**

ET PRÉSENTÉ

PAR MM. OLIVIER CARRÉ et DAVID HABIB
Rapporteurs.

(1) La composition de cette mission figure au verso de la présente page.

La mission d'évaluation et de contrôle est composée de : MM. Olivier Carré, David Habib, Présidents ; M. Jérôme Cahuzac, Président de la commission des Finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire, M. Gilles Carrez, Rapporteur général ; MM. Pierre Bourguignon, Jean-Pierre Brard, Alain Claeys, Charles de Courson, Richard Dell'Agnola, Yves Deniaud, Jean-Louis Dumont, Jean-Michel Fourgous, Laurent Hénart, Jean Launay, François de Rugy, Philippe Vigier.

SOMMAIRE

	Pages
SYNTHÈSE DES OBSERVATIONS	7
TRAVAUX EN 2007-2008	15
LES ÉQUIPEMENTS NAVALS MILITAIRES	17
PRINCIPALES OBSERVATIONS SUR LES RÉPONSES DU GOUVERNEMENT	18
SUIVI DES PROPOSITIONS DE LA MEC SUR LE FINANCEMENT DES PROJETS D'ÉQUIPEMENT NAVAL MILITAIRE (RAPPORT N° 717 DU 13 FÉVRIER 2008).....	21
L'IMMOBILIER DE L'ÉTAT	31
PRINCIPALES OBSERVATIONS SUR LES RÉPONSES DU GOUVERNEMENT	32
1.– Une politique rénovée selon les principes posés par la MEC.....	32
2.– Surmonter les résistances : un effort de longue haleine	32
SUIVI DES PROPOSITIONS DE LA MEC SUR L'IMMOBILIER DE L'ÉTAT (RAPPORT N° 923 DU 4 JUIN 2008).....	35
LA GESTION DES RESSOURCES HUMAINES AU MINISTÈRE DE L'ÉCOLOGIE	43
PRINCIPALES OBSERVATIONS SUR LES RÉPONSES DU GOUVERNEMENT	44
SUIVI DES PROPOSITIONS DE LA MEC SUR LA GESTION DES RESSOURCES HUMAINES AU MEEDDAT (RAPPORT N° 991 DU 24 JUIN 2008)	49
L'ALLOCATION DES MOYENS DES UNIVERSITÉS	63
PRINCIPALES OBSERVATIONS SUR LES RÉPONSES DU GOUVERNEMENT	64
SUIVI DES PROPOSITIONS DE LA MEC SUR L'ALLOCATION DES MOYENS AUX UNIVERSITÉS (RAPPORT N° 996 DU 25 JUIN 2008).....	67
TRAVAUX EN 2008-2009	77
LE MUSÉE DU LOUVRE ET LES MUSÉES NATIONAUX	79
PRINCIPALES OBSERVATIONS SUR LES RÉPONSES DU GOUVERNEMENT	80
SUIVI DES PROPOSITIONS DE LA MEC SUR LE MUSÉE DU LOUVRE ET LES MUSÉES NATIONAUX (RAPPORT N° 1719 DU 3 JUIN 2009)	85

LE FINANCEMENT DES OPEX	95
PRINCIPALES OBSERVATIONS SUR LES RÉPONSES DU GOUVERNEMENT	96
SUIVI DES PROPOSITIONS DE LA MEC SUR LE COÛT DES OPÉRATIONS EXTÉRIEURES (RAPPORT N° 1790 DU 1 ^{ER} JUILLET 2009)	103
LE FINANCEMENT DES SERVICES DÉPARTEMENTAUX D'INCENDIE ET DE SECOURS (SDIS)	111
PRINCIPALES OBSERVATIONS SUR LES RÉPONSES DU GOUVERNEMENT	112
1.– Gouvernance des SDIS	112
2.– Les relations entre les SDIS, les SAMU et les ambulanciers	113
3.– Les sapeurs pompiers	113
4.– Le financement des SDIS	114
SUIVI DES PROPOSITIONS DE LA MEC SUR LE FINANCEMENT DES SERVICES DÉPARTEMENTAUX D'INCENDIE ET DE SECOURS (RAPPORT N° 1829 DU 8 JUILLET 2009)	115
LA POLITIQUE DES PÔLES DE COMPÉTITIVITÉ	137
PRINCIPALES OBSERVATIONS SUR LES RÉPONSES DU GOUVERNEMENT	138
SUIVI DES PROPOSITIONS DE LA MEC SUR L'ÉVALUATION ET LES PERSPECTIVES DES PÔLES DE COMPÉTITIVITÉ (RAPPORT N° 1930 DU 23 SEPTEMBRE 2009)	141
TRAVAUX EN 2009-2010	149
LES RECETTES EXCEPTIONNELLES DE LA DÉFENSE	151
PRINCIPALES OBSERVATIONS SUR LES RÉPONSES DU GOUVERNEMENT	152
SUIVI DES PROPOSITIONS DE LA MEC SUR LES RECETTES EXCEPTIONNELLES DE LA DÉFENSE EN 2009 ET 2010 (RAPPORT N° 2623 DU 10 JUIN 2010)	156
LE CRÉDIT D'IMPÔT RECHERCHE	161
PRINCIPALES OBSERVATIONS SUR LES RÉPONSES DU GOUVERNEMENT	162
SUIVI DES PROPOSITIONS DE LA MEC SUR LE CRÉDIT D'IMPÔT RECHERCHE (RAPPORT N° 2686 DU 30 JUIN 2010)	164
L'ENSEIGNEMENT FRANÇAIS À L'ÉTRANGER	177
PRINCIPALES OBSERVATIONS SUR LES RÉPONSES DU GOUVERNEMENT	178
SUIVI DES PROPOSITIONS DE LA MEC SUR L'ENSEIGNEMENT FRANÇAIS À L'ÉTRANGER (RAPPORT N° 2693 DU 30 JUIN 2010)	180
TRAVAUX EN 2010-2011	191
LES EXTERNALISATIONS DU MINISTÈRE DE LA DÉFENSE	193
PROPOSITIONS DE LA MEC SUR LES EXTERNALISATIONS DANS LE DOMAINE DE LA DÉFENSE (RAPPORT N° 3624 DU 5 JUILLET 2011)	195

TRAVAUX EN 2011-2012	197
LA SOUTENABILITÉ DE L'ÉVOLUTION DE LA MASSE SALARIALE DE LA FONCTION PUBLIQUE..	199
PROPOSITIONS DE LA MEC SUR LA SOUTENABILITÉ DE LA MASSE SALARIALE (RAPPORT N° 3797 DU 12 OCTOBRE 2011)	200
LE FINANCEMENT DES POLITIQUES CULTURELLES DE L'ÉTAT PAR DES RESSOURCES AFFECTÉES	205
SUIVI DES PROPOSITIONS DE LA MEC SUR LE FINANCEMENT DES POLITIQUES CULTURELLES DE L'ÉTAT PAR DES RESSOURCES AFFECTÉES (RAPPORT N° 3798 DU 12 OCTOBRE 2011)	207
LES FINANCEMENTS EXTRABUDGÉTAIRES DE LA RECHERCHE ET DE L'ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR	215
PROPOSITIONS DE LA MEC SUR LES FINANCEMENTS EXTRA-BUDGÉTAIRES DE LA RECHERCHE ET DE L'ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR (RAPPORT N° 4031 DU 7 DÉCEMBRE 2011)	217
EXAMEN EN COMMISSION	219

SYNTHÈSE DES OBSERVATIONS

« Contrôler réellement, pour dépenser mieux et prélever moins » : douze ans après, le mot d'ordre reste d'actualité.

La plupart des principes de fonctionnement de la Mission d'évaluation et de contrôle de la commission des Finances (MEC) ont été posés dès sa création en février 1999. Il est significatif qu'au cours de la même réunion constitutive de la MEC, la Commission a examiné le rapport de M. Didier Migaud au nom du groupe de travail sur « l'efficacité de la dépense publique et le contrôle parlementaire », qui allait déboucher sur l'adoption de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF), témoignant de la ferme volonté de rénover le travail du Parlement.

L'intention était de faire travailler une instance parlementaire annuelle sur de grandes questions de politique publique, en se concentrant sur les résultats des politiques. Il s'agissait de formuler des propositions concrètes, tendant à rationaliser l'action publique plutôt qu'à demander des moyens supplémentaires.

Douze ans après sa création, la mission a confirmé ses principes de fonctionnement, destinés à assurer un consensus politique sur des propositions de réforme ou d'amélioration de l'action de l'État.

Ces principes, pour être non écrits, n'en ont pas moins été respectés avec rigueur. Rappelons-les brièvement :

- choix de sujets « parvenus à maturité » par le bureau de la Commission dans un esprit de consensus ;

- co-présidence et préparation du rapport partagées entre majorité et opposition ;

- participation de rapporteurs issus des autres commissions concernées ;

- implication réelle et forte des rapporteurs tout au long des travaux ;

- participation de la Cour des comptes ;

- rapport final bref, axé sur les propositions de réforme et ne présentant que celles ayant recueilli un consensus politique.

La mission a du reste fait école, puisque la mission d'évaluation et de contrôle des lois de financement de la sécurité sociale, la MECSS de la commission des Affaires sociales, puis le comité d'évaluation et de contrôle ont largement repris ses principes de fonctionnement.

De 2007 à 2011, la MEC a mené à bien quinze missions portant sur des sujets aussi différents que les équipements navals militaires, l'immobilier de l'État, la gestion des ressources humaines au ministère de l'Écologie, de l'énergie, du développement durable et de l'aménagement du territoire (MEEDDAT), l'allocation des moyens des universités, les musées nationaux, le financement des opérations militaires extérieures (OPEX) du ministère de la Défense, celui des services départementaux d'incendie et de secours (SDIS), la politique des pôles de compétitivité, les recettes exceptionnelles de la Défense, le crédit d'impôt recherche, l'enseignement français à l'étranger. Les quatre thèmes les plus récents, traités au cours de l'année 2011, ont été centrés sur les méthodes d'action de l'État : les externalisations au ministère de la défense, la soutenabilité de l'évolution de la masse salariale de la fonction publique, le financement des politiques culturelles de l'État par des ressources affectées, enfin les financements extrabudgétaires de la recherche.

On le constate en filigrane dans les sujets retenus : la commission s'est toujours inscrite dans sa démarche de contrôle des finances publiques et d'évaluation de la performance.

Le champ des sujets retenus est très inégal. Les plus larges auront porté sur la gestion des ressources humaines : d'abord en 2009 au sein du ministère de l'Écologie, puisque la MEC a élargi son analyse à l'ensemble de l'organisation du ministère, en cours de réforme, et à un certain nombre de politiques publiques menées par le ministère, allant jusqu'au détail (gouvernance en matière d'infrastructures, instance d'évaluation et programmation des infrastructures de transport, élaboration d'un plan d'ingénierie du développement durable, plans de prévention des risques technologiques) ; puis en 2011, en abordant les problématiques générales de gestion de la masse salariale.

D'autres sujets sont plus étroits et nettement circonscrits : l'allocation des moyens des universités, le financement des OPEX, celui des SDIS, la politique des pôles de compétitivité, les recettes exceptionnelles de la Défense.

Les préconisations des différentes MEC peuvent revêtir un caractère général ou bien être très précises. C'est le cas par exemple de la proposition n° 14 de la MEC sur le coût des opérations extérieures qui suggère de bâtir des installations immobilières pérennes ou de la proposition n° 16 qui préconise l'acquisition patrimoniale des véhicules.

Une mention particulière doit être faite de la MEC sur le financement des projets d'équipement naval militaire : ses travaux ont été très riches et très informatifs même s'il est impossible d'apprécier la portée de la mise en œuvre de ses préconisations. Il s'agit en effet de bonnes pratiques de gestion des programmes d'équipement militaire dont le contrôle de l'effectivité supposerait des investigations nouvelles.

On peut rattacher les propositions des différentes MEC à trois catégories de préoccupations : d'abord, ces missions ont cherché à analyser les méthodes et les organisations et n'ont pas manqué de préconiser des réformes destinées à promouvoir ce que l'on pourrait qualifier de bonnes pratiques administratives. C'est le cas pour toutes les missions, bien sûr à des degrés variables selon les sujets. Il est à noter que ces propositions suffisent parfois à dégager des économies de fonctionnement.

Le deuxième thème de préoccupation et de préconisations est celui des moyens budgétaires qui concerne peu ou prou l'ensemble des MEC à l'exception de l'immobilier de l'État et des pôles de compétitivité. Il convient d'observer que le sujet du crédit d'impôt recherche n'est pas budgétaire mais fiscal, la MEC ayant décidé d'analyser une dépense fiscale. Ce thème est donc atypique, la commission des Finances produisant peu de rapports d'information sur les sujets fiscaux, l'un des plus remarquables étant un rapport ancien (1998) de M. Didier Migaud Rapporteur général, sur la défiscalisation outre-mer. En 2011, la MEC a examiné la question de l'arbitrage entre crédits budgétaires et fiscalité affectée pour le financement d'une politique spécifique. A propos des politiques culturelles de l'État, elle a été conduite à souligner les inconvénients de l'affectation des recettes.

Enfin la troisième catégorie de préconisations de la MEC tend à améliorer l'information du Parlement. Il est remarquable que le défaut d'information soit relevé pour les trois MEC relevant du secteur de la défense ; il est non moins significatif que les réponses du Gouvernement ne soient pas exactement en adéquation avec les demandes d'information de l'Assemblée nationale pour plusieurs sujets intéressant la défense nationale.

D'une manière générale, le Gouvernement a tenu compte des propositions des différentes MEC et a procédé dans nombre de cas à leur mise en œuvre (près des trois-quarts). Il convient de s'en réjouir. Sur 241 propositions, 64 ont été présentées entre juillet et décembre et il est trop tôt pour en mesurer la mise en œuvre ; trois d'entre elles, sur le financement des politiques culturelles de l'État, ont cependant reçu une suite à la faveur de la loi de finances initiale pour 2012 et de la quatrième loi de finances rectificative pour 2011. S'agissant des 177 propositions formulées de 2008 à 2010, 129, soit 73 % d'entre elles ont reçu une application complète, partielle ou en cours. Il est à noter qu'un tel taux est très comparable à celui que calcule selon des principes analogues la Cour des comptes pour les préconisations qu'elle présente dans son rapport public annuel.

Cela illustre le caractère consensuel et de bon sens de ces propositions comme la réceptivité du Gouvernement aux suggestions de la commission des Finances. Dans certains cas, il n'a pas été donné suite aux propositions de la MEC, soit parce que les choix fondamentaux de l'exécutif s'y opposaient, soit parce que l'organisation de l'État a généré des résistances aux réformes. Enfin, la capacité du ministère de la Défense à informer convenablement le Parlement semble perfectible.

Les préconisations de la commission des Finances ont été suivies d'effet en quasi-totalité dans le cas de la MEC sur l'allocation des moyens des universités. La réforme engagée par le ministre de l'Enseignement supérieur et de la recherche est fidèle aux préconisations de la MEC qui proposait deux principes pour guider la réforme : le rétablissement de l'équité entre universités, ainsi que la nécessaire augmentation des dotations pour toutes les universités – c'est-à-dire que les universités les mieux dotées n'étant pas riches pour autant, elles ne doivent pas voir leurs dotations diminuer au profit des autres.

C'est le cas également pour l'essentiel des propositions de la MEC portant sur les pôles de compétitivité, notamment le renforcement du rôle d'interface des pôles entre la recherche et les entreprises, l'amélioration de la visibilité internationale des pôles, la promotion de la recherche dans le domaine des éco-technologies, l'optimisation des circuits de financement des pôles et les actions ciblées en direction des PME.

En matière de crédit d'impôt recherche, la MEC avait constaté que l'économie générale du dispositif donnait satisfaction à l'ensemble des acteurs, mais qu'il convenait de mettre fin à deux dysfonctionnements : la surévaluation des dépenses de fonctionnement éligibles et l'existence de pratiques d'optimisation fiscale injustifiées. À l'initiative des rapporteurs de la MEC sur le crédit d'impôt recherche et du Rapporteur général, M. Gilles Carrez, plusieurs amendements au projet de loi de finances pour 2010 ont été adoptés pour mettre en œuvre les recommandations de la MEC de nature législative ; il y a lieu également de se féliciter de la coopération du Gouvernement pour mettre en œuvre l'ensemble des propositions de nature réglementaire ou administrative.

Les préconisations de la commission des Finances ont été suivies d'effet dans une très large mesure dans d'autres cas, même si certaines résistances d'ordre administratif font obstacle à l'application d'un nombre limité de propositions.

C'est le cas pour la gestion de l'immobilier de l'État qui a été refondée dans le sens des propositions de la MEC. Cependant, certains ministères ont résisté au changement sur certains dossiers : le regroupement des services centraux du ministère de la Justice, la mise en œuvre de schémas pluriannuels de stratégie immobilière, surtout au niveau des opérateurs de l'État. La connaissance du patrimoine immobilier de l'État doit être améliorée, le rôle du Conseil de l'immobilier de l'État et celui du service France Domaine doivent être renforcés.

L'essentiel des propositions de la MEC sur la gestion des ressources humaines du « MEEDDAT » a été pris en compte même si la création d'une instance d'évaluation des choix d'investissement dans les infrastructures de transport est toujours attendue, comme l'élaboration d'un plan d'ingénierie du développement durable.

La quasi-totalité des propositions sur la gestion des musées nationaux a été suivie d'effet, sauf ce qui concerne l'amélioration de la gestion des ressources humaines, du fait d'une forme d'inertie de la tutelle.

La réponse du Gouvernement sur l'enseignement français à l'étranger illustre la résistance de l'Agence pour l'enseignement français à l'étranger (AEFE) à admettre d'autre autorité que la sienne ; à l'évidence, les questions de l'exercice effectif de la tutelle du MAEE sur l'agence et de la place du ministère de l'Éducation nationale ne sont pas résolues.

Pour un certain nombre de MEC, les propositions n'ont pas fait l'objet de suites favorables parce qu'elles se heurtaient à des choix budgétaires ou politiques différents.

C'est le cas pour l'enseignement français à l'étranger. La MEC avait préconisé de suspendre le dispositif de prise en charge par l'État des frais de scolarité des élèves français au profit d'un système de bourses rénové, du soutien aux besoins immobiliers et aux charges de pensions de l'AEFE. Le Gouvernement a décidé le statu quo (moratoire sur l'extension du dispositif au-delà de la classe de seconde) assorti de mesures d'économies budgétaires qui maintiennent la gratuité dans son principe, conformément à l'engagement du Président de la République, tout en limitant dans les faits la portée de cet engagement.

Pour ce qui concerne le financement des SDIS, les propositions de la MEC n'ont fait également l'objet que d'une mise en œuvre partielle.

En dernier lieu, les propositions des trois missions consacrées au secteur de la défense nationale, qui portaient sur le financement de l'équipement naval militaire, celui des OPEX et les recettes extrabudgétaires de la défense, ont fait l'objet de mesures d'application très partielles alors que le Parlement, malgré les progrès accomplis, continue de se heurter à un déficit d'information de la part de ce ministère.

Les principales propositions retenues sont celles qui tendent, pour le financement des OPEX, à solliciter des concours étrangers ou à diminuer le coût pour la France (propositions n° 10 et 11). Le Gouvernement renvoie systématiquement à la consultation des documents budgétaires lorsque des demandes d'informations précises ont été formulées, alors que ceux-ci sont lacunaires et ne peuvent prétendre à l'exhaustivité. Il ne manifeste guère d'empressement à mettre en place les nouveaux indicateurs de performance réclamés par les différentes missions (exemple : propositions n° 1 et 3 de la MEC OPEX) ; il refuse aussi la transmission d'éléments d'information précis de nature budgétaire (propositions n° 2, 6, 7, 9 du rapport OPEX, proposition n° 1 du rapport sur les recettes exceptionnelles de la défense), ou des mesures précises d'ordre budgétaire (propositions n° 2, 3, 4, 6 du même rapport).

En définitive, la mission d'évaluation et de contrôle de la commission des Finances a continué, pendant la présente législature, à jouer un rôle essentiel pour l'exercice des prérogatives de contrôle de la représentation nationale. Elle facilite une meilleure information des députés, en leur permettant de s'entretenir, dans un cadre peu formalisé, avec les principaux intervenants à la mise en œuvre d'une

politique publique : responsables de programmes, fonctionnaires et militaires, usagers, industriels, syndicalistes, parents d'élèves... Elle est aussi un lieu privilégié de l'assistance apportée par la Cour des comptes au Parlement.

La prise en compte par le Gouvernement de la plupart de ses propositions porte témoignage de la qualité et de l'utilité de ses travaux. Mais les limites de cette prise en compte – au-delà des divergences d'appréciation qui sont dans la logique des institutions – montrent aussi que les propositions parlementaires de réforme exigent, de la part des élus, un suivi persévérant, pour ne pas dire opiniâtre.

Le présent rapport entend y contribuer.

**SUITES DONNÉES AUX PROPOSITIONS FORMULÉES PAR LA MEC
DE 2007 À 2012**

Travaux de la mission d'évaluation et de contrôle	Nombre de propositions	Mise en oeuvre				
		Oui	En cours	Partielle	Non	Autre
Les équipements navals militaires	17	1	9	0	7	
L'immobilier de l'État	14	3	7	4	0	
La gestion des ressources humaines au ministère de l'Écologie	12	7	4	1	0	
L'allocation des moyens des universités	15	8	3	4	0	
Le musée du Louvre et les musées nationaux	22	4	6	5	6	1 (ne relève pas de la compétence de l'État)
Le financement des OPEX	20	7	3	3	7	
Le financement des services départementaux d'incendie et de secours	38	1	8	12	17	
La politique des pôles de compétitivité	15	7	1	5	2	
Les recettes exceptionnelles de la Défense	6	0	1	1	4	
Le crédit d'impôt recherche	9	2	4	1	2	
L'enseignement français à l'étranger	9	0	2	5	2	
Total	177	40	48	41	47	1
Les externalisations du ministère de la Défense	10	-	-	-	-	-
La soutenabilité de l'évolution de la masse salariale de la fonction publique	22	-	-	-	-	
Le financement des politiques culturelles de l'État par des ressources affectées	20	1	1	1	4	2 (propositions à valeur prospective) 11 (sans objet en loi de finances)
Les financements extrabudgétaires de la recherche et de l'enseignement supérieur	12	-	-	-	-	
Total	241					

TRAVAUX EN 2007-2008

LES ÉQUIPEMENTS NAVALS MILITAIRES

Le bureau de la commission des Finances a souhaité que la Mission d'évaluation et de contrôle procède à une évaluation des décisions d'investissement d'équipement naval militaire.

Deux rapporteurs ont été désignés : MM. Jean-Michel Fourgous et Bernard Cazeneuve, respectivement membres de la commission des Finances et de la commission de la Défense.

*

Pour le budget de l'État, les programmes d'équipement militaire représentent un domaine-clef, supérieur à la moitié des dépenses globales d'équipement de l'État, impliquant des dépenses croissantes étalées sur de nombreuses années. Ces raisons justifient que les décisions en la matière soient prises en toute connaissance de cause.

Paradoxalement, la clarté à ce sujet est loin d'être de mise, d'où des critiques sur le manque de sincérité du budget militaire.

Les travaux de la mission, de décembre 2007 à janvier 2008, lui ont permis d'associer majorité et opposition, commissions de la Défense et des Finances, en présence de représentants de la Cour des comptes.

La MEC s'est principalement concentrée sur l'analyse du financement de trois programmes navals dont les enjeux sont dominants : le deuxième porte-avions, les frégates européennes multi-missions (FREMM) et les sous-marins Barracuda.

La mission a constaté qu'il fallait tout d'abord identifier les facteurs de coût de chacun des programmes, puis cerner le cadre des choix futurs : contexte budgétaire de la « bosse programmatique », espoirs fondés sur la coopération et l'exportation enjeux industriels et stratégiques.

Les préconisations résultant de ces études ont porté à la fois sur le renforcement de la conduite des programmes d'armement mais également sur l'amélioration de l'information du Parlement, lors du vote du budget et au cours du suivi des lois de programmation militaire.

Le rapport a été publié en février 2008.

*

* *

PRINCIPALES OBSERVATIONS SUR LES RÉPONSES DU GOUVERNEMENT

Le Gouvernement a répondu en 5 points aux 17 propositions de la MEC sur le financement des projets d'équipement naval militaire.

Ses réponses peuvent être ainsi résumées en trois volets.

1.— L'exercice de préparation du Livre blanc sur la défense et la sécurité nationale, conduit en 2007-2008, a très exactement visé à – et permis de – concilier les contraintes financières avec les priorités stratégiques de la Nation lesquelles ont fait à cette occasion l'objet d'une revue complète. Le Livre blanc a examiné cette question et conduit à une évolution significative du processus de préparation, de décision et de conduite des programmes d'armement, en intégrant tout le cycle de vie des équipements.

La nouvelle instruction ministérielle de conduite des programmes d'armement de 2010 prévoit, en amont du lancement de la réalisation, un examen approfondi de différentes options de satisfaction du besoin militaire, dans le cadre d'un nouveau stade dit « stade d'orientation » ainsi qu'une approche en coût global. La mise en place, effective dès le début de 2009, du comité ministériel d'investissement et la construction des programmes en coût prévisionnel illustre l'évolution des méthodes.

2.— L'information du Parlement est améliorée dans le cadre des RAP, des PAP et des réponses aux questionnaires budgétaires.

Ces deux catégories de réponses ne permettent pas d'apprécier la portée de la prise en compte réelle des propositions de la mission, ce qui ne signifie pas pour autant que celle-ci n'ait pas été suivie pour le financement et la conduite des projets. En effet, les propositions de la MEC étaient pragmatiques et concrètes (renoncer aux surspécifications, évaluer le coût complet de chaque programme, assurer l'adéquation de chaque programme aux moyens budgétaires, évaluer les programmes pour leurs coûts estimés prévisionnels, assurer la correspondance programme physique/moyens budgétaires).

Sans méconnaître la qualité du Livre blanc sur la Défense et la sécurité nationale, que l'intérêt de l'instruction ministérielle de conduite des programmes d'armement ni le caractère informatif des documents budgétaires, il conviendrait, pour apprécier l'exacte application des préconisations de la MEC, de conduire une analyse poussée de la conduite de chaque programme d'équipement naval engagé depuis 2008, ce qui excède la portée du présent rapport. C'est pour cette raison qu'il a été malaisé de renseigner le tableau de suivi des propositions annexé au présent commentaire.

À titre d'exemple, la proposition n° 6 de la MEC prévoyait que le projet annuel de performances et le rapport annuel de performances récapitulent pour chacun des principaux programmes d'armement les autorisations d'engagement et les crédits de paiement ouverts depuis l'origine ainsi que les changements d'affectation d'AE et de CP survenus depuis l'origine. Le RAP 2010 répète, pour chacun ou presque des programmes d'armement présentés, les phrases suivantes : « *La mise en œuvre de la LOLF nécessite d'affecter des AE sur tranche fonctionnelle. La mise en œuvre de CHORUS a permis de systématiser cette démarche. Une réallocation des ressources du programme en gestion a été nécessaire et explique les principaux écarts constatés sur l'utilisation des AE.* »

Les écarts constatés sur l'utilisation des CP résultent principalement de l'évolution des besoins de paiement et de l'application du principe de gestion mutualisée au niveau du programme. »

Cette préconisation de la MEC peut elle être considérée comme satisfaite ? À la lettre, la réponse est négative ; toutefois, la mission est sensible au changement de perspective apporté par la mise en production du progiciel Chorus, gage d'une pleine application de la LOLF. Dans ce nouveau cadre de gestion, il conviendra de traiter le problème, qui demeure : comment rendre visibles et mesurables sur le plan budgétaire les retards décidés dans l'échéancier des programmes ?

3.- Il reste enfin que les étalements de cadence de production des frégates multi-missions FREMM et des sous-marins nucléaires d'attaque de nouvelle génération Barracuda, mis en œuvre par avenant en 2009, illustrent le problème principal posé par la MEC, celui de l'adéquation des coûts des programmes d'armement avec les moyens budgétaires disponibles. Les deux premières propositions de la MEC étaient de « *Renoncer à l'étalement dans le temps de tout programme militaire majeur. L'expérience montre que tous les programmes qui ont fait l'objet d'un décalage se sont avérés plus onéreux, notamment parce qu'il a fallu prolonger des équipements devenus obsolètes. Par ailleurs, les contraintes financières ne doivent pas peser seulement sur les armements navals, mais être équitablement réparties sur l'ensemble des programmes d'armement militaires en fonction des priorités stratégiques de la Nation* ».

« Le calendrier de réalisation des Barracuda, optimisé à la fois pour des raisons opérationnelles et industrielles, ne doit plus être modifié. Les SNA, à qui il incombe, entre autre, de protéger les SNLE porteurs du feu nucléaire, sont indispensables à la crédibilité de la dissuasion française. Or, la durée de vie des SNA de la précédente génération, les Rubis, ne pourra être prolongée indéfiniment. Toute mesure d'économie devra donc être envisagée sur un autre programme ».

Les étalements de cadence de production des programmes d'armement, pour des motifs budgétaires qui ont également leur légitimité, vont exactement à l'encontre des préconisations de la MEC, qui n'a donc pas été suivie sur ce troisième volet de ses propositions.

En définitive, une évaluation précise des suites données ainsi que de l'amélioration de la programmation des équipements navals supposerait la conduite d'une nouvelle mission d'évaluation et de contrôle au cours de la prochaine législature.

SUIVI DES PROPOSITIONS DE LA MEC SUR LE FINANCEMENT DES PROJETS
D'ÉQUIPEMENT NAVAL MILITAIRE
(RAPPORT N° 717 DU 13 FÉVRIER 2008)

Propositions				Réponses du Gouvernement	
1.- Conduite des programmes					
<p><u>Proposition n° 1 :</u></p> <p>Renoncer à l'étalement dans le temps de tout programme militaire majeur. L'expérience montre que tous les programmes qui ont fait l'objet d'un décalage se sont avérés plus onéreux, notamment parce qu'il a fallu prolonger des équipements devenus obsolètes. Par ailleurs, les contraintes financières ne doivent pas peser seulement sur les armements navals, mais être équitablement réparties sur l'ensemble des programmes d'armement militaires en fonction des priorités stratégiques de la Nation.</p>				<p>L'exercice de préparation du Livre blanc sur la Défense et la Sécurité nationale conduit en 2007-2008 a très exactement visé à – et permis de – concilier les contraintes financières avec les priorités stratégiques de la Nation lesquelles ont fait à cette occasion l'objet d'une revue complète. Les étalements de cadence de production des Fremm et du Barracuda consentis à cette occasion et mis en œuvre par avenant en 2009 ont donc bien été situés dans l'approche de cohérence globale souhaitée par la MEC.</p>	
Mise en œuvre					
oui	En cours	Partielle	non		
			X		
<p><u>Proposition n° 2 :</u></p> <p>Le calendrier de réalisation des Barracuda, optimisé à la fois pour des raisons opérationnelles et industrielles, ne doit plus être modifié. Les SNA, à qui il incombe, entre autre, de protéger les SNLE porteurs du feu</p>					

Propositions				Réponses du Gouvernement			
<p>nucléaire, sont indispensables à la crédibilité de la dissuasion française. Or, la durée de vie des SNA de la précédente génération, les Rubis, ne pourra être prolongée indéfiniment. Toute mesure d'économie devra donc être envisagée sur un autre programme.</p>							
<p>Mise en œuvre</p>							
oui	En cours	Partielle	non				
			X	<p>Proposition n° 3 :</p> <p>Renoncer aux « surspécifications » inutiles qui alourdissent le coût des programmes militaires. En l'occurrence, le programme FREMM sur ce point semble exemplaire.</p>			
<p>Mise en œuvre</p>							
oui	En cours	Partielle	non				
	X			<p>Les propositions 3, 13 et 17 concernent la préparation du lancement des programmes d'armement afin d'améliorer les conditions de prise de décision.</p> <p>Le Livre blanc a examiné cette question et conduit à une évolution significative du processus de préparation, de décision et de conduite des programmes d'armement, en intégrant tout le cycle de vie des équipements. L'instruction ministérielle de conduite des programmes d'armement a ainsi été refondue et une nouvelle instruction a été éditée en 2010.</p> <p>S'agissant des préoccupations exprimées par la MEC, elle prévoit, en amont du lancement de la réalisation, un examen approfondi de différentes options de satisfaction du besoin militaire, dans le cadre d'un nouveau stade dit « stade d'orientation ». Ce stade vise notamment à sélectionner dans un optimum coût-efficacité les spécifications au besoin juste nécessaire ; il permet également d'examiner la dimension exportation de l'équipement concerné.</p> <p>La nouvelle instruction stipule également, expressément, pour l'examen du lancement de la réalisation, une approche en coût global incluant la période d'emploi dans les forces. Elle crée aussi, en aval de la réalisation, un stade d'utilisation, en vue d'améliorer la cohérence et la maîtrise des conditions d'utilisation des équipements (disponibilité, coût d'entretien) une fois ceux-ci mis en service dans les forces.</p>			
<p>Proposition n° 13 :</p> <p>Aucune décision de lancement d'un programme ne devrait intervenir sans une évaluation exhaustive de son coût complet. (Rappel d'une préconisation figurant dans le rapport de la MEC du 5 juillet 2006 <i>Améliorer la conduite des programmes d'armement : 21 propositions à partir de l'exemple du VBCL, (doc. AN n° 3254.)</i></p>							

Propositions				Réponses du Gouvernement
Mise en œuvre				
oui	En cours	Partielle	non	
	X			
<p>Proposition n° 17 :</p> <p>Intégrer, dès le début du processus décisionnel relatif à tout programme d'armement, la dimension exportation.</p>				
Mise en œuvre				
oui	En cours	Partielle	non	
			X	
<p>Proposition n° 4 :</p> <p>Ne plus engager de programme d'armement sans les moyens financiers correspondants. En raison de la concurrence économique mondiale à laquelle elle est confrontée, la France ne devra plus lancer un programme d'armement sans qu'aient été dégagées les ressources réelles correspondantes, dans le cadre d'une politique budgétaire soutenable</p>				<p>Des évolutions et des progrès majeurs sont intervenus dans ce domaine en application des réflexions et orientations du Livre blanc de 2008, qui rejoignent parfaitement les préoccupations exprimées par la MEC.</p> <p>La mise en place, effective dès le début de 2009, du comité ministériel d'investissement, instance de décision présidée par le ministre de la défense, et du comité financier, instance d'examen partagé entre le ministère de la Défense et le ministère chargé du Budget des décisions de lancement, répond exactement à l'objectif de situer la prise de décision individuelle dans une approche de cohérence globale et de soutenabilité à long terme. Jointes à l'entretien d'une référence pluriannuelle partagée – la trajectoire financière du Livre blanc 2009-2020 actualisée chaque année et mise à jour l'année prochaine en vue de la loi de programmation 2013-2018 – ces instances fonctionnent de manière très satisfaisante et sont maintenant totalement installées dans le paysage institutionnel des deux ministères.</p>
Mise en œuvre				
oui	En cours	Partielle	non	
	X			

Propositions				Réponses du Gouvernement			
<p><u>Proposition n° 10 :</u></p> <p>Renoncer à la fiction d'une LPM formulée en coûts objectifs, facteur de graves dérives. Il convient de faire figurer les programmes pour leurs coûts estimés prévisionnels, notamment en tenant compte de l'évolution prévisible du coût des facteurs.</p>				<p>Les trajectoires financières du Livre blanc (2009-2020) et <i>a fortiori</i> sa première partie commune avec la LPM 2009-2014 ont été construites en coûts prévisionnels estimés. Ainsi les décisions de lancement de réalisation intervenues depuis le début de 2009 n'ont pas causé de dérives (cf. système d'observation spatiale Musis, camion blindé PPT et plus généralement les révisions de cible et de cadence négociées en 2009 conformément aux objectifs de la LPM).</p>			
<p>Mise en œuvre</p>							
oui	En cours	Partielle	non				
	X						
<p><u>Proposition n° 12 :</u></p> <p>Afin de clarifier les coûts prévisionnels et éviter que les arbitrages ne portent que sur les volumes, faire figurer dans la LPM, pour chaque programme, un jeu de variantes de coûts en fonction des missions assurées et des équipements possibles.</p>							
<p>Mise en œuvre</p>							
oui	En cours	Partielle	non				
			X				
<p><u>Proposition n° 5 :</u></p> <p>Si la décision de construire le deuxième porte-avions est finalement prise, le contrat devra inclure, comme c'est le cas pour les Barracuda et les FREMM, au moins six années de maintien en condition opérationnelle (MCO).</p>				<p>Cette proposition, émise à propos de l'éventuel lancement du 2ème porte-avions, est effectivement mise en œuvre aussi systématiquement que possible (exemple récent : PPT).</p>			

Propositions				Réponses du Gouvernement			
<p>D'une manière générale, pour l'ensemble de ses programmes majeurs, la marine nationale devra contractualiser, le plus en amont possible, la disponibilité de ses unités.</p>							
<p>Mise en œuvre</p>							
oui	En cours	Partielle	non				
			X				
2.- L'information du Parlement							
<p><u>Proposition n° 6 :</u></p> <p>Le projet annuel de performances et le rapport annuel de performances doivent récapituler pour chacun des principaux programmes d'armement les autorisations d'engagement et les crédits de paiement ouverts depuis l'origine ainsi que les changements d'affectation d'AE et de CP survenus depuis l'origine.</p>				<p>Réponse aux propositions 6, 7, 8, 9, 11, 14, 15 et 16 :</p> <p>Dans le cadre des PAP et des RAP, la complétude des éléments présentés a connu des progrès importants, en cohérence avec la programmation pluriannuelle triennale d'une part, militaire (à l'horizon 2020) d'autre part.</p> <p>Ainsi, les catégories utilisées pour la programmation du ministère sont maintenant également celles utilisées dans les documents du PAP et du RAP, dans le cadre de la JPE (justification au premier euro). S'agissant des programmes d'armement, il s'agit des principales opérations (PEM : programmes à effet majeur) suivies individuellement, de la dissuasion, et du flux des petites acquisitions de cohérence opérationnelle (AOA : autres opérations d'armement), suivies quant à elles plus globalement.</p>			
<p>Mise en œuvre</p>							
oui	En cours	Partielle	non				
	X						
<p><u>Proposition n° 7 :</u></p> <p>Dans le cadre du passage à la présentation pluriannuelle du budget, les AE et CP à ouvrir au cours des années ultérieures devront être comparables avec le suivi de la « trajectoire de</p>				<p>L'approche en coût global de la réalisation des programmes est en cours de mise en place, dans le cadre de la mise en œuvre des tranches fonctionnelles, prévues par l'article 8 de la LOLF, mais dont l'implémentation a attendu la mise en place de l'outil CHORUS. À l'issue d'une phase transitoire d'environ 2 ans prévue sur 2011-2012, les autorisations d'engagement des programmes d'armement seront ouvertes en loi de finances, affectées, et suivies, selon une approche globale du coût du stade de réalisation, les engagements s'effectuant au fil des années dans le cadre de cette enveloppe et de cette affectation initiales. Le suivi de l'enveloppe et de l'affectation initiales sera également</p>			

Propositions				Réponses du Gouvernement			
programmation » de la LPM, et rendre compte au moins de toute la période couverte par la LPM.				l'occasion de rendre compte des écarts éventuels entre la prévision et la réalisation de l'évolution du coût des facteurs.			
Mise en œuvre				En attendant ce progrès, la représentation nationale dispose de manière systématique des informations qu'elle souhaite sur le coût global de chaque programme dans le cadre des questions parlementaires émises en préparation de la discussion de la loi de finances. À cette occasion, les principaux programmes d'armement font tous l'objet de réponses permettant de disposer d'un suivi de leur coût global. Les rapporteurs spécialisés et les commissions de la défense et des finances des deux assemblées disposent ainsi d'une information étendue sur la situation des principaux programmes.			
oui	En cours	Partielle	non	S'ajoute à cette information le point trimestriel d'échange effectué par les principales autorités du ministère avec les présidents et les représentants des quatre commissions concernées de l'Assemblée nationale et du Sénat, relatif à l'ensemble de l'exécution budgétaire de la mission <i>Défense</i> .			
	X			Les principales évolutions du référentiel de programmation examinées une fois par an par le ministère de la défense dans le cadre de la « version actualisée du référentiel » sont présentées et évoquées lors des auditions d'autorités du ministère accompagnant l'examen du projet de loi de finances.			
<u>Proposition n° 8 :</u>				La commission exécutive permanente chargée du contrôle interne physico-financier des opérations d'investissement du ministère, a vocation pour sa part à demeurer un outil interne du ministère.			
Le projet annuel de performances doit présenter, pour chacun des principaux programmes d'armement, la correspondance entre le programme physique d'équipements annoncé et les équipements pouvant être réellement financés par les moyens budgétaires prévus, compte tenu des autorisations d'engagement et des crédits de paiement ouverts, affectés et consommés depuis l'origine.							
Mise en œuvre							
oui	En cours	Partielle	non				
	X						
<u>Proposition n° 9 :</u>							
Le Gouvernement doit transmettre au Parlement deux fois par an, lors du dépôt du rapport annuel de performances et du projet annuel de performances relatifs à la mission <i>Défense</i>, la dernière version actualisée du référentiel, accompagnée des explications et justifications							

Propositions				Réponses du Gouvernement			
<p>des changements d'affectation d'autorisations d'engagement et de crédits de paiement au sein des programmes budgétaires et leurs effets sur le déroulement des programmes d'armement. Des députés et des sénateurs doivent représenter le Parlement à la commission exécutive permanente chargée du suivi des programmes d'armement.</p>							
Mise en œuvre							
oui	En cours	Partielle	non				
	X						
<p><u>Proposition n° 11 :</u></p> <p>Le rapport annuel de performances et le projet annuel de performances doivent présenter une estimation de l'évolution du coût des facteurs pour chacun des principaux programmes d'armement et les effets de cette évolution sur le coût total prévisible de chacun des programmes.</p>							
Mise en œuvre							
oui	En cours	Partielle	non				
	X						

Propositions				Réponses du Gouvernement			
<p><u>Proposition n° 14 :</u></p> <p>Le Gouvernement doit transmettre aux Présidents et aux Rapporteurs généraux des commissions des Finances de l'Assemblée nationale et du Sénat, au début de chaque session parlementaire, une estimation du coût à terminaison de chaque programme d'armement et l'explication de l'évolution de ce coût depuis le début du lancement du programme.</p>							
Mise en œuvre							
oui	En cours	Partielle	non				
			X				
<p><u>Proposition n° 15 :</u></p> <p>Le projet annuel de performances doit comporter, pour chacun des principaux programmes d'armement, une estimation actualisée des coûts de possession.</p>							
Mise en œuvre							
oui	En cours	Partielle	non				
			X				
<p><u>Proposition n° 16 :</u></p> <p>Le Gouvernement doit transmettre aux Présidents et aux Rapporteurs généraux des commissions des Finances de l'Assemblée nationale et du Sénat le compte rendu des travaux de la commission</p>							

Propositions				Réponses du Gouvernement			
<p>du Livre blanc. Il serait souhaitable qu'un débat soit organisé à l'Assemblée nationale sur les orientations préconisées dans le cadre de ces travaux et qu'un vote permette à la représentation nationale de s'exprimer.</p>							
<p align="center">Mise en œuvre</p>							
oui	En cours	Partielle	non				
X							

L'IMMOBILIER DE L'ÉTAT

Le bureau de la commission des Finances a souhaité que, trois ans après son premier rapport sur l'immobilier de l'État, la Mission d'évaluation et de contrôle réalise un nouveau point d'étape de l'avancement de la réforme engagée à son instigation.

Deux rapporteurs ont été désignés : Yves Deniaud et Jean-Louis Dumont, membres de la commission des Finances et du conseil de l'immobilier de l'État.

*

Le Gouvernement avait, depuis trois ans, entrepris une ambitieuse réforme de la gestion immobilière de l'État. Cette réforme se heurtait néanmoins à diverses résistances des ministères, réticents à voir leurs pouvoirs diminuer en matière immobilière.

Les travaux de la mission lui ont permis d'entendre les représentants de nombreux ministères et le service France Domaine, mais également des professionnels de l'immobilier, notamment privés.

L'expertise menée faisait ici apparaître que l'État ne remplissait pas encore de manière satisfaisante son rôle de propriétaire des biens immobiliers affectés à ses services centraux et déconcentrés ainsi qu'à ses opérateurs. Plusieurs ministères notamment opposaient une résistance forte et tentaient de se réapproprier une autonomie de décision.

Cette carence avait pour conséquence une gestion qui n'était pas optimale, entraînant des surcoûts, une mauvaise adaptation des locaux aux usagers comme aux agents publics et un défaut d'entretien.

La mission concluait que seule une volonté politique forte permettra au Gouvernement de mener à son terme cette réforme, nécessaire au redressement des finances publiques et exemplaire de la modernisation de l'État.

Le rapport a été publié en juin 2008.

*

* *

PRINCIPALES OBSERVATIONS SUR LES RÉPONSES DU GOUVERNEMENT

1.– Une politique rénovée selon les principes posés par la MEC

En juillet 2005, la MEC s'était saisie de la question de la politique immobilière de l'État pour en dénoncer les carences et les défauts, appelant le Gouvernement d'alors à sortir de l'immobilisme. Dès la publication du rapport de la MEC, le Gouvernement a fait sien le constat de ces insuffisances et a mis en œuvre, avec une volonté jusqu'à présent jamais démentie, les principes d'une nouvelle politique immobilière de l'État.

De son côté, la MEC a continué de suivre avec constance les progrès accomplis dans la gestion immobilière de l'État. C'est ainsi qu'après les travaux de 2005, la MEC a publié en mars 2006 un premier rapport de suivi de ses propositions, avant la publication d'un troisième rapport sur le sujet, aboutissant aux 14 propositions de juin 2008.

Il faut noter dès à présent, pour s'en féliciter, que la totalité de ces propositions sont soit mises en œuvre, totalement ou partiellement, soit en cours de mise en œuvre par le Gouvernement.

Il apparaît indéniablement que conformément aux souhaits exprimés par la MEC (propositions n° 1 et n° 2), la politique immobilière de l'État fait l'objet d'une attention persistante de la part des plus hautes instances gouvernementales, comme en témoignent les circulaires du Premier ministre du 16 janvier 2009.

De la même manière, le ministre du Budget manifeste régulièrement l'importance qu'il accorde à ce sujet, notamment à l'occasion de débats spécifiques ou d'auditions organisées ces dernières années au Parlement au cours desquels il a pu exposer les nouveaux outils mis en œuvre pour rationaliser et garantir une meilleure gestion du patrimoine public : planification d'objectifs de cessions, définition de ratios d'occupation (12m²/poste de travail) et de plafonds de loyers en Île-de-France (400 euros/m²) comme en régions, mise en œuvre des loyers budgétaires, abrogation du régime juridique d'affectation des immeubles domaniaux au profit de conventions d'occupation, définition et mise en œuvre des schémas pluriannuels de stratégie immobilière (SPSI) dans les ministères comme chez les opérateurs de l'État, sans oublier le rôle prépondérant joué par le Conseil de l'immobilier de l'État. Ces différentes mesures répondent point par point aux différentes recommandations exprimées par la MEC.

2.– Surmonter les résistances : un effort de longue haleine

Cependant, si la volonté gouvernementale et les améliorations sont certaines, il faut toutefois constater que des réticences, pour ne pas dire des résistances, continuent à se manifester et que les résultats sont encore à perfectionner.

Ainsi en est-il du comportement de certains ministères. L'exemple récent du projet de **regroupement des services centraux du ministère de la Justice** met en lumière les difficultés à imposer partout les principes poursuivis par la nouvelle politique immobilière. Il était apparu à la représentation nationale, en novembre 2010, qu'une solution pouvait être trouvée garantissant à la fois une bonne prise en compte des besoins fonctionnels des services et le dégagement d'une importante source d'économies au regard des loyers acquittés par la Chancellerie pour les différents locaux parisiens occupés jusqu'à présent. Pourtant, il a finalement été décidé de renoncer à la possibilité d'acquérir un immeuble situé à Bagnolet et de prolonger d'un an la recherche d'une solution pour le regroupement de ces services. Les conséquences financières et fonctionnelles d'un tel report ne manqueront pas d'être étudiées par la commission des Finances. ⁽¹⁾

Il en est également ainsi des résultats attendus de **la mise en œuvre des SPSI ministériels** tant au niveau central que dans les services déconcentrés, notamment dans le cadre de la réforme de l'administration territoriale de l'État. Certes, l'analyse de ces SPSI indique une réelle prise en compte des objectifs assignés, mais il apparaît globalement qu'en dépit d'efforts de rationalisation indéniables, les ratios d'occupations définis par France Domaine ne sont que trop rarement atteints.

Des progrès doivent également encore être accomplis en ce qui concerne **la connaissance réelle du patrimoine immobilier de l'État**. Comme l'avait préconisé la MEC, le tableau général des propriétés de l'État (TGPE) a entièrement basculé dans le nouveau système d'information financière *Chorus*. Malheureusement, cette intégration a visiblement généré un certain nombre de difficultés, faisant douter de la fiabilité des données reprises. Cette situation est encore aujourd'hui à l'origine d'une réserve substantielle de la Cour des comptes pour la certification des comptes de l'exercice 2010 portant sur la connaissance réelle du patrimoine immobilier de l'État. Le Gouvernement reconnaît que les informations reprises dans *Chorus* doivent encore être finalisées. Cet état de fait est préjudiciable. Outre qu'il retarde la mise en œuvre des possibilités de gestion spécifique permises par le module immobilier *Chorus RE-FX*, il est révélateur des difficultés persistantes, tant il est vrai qu'il est malaisé d'assurer une gestion saine d'un patrimoine, si ce dernier est insuffisamment connu ou incorrectement défini. Cette situation est particulièrement vraie pour le patrimoine immobilier des opérateurs de l'État, comme le souligne régulièrement la Cour des comptes.

La MEC salue les nouvelles orientations retenues quant à l'augmentation programmée de la **participation du produit des cessions au désendettement** : modifié par la loi de finances pour 2011, le taux de contribution à la réduction de la dette publique, qui s'établit à 15 % du produit des cessions en 2001, sera augmenté progressivement, à 30 % en 2014. En ce qui concerne le retour vers les

(1) La recherche a finalement abouti en décembre 2011 : les services centraux du ministère de la Justice seront regroupés dans un immeuble situé dans le 19^e arrondissement de Paris, entre la porte de la Chapelle et la porte d'Aubervilliers, à construire et à livrer en avril 2015.

ministères d'une partie du produit des cessions, la limitation de ce taux à hauteur de 50 % en 2014 et la fin du régime dérogatoire des ministères de la Défense et des Affaires étrangères constituent également un progrès, même si le souhait exprimé par la MEC d'une mutualisation totale du produit des cessions n'est pas encore atteint.

Parmi les réponses positives aux propositions de la MEC, il convient de souligner le rôle de « conseil de surveillance » de la politique immobilière de l'État reconnu au **Conseil de l'immobilier de l'État (CIE)** par le Gouvernement. Il importera de **confirmer sa reconnaissance**, notamment dans le cadre du décret à venir prolongeant cette institution après ses cinq premières années d'existence. Le CIE a en effet été institué par décret le 16 octobre 2006 pour une durée d'existence de cinq ans. Dans le cadre de la rédaction de ce décret⁽¹⁾, il appartiendra au Gouvernement de juger de l'opportunité de prévoir la saisine spécifique du CIE pour les projets concernant le patrimoine architectural de l'État, au-delà des seuls immeubles de bureau, comme le suggérait la MEC.

La MEC note par ailleurs que **le tableau de bord**, définissant la stratégie immobilière de l'État à l'aide d'indicateurs de performance immobilière uniformisés dans tous les ministères, est **encore en cours de finalisation** : bien que consciente de la difficulté que peut représenter la constitution d'un tel document, la MEC s'interroge, trois ans après en avoir fait la proposition, sur les causes d'un tel délai. Le Gouvernement ne fournit en effet aucune indication sur les raisons qui amènent le service France Domaine à poursuivre ses travaux sur le tableau de bord, alors qu'il a été présenté en début d'année 2011 au Conseil de l'immobilier de l'État⁽²⁾.

En ce qui concerne précisément **le service France Domaine**, dont la MEC espérait qu'il devienne le « bras séculier » de la réforme de sa politique immobilière, il semble évident que ce service est devenu un acteur incontournable et reconnu de la gestion immobilière de l'État. Cependant, l'exemple précité du regroupement des services centraux du ministère de la Justice montre, s'il en était besoin, que si France Domaine a effectivement été partie prenante du processus, **son influence a été pour le moins limitée** dans le choix d'une solution respectant au mieux les critères de la nouvelle politique immobilière de l'État.

Il est à craindre que l'affirmation d'un État propriétaire unique ne tarde encore à se concrétiser complètement.

(1) Le décret n° 2011-1388 du 28 octobre 2011 a prorogé pour cinq ans le Conseil de l'immobilier de l'État.

(2) Il convient de noter que l'article 160 de la loi de finances pour 2012 (loi n°2011-1977 du 28 décembre 2011), adopté à l'initiative d'un amendement parlementaire, prévoit la présentation d'un « document de politique transversale » sur la politique immobilière de l'État.

SUIVI DES PROPOSITIONS DE LA MEC SUR L'IMMOBILIER DE L'ÉTAT
(RAPPORT N° 923 DU 4 JUIN 2008)

Propositions				Réponses du Gouvernement			
<p><u>Proposition n° 1 :</u></p> <p>Le Gouvernement doit mener à son terme la réforme de la gestion immobilière de l'État qu'il a initiée à la suite du rapport de la MEC de juillet 2005, faute de quoi elle resterait en grande partie inopérante.</p>				<p>Le Parlement, par l'intermédiaire de sa commission des finances et du Conseil de l'immobilier de l'État, est très régulièrement tenu au courant des avancées continues de la politique immobilière - comme des difficultés qu'elle peut rencontrer. Il a pu ainsi se rendre compte de la détermination continue dont fait preuve le Gouvernement et de la marque profonde instillée par cette politique dans le paysage immobilier public. S'agissant du détail des mesures, le Ministre fait un point régulier en Conseil des ministres du bon avancement de cette politique (conseil des Ministres du 27 avril 2010, conseil des Ministres du 20 avril 2011), ce qui montre l'attachement qu'y apporte le Gouvernement.</p>			
<p>Mise en œuvre</p>							
oui	En cours	Partielle	non				
	X						
<p><u>Proposition n° 2 :</u></p> <p>La réforme de la gestion immobilière de l'État doit être portée par une volonté politique sans faille au niveau tant du ministère du Budget, des comptes publics et de la fonction publique que du Premier ministre.</p>				<p>Le Premier ministre a marqué cette volonté en signant lui-même les circulaires du Premier ministre du 16 janvier 2009. La politique immobilière de l'État participe en outre pleinement au souhait de réduire le train de vie de l'État, que le Président de la République a exprimé dans sa lettre au Premier ministre du 28 juin 2010.</p> <p>Le Ministre du Budget a prolongé ses orientations politiques fixées au plus haut niveau, en annonçant le plafonnement en valeur des baux (annoncé au Parlement lors d'un débat dans l'Hémicycle le 19 avril 2010 consacré spécifiquement à ce sujet), puis en annonçant l'extension de ces plafonds à la province (lors de l'installation du nouveau conseil de l'immobilier de l'État le 6 octobre 2010), enfin lors d'une audition à la commission des finances du Sénat (janvier 2011). La multiplicité des dossiers sur lesquels il est amené à se prononcer atteste du caractère constant de cette volonté politique.</p>			
<p>Mise en œuvre</p>							
oui	En cours	Partielle	non				
	X						
<p><u>Proposition n° 3 :</u></p> <p>Le service France Domaine doit mener à bien la réforme interne lui permettant de remplir le</p>				<p>Le service France Domaine est incontestablement devenu le « bras séculier » de l'État. C'est désormais le réflexe normal des administrations et de leurs opérateurs de se retourner vers France Domaine lorsqu'ils doivent traiter un sujet de nature immobilière. Son statut de service d'administration centrale lui assure un rattachement aux autorités politiques permettant de veiller au bon</p>			
<p>Mise en œuvre</p>							
oui	En cours	Partielle	non				
	X						

Propositions				Réponses du Gouvernement			
<p>rôle de « bras séculier » de l'État. Son statut doit évoluer pour lui donner une plus grande autonomie et un niveau de rattachement propre à lui assurer une autorité suffisante face aux différents ministères. Il doit renforcer son contrôle sur les multiples structures publiques qui s'occupent d'immobilier de l'État et s'aider d'opérateurs de marchés publics et privés dans le montage des opérations immobilières.</p>				<p>respect de la proposition n° 2. Son rattachement à la direction générale des finances publiques lui permet de disposer de son réseau pour s'assurer du bon suivi de la mise en œuvre de cette politique. Le contrôle sur les organes qui s'occupent d'immobilier de l'État est de plus en plus évident, soit par l'absorption de ces organes (par exemple l'ancienne commission interministérielle de la politique immobilière) soit par leur participation à l'instance de direction de plusieurs d'entre elles à caractère directement immobilier (exemples : commission interministérielle de la politique immobilière à l'étranger ; membre du conseil de surveillance de la Société du Grand Paris ; membre du conseil d'administration de l'EPAURIF-EP d'aménagement des universités parisiennes, membre du conseil d'administration de l'OPPIC-EP de maîtrise d'ouvrage des travaux culturels).</p>			
Mise en œuvre							
oui	En cours	Partielle	non				
		X					
<p><u>Proposition n° 4 :</u> Le Conseil de l'Immobilier de l'État doit poursuivre son rôle d'orientation et de contrôle, notamment en rendant des avis préalables sur les principales opérations immobilières de l'État. Il pourra devenir le « conseil de surveillance » du service France Domaine au statut rénové.</p>				<p>Le fonctionnement concret du CIE depuis le rapport de 2008 montre que cette proposition est bien appliquée : le CIE est, de fait, placé dans le rôle de « conseil de surveillance » de la politique immobilière de l'État.</p>			
Mise en œuvre							
oui	En cours	Partielle	non				
X							

Propositions				Réponses du Gouvernement			
<p><u>Proposition n° 5 :</u></p> <p>Le Gouvernement doit veiller à ce que la nouvelle politique immobilière de l'État, de nature interministérielle mais mise en œuvre par le ministère du budget, soit appliquée pleinement et sans réticences par l'ensemble des ministères.</p>				<p>Les instances de mutualisation de la nouvelle politique immobilière de l'État fonctionnent de manière très correcte (nombreuses réunions interministérielles au cabinet du Premier ministre, réunions mensuelles du Comité administratif du Conseil de l'immobilier de l'État, réunions semestrielles des comités bilatéraux de politique immobilière avec chaque administration), ce qui permet une réelle assimilation des critères de performance immobilière par les administrations utilisatrices.</p>			
<p>Mise en œuvre</p>							
oui	En cours	Partielle	non				
	X						
<p><u>Proposition n° 6 :</u></p> <p>La stratégie de l'État propriétaire, qui fait toujours défaut, devra être définie par le service France Domaine avec l'appui du Conseil de l'immobilier de l'État et sous l'autorité du ministre du Budget. Définie en vue d'une gestion patrimoniale, et non seulement budgétaire et comptable, cette stratégie devra comporter des principes clairs et précis, notamment pour le choix du lieu d'implantation, l'arbitrage entre propriété domaniale et location, la gestion des baux privés conclus par l'État et la qualité environnementale des immeubles publics.</p>				<p>Le Conseil de l'immobilier de l'État a pu constater, sur les différents dossiers qu'il a examinés, que les différents points cités dans la recommandation font bien l'objet d'un examen lors du choix des opérations.</p> <p>S'agissant de la gestion des baux privés conclus par l'État, une audacieuse politique de renégociation de l'ensemble des baux en région Ile-de-France a été conduite dont les résultats se sont avérés positifs.</p>			
<p>Mise en œuvre</p>							
oui	En cours	Partielle	non				
	X						

Propositions				Réponses du Gouvernement			
<p><u>Proposition n° 7 :</u></p> <p>L'actualisation en 2008 des schémas pluriannuels de stratégie immobilière (SPSI) des ministères devra être effectuée en accord avec les décisions prises dans le cadre de la révision générale des politiques publiques (RGPP) et avec le pilotage actif du service France Domaine.</p>				<p>Un point d'avancement des SPSI de toutes les administrations centrales a été présenté au CIE en mars 2011 et lui a permis de s'assurer des points contenus dans la proposition n° 7.</p>			
Mise en œuvre							
oui	En cours	Partielle	non				
X							
<p><u>Proposition n° 8 :</u></p> <p>La définition de la stratégie immobilière de l'État doit passer par la définition sous forme d'un tableau de bord, d'indicateurs de performance immobilière mesurés de façon normalisée dans tous les ministères. Des objectifs chiffrés mobilisateurs devront être définis, notamment en matière d'occupation de l'espace, de réduction des coûts et de qualité environnementale. Ces indicateurs devront figurer dans les projets et rapports annuels de performances des ministères.</p>				<p>Un projet de tableau de bord a été produit par France Domaine et soumis au Conseil de l'Immobilier de l'État en début d'année 2011. Il doit encore être finalisé.</p>			
Mise en œuvre							
oui	En cours	Partielle	non				
	X						

Propositions				Réponses du Gouvernement			
<p><u>Proposition n° 9 :</u></p> <p>La définition et la mise en place du système d'information financière et comptable de l'État CHORUS, prévue en 2009 et 2010, devront comporter un module de gestion immobilière appelé à remplacer le tableau général des propriétés de l'État (TGPE) et à permettre la tenue d'une véritable comptabilité analytique des dépenses immobilières. C'est une condition nécessaire à la connaissance de la dépense immobilière des ministères.</p>				<p>Le TGPE a bien été supprimé et le module immobilier de CHORUS (Re-FX) mis en place. Les données qui y figurent, issues nécessairement du TGPE, doivent être finalisées pour assurer la qualité de l'information, avant de prévoir de nouveaux développements.</p>			
Mise en œuvre							
oui	En cours	Partielle	non				
		X					
<p><u>Proposition n° 10 :</u></p> <p>La « règle de retour » aux ministères du produit des cessions, en général fixée à 85 %, devra être supprimée pour permettre une mutualisation totale de ce produit, seule compatible avec l'affirmation d'un État propriétaire unique.</p>				<p>Cette « règle de retour » a été modifiée par l'article 61 de la loi de finances pour 2011 selon les préconisations du Conseil de l'Immobilier de l'État qui avait émis un avis spécifique sur ce sujet. Dès 2009, ce taux avait été réduit à 65 % (dans le droit commun) pour créer des produits de cessions mutualisés. La contribution au désendettement de l'État, qui s'établit à 15 % (taux de droit commun) passera à 20 % en 2012, 25 % en 2013 et 30 % en 2014. Il en résultera une réduction concomitante de la part revenant à chaque ministère, qui s'établit aujourd'hui à 65 % et descendra à 60 % en 2012, 55 % en 2013 et 50 % en 2014.</p>			
Mise en œuvre							
oui	En cours	Partielle	non				
		X					

Propositions				Réponses du Gouvernement			
<p><u>Proposition n° 11 :</u></p> <p>La décision plusieurs fois annoncée de l'abrogation du régime juridique de l'affectation des immeubles domaniaux aux ministères doit maintenant être prise sans délai.</p>				<p>Cette abrogation est intervenue le 1^{er} janvier 2009 à la suite d'un décret du 1^{er} décembre 2008. Il appartient aux services locaux du Domaine d'établir avec les administrations des conventions d'utilisation des immeubles domaniaux qui ont les caractéristiques d'un bail et disposent d'un délai de 5 ans à cette fin.</p>			
Mise en œuvre							
oui	En cours	Partielle	non				
X							
<p><u>Proposition n° 12 :</u></p> <p>Une politique d'entretien préventive devra être définie par le service France Domaine, s'agissant des obligations incombant au propriétaire en application des principes établis par le code civil. Elle passe par le diagnostic préalable de tous les immeubles, la programmation pluriannuelle des travaux en tenant compte des priorités et la sécurisation d'un financement à partir des loyers budgétaires. L'expérimentation de la mutualisation de l'entretien en région Rhône Alpes, qui jusqu'à présent marque le pas, doit être relancée.</p>				<p>Cette politique d'entretien a été mise en place selon le calendrier exposé au CIE : une montée en charge progressive sur trois ans dont la troisième étape a été réalisée à la faveur de la loi de finances pour 2011. Des plans pluriannuels d'entretien du patrimoine de l'État ont été établis avec chacun des préfets de région et discutés avec le service France Domaine.</p>			
Mise en œuvre							
oui	En cours	Partielle	non				
	X						

Propositions	Réponses du Gouvernement												
<p><u>Proposition n° 13 :</u></p> <p>Le recensement et l'évaluation des immeubles de l'État doivent être affinés pour répondre aux réserves émises par la Cour des comptes dans la certification du bilan patrimonial de l'État pour 2006. Le recensement et l'évaluation des immeubles occupés par les opérateurs de l'État doivent être effectués selon un calendrier réduit de moitié, conformément à la décision prise par le ministre du Budget. À l'issue de ce travail, le mécanisme des loyers budgétaires devra être étendu aux opérateurs de l'État.</p>	<p>Ce travail de recensement et d'évaluation peut être considéré comme achevé. Il convient encore de fiabiliser les données pour espérer obtenir une levée de la réserve de la Cour des comptes. En tout cas, France Domaine accorde une importance particulière à ce travail qui mobilise beaucoup de ressources. S'agissant de l'extension du mécanisme des loyers aux opérateurs de l'État, elle a été annoncée par le Ministre chargé des domaines aux opérateurs et s'appliquera pour 2012 ; les détails techniques d'application doivent encore être précisés.</p>												
<table border="1"> <tr> <td colspan="4" data-bbox="114 1033 418 1070">Mise en œuvre</td> </tr> <tr> <td data-bbox="114 1070 181 1124">oui</td> <td data-bbox="181 1070 261 1124">En cours</td> <td data-bbox="261 1070 350 1124">Partielle</td> <td data-bbox="350 1070 418 1124">non</td> </tr> <tr> <td data-bbox="114 1124 181 1173"></td> <td data-bbox="181 1124 261 1173">X</td> <td data-bbox="261 1124 350 1173"></td> <td data-bbox="350 1124 418 1173"></td> </tr> </table>	Mise en œuvre				oui	En cours	Partielle	non		X			
Mise en œuvre													
oui	En cours	Partielle	non										
	X												
<p><u>Proposition n° 14 :</u></p> <p>La nouvelle politique immobilière de l'État doit aller au-delà de la gestion du parc de bureaux et progressivement s'étendre aux biens spécifiques (bâtiments historiques, patrimoine culturel, musées, tribunaux, établissements pénitentiaires, hôpitaux, universités,...) et aux</p>	<p>Il convient de définir les actions qui doivent être conduites sur chacun de ces deux parcs et ces actions sont de nature très différente. Il n'est donc pas anormal que les actions de France Domaine soient différenciées, ce qui permet aux administrations de mieux apprécier la nouvelle politique de l'État, dont il faut bien reconnaître qu'elle s'applique d'abord aux immeubles de bureaux. En revanche, certaines actions (notamment celles relatives à la comptabilité patrimoniale) s'appliquent de manière indifférenciée, que les immeubles en cause soient des immeubles de bureaux ou des immeubles spécifiques.</p>												

Propositions				Réponses du Gouvernement			
fonctions particulières (maîtrise d'ouvrage,...).							
Mise en œuvre							
oui	En cours	Partielle	non				
		X					

LA GESTION DES RESSOURCES HUMAINES AU MINISTÈRE DE L'ÉCOLOGIE

Dès juillet 2007, le bureau de la commission des Finances inscrivait au programme de la mission d'évaluation et de contrôle le thème de la gestion des ressources humaines au ministère de l'Écologie, de l'énergie, du développement durable et de l'aménagement du territoire (MEEDDAT).

Les deux rapporteurs désignés ont été MM. Jean Launay pour la commission des Finances et Michel Piron, membre de la commission des Affaires économiques.

*

Le nouveau ministère était sans équivalent en Europe, de par son périmètre et ses objectifs. S'il devait définir et piloter la nouvelle politique de développement durable, il devait aussi, en adaptant ses effectifs, conforter ses missions identitaires : réalisation des grandes infrastructures de transport, service aux usagers et aux collectivités territoriales, missions régaliennes de contrôle et de prévention des risques technologiques, développement des compétences scientifiques et techniques.

Faire émerger une culture commune à ses différentes composantes précédemment séparées, restructurer son organisation, ces deux défis se sont imposés au MEEDDAT alors que la révision générale des politiques publiques entraînait une nouvelle réduction de ses effectifs et une nouvelle réorganisation de ses directions départementales et régionales.

La gestion des ressources humaines revêtait dans ces conditions une importance critique pour emporter l'adhésion des personnels et modeler l'avenir du ministère.

Les travaux de la mission ont commencé en avril 2008. Si le thème initial de l'étude portait sur la gestion des ressources humaines, il est rapidement apparu indispensable de prendre en compte l'évolution des structures de ministère, dans la mesure où elles constituaient le cadre mouvant de cette gestion.

La mission est intervenue au cours d'un processus. Elle n'analysait donc pas les effets de réformes encore inachevées en 2008 mais soulignait des enjeux et des objectifs.

Le rapport a été publié en juin 2008.

*

* *

PRINCIPALES OBSERVATIONS SUR LES RÉPONSES DU GOUVERNEMENT

La MEC se félicite que l'essentiel de ses propositions aient été prises en compte par le Gouvernement, même si certaines sont encore en cours de mise en œuvre. Quelques points suscitent des inquiétudes.

1.– Sur le renforcement des effectifs de la gestion des ressources humaines

Les propositions relatives à la gestion des ressources humaines ont été émises en 2008 par la MEC au démarrage de la constitution d'un grand ministère du développement durable qui impliquait non seulement de nouvelles missions, de nouvelles réorganisations administratives, mais aussi un changement culturel profond.

La réorganisation du ministère n'était pas achevée, d'autant que lui a succédé, un an après sa création, le ministère de l'Écologie, de l'énergie, du développement durable et de la mer en charge des technologies vertes et des négociations sur le climat.

Compte tenu des défis qu'il devait relever – rendre l'action de l'État plus efficace dans le domaine du développement durable à partir d'un socle constitué de cultures et de moyens très disparates, sans oublier ses activités identitaires –, **la MEC estimait essentielle la mise en place de structures performantes de gestion des carrières tant au niveau national qu'au niveau des régions.**

La concomitance de la réorganisation des trois niveaux – national, régional et départemental – représentait un défi de management et la pression était d'autant plus forte que les effectifs pouvaient simultanément être réduits.

La MEC se félicite que la fonction ressources humaines ait été relativement épargnée par la règle du non remplacement de la moitié des départs en retraite puisque celle-ci n'a touché que la gestion des procédures administratives et de paie et que les effectifs de la gestion personnalisée des ressources humaines ont été protégés.

Le Gouvernement indique que le projet de gestion prévisionnelle des ressources humaines « Perspectives RH 2013 » permettra d'accélérer la professionnalisation des agents en charge de la gestion prévisionnelle des ressources humaines, des questions de compétences et des parcours professionnels.

La MEC est toutefois sensible aux nombreuses inquiétudes que ce mouvement de redéploiement et de réduction des effectifs suscite auprès d'agents du ministère qui manquent souvent de lisibilité sur les évolutions de leurs missions ainsi que sur les structures dans lesquels ils vont les exercer. **Le souhait de la MEC de voir les effectifs de la GPRH protégés reste donc plus que jamais d'actualité.**

2.– Sur la fusion des corps

Dans sa réponse, le Gouvernement fait un point très précis sur le programme de fusion des corps. Le projet du ministère s'est inscrit dans un programme interministériel lancé en avril 2009 et qui a fait l'objet d'un arbitrage en juin 2010. Il est donc **en cours de réalisation** et l'estimation de son coût est plus avancée pour les corps de catégorie B (20 millions d'euros regroupant l'indiciaire et l'indemnitare) que pour ceux de catégorie A.

C'est une évolution administrative dont sont attendues une simplification des processus de gestion et donc une réduction des coûts de gestion. La mobilité des personnels devrait en être facilitée. La MEC tient à rappeler que la fusion des corps ne supprime pas la spécificité des missions et suppose d'importants investissements de formation. Elle nécessite concertation et participation.

3.– Sur la gouvernance à cinq et la réduction des délais de réalisation des grandes infrastructures

La MEC exprimait le souhait que la gouvernance à cinq, qui constitue l'un des aboutissements du Grenelle de l'environnement, n'allonge pas davantage les délais de réalisation des grandes infrastructures et soit mise en place dans le cadre des instances de concertation existantes.

La loi portant engagement national pour l'environnement a formalisé les modalités de cette gouvernance et exigé une adaptation des acteurs.

Le Gouvernement indique qu'elle s'est traduite en particulier dans la composition de Conseil national du développement durable et du Grenelle de l'environnement auquel a été soumis le schéma national des infrastructures de transport pour les 30 années à venir.

La MEC attache une grande importance à une parution rapide des décrets relatifs aux instances consultatives ayant vocation à examiner les politiques d'environnement et de développement durable, d'une part, et **aux études d'impact sur l'environnement et à la réforme de l'enquête publique** d'autre part. Selon le Gouvernement, les dispositions de ces derniers, en clarifiant les procédures, seront de nature à améliorer l'instruction des projets et à réduire les délais de réalisation des grandes infrastructures, en particulier celles offrant la possibilité de recourir à une enquête publique unique lorsque la réalisation d'un projet est soumise à plusieurs enquêtes.

4.– Sur la création d’une instance d’évaluation des choix d’investissement dans les infrastructures de transport

Les projets d’infrastructures de transports nationales ou régionales ne font toujours l’objet d’aucune étude d’impact socio-économique et la création d’une instance d’évaluation n’est encore, en 2011, qu’à l’état de projet.

Toutefois, la situation pourrait s’améliorer : le cinquième conseil de modernisation des politiques publiques prévoit de renforcer la place de l’évaluation en matière de grands investissements publics et, en particulier, de confier au Commissariat général à l’investissement la mission de définir une structure interministérielle d’évaluation des grands investissements immobiliers, informatiques et de transports.

5.– Sur la programmation des projets d’infrastructure de transport

Le projet de schéma national des infrastructures de transport (SNIT) qui présente les orientations en matière d’investissement pour les 30 années à venir, après avoir été soumis pour avis au Comité national du développement durable et du Grenelle de l’environnement ainsi qu’à l’autorité environnementale, a été présenté en commission des Finances par le Rapporteur spécial⁽¹⁾ et va faire l’objet d’un débat en séance publique.

Ce schéma est organisé autour de principes directeurs que la MEC peut approuver : optimiser le système de transport existant, améliorer la performance dans la desserte des territoires, améliorer les performances énergétiques et réduire l’empreinte environnementale sont des inflexions bienvenues et cohérentes avec le Grenelle de l’environnement. Dans la présentation du SNIT, on peut cependant regretter qu’une dimension importante de toute politique de transport, qui est celle de l’objectif de compétitivité économique, ne soit pas plus développée.

Ce qui apparaît très fortement – et cela est bien évidemment une préoccupation la mission d’évaluation et de contrôle – **c’est l’absence de plan de financement cohérent et l’absence de hiérarchisation et de priorisation des projets.**

Comme elle l’avait fait en 2008, la MEC souligne que dans un contexte de foisonnement des projets d’infrastructures et de pénurie de moyens budgétaires, si l’on veut éviter de décevoir les usagers potentiels, **il faut afficher clairement des priorités réalistes.**

(1) Voir le rapport d’information n° 3450 de M. Hervé Mariton : « La volonté ou l’illusion ? Le financement du schéma national d’infrastructures de transport ».

6.- Sur la qualité du service rendu aux usagers et aux collectivités territoriales et la fusion des directions départementales de l'équipement (DDE) et des directions départementales de l'agriculture et de la forêt (DDAF)

L'assistance technique fournie par l'État pour des raisons de solidarité et d'aménagement du territoire est une prestation de solidarité qui permet aux communes éligibles de bénéficier d'une assistance technique et de conseils de l'État dans les domaines de la voirie, de l'aménagement et de l'habitat.

1 400 ETP sont consacrés à cette assistance. **La MEC se félicite qu'elle ne soit pas concernée par la RGPP et ne fasse l'objet d'aucune diminution des moyens humains et de fonctionnement dans la loi de programmation des finances publiques pour 2011, 2012 et 2013.**

Ces prestations sont assurées par les nouvelles directions départementales des territoires (DDT) interministérielles et rattachées aux services du Premier ministre. Leur organisation est devenue effective au 1^{er} janvier 2010. Si les anciennes DDEA constituent le socle essentiel de ces nouvelles directions, elles exercent aussi des fonctions d'autres ministères sous l'autorité du préfet.

Si la MEC se félicite de cette évolution issue de la RGPP et est consciente de l'intérêt de la mutualisation des fonctions support de services déconcentrés issus d'administrations centrales distinctes œuvrant dans le cadre départemental, **elle s'inquiète du problème de la perte du contrôle du budget de ces nouveaux services** par le ministère puisque leurs crédits de fonctionnement relèvent désormais du nouveau programme interministériel *Fonctionnement des directions départementales interministérielles*, placé à juste titre sous la responsabilité du Premier ministre et donc rattaché pour sa gestion au Secrétariat général du Gouvernement.

7.- Sur l'élaboration d'un plan d'ingénierie du développement durable

Aucun plan n'a été élaboré, mais plusieurs initiatives ont été prises. Comme l'avait préconisé la MEC, l'ingénierie du ministère doit se redéployer vers les nouveaux domaines d'expertise du développement durable.

Toutefois, la déclaration d'intention du Gouvernement peine à se traduire dans les faits. Sur le terrain, les membres de la mission constatent davantage un reflux de l'ingénierie que son redéploiement.

8.- Sur les effectifs de l'inspection des installations classées

Les inspections des sites, en particulier des 660 sites à hauts risques (sites Seveso) et les études de dangers doivent constituer une véritable priorité pour le ministère. Les moyens correspondant doivent en conséquence être affectés à l'inspection des installations classées.

La table ronde sur les risques industriels de 2009 a souligné une nouvelle fois la question des effectifs et a recommandé le doublement à l’horizon 2015 par rapport à 2001 soit un objectif de 1 700 ETP.

Si ces effectifs ont connu une progression régulière depuis 2005, la MEC regrette leur recul entre 2010 et 2011 (– 20 ETP).

9.– Sur les plans de prévention des risques technologiques (PPRT)

Les objectifs de la MEC n’ont pas été atteints. Le retard pris en matière de prescription s’explique par la vérification préalable que toutes les mesures de réduction du risque à la source relevant de la seule responsabilité de l’exploitant ont été identifiées et prescrites.

La MEC se félicite de l’ambition du Gouvernement d’avoir prescrit l’ensemble des 423 PPRT et approuvé 60 % d’entre eux à la fin de l’année 2011 alors que fin 2010, seuls 335 étaient prescrits et 54 approuvés. Le cap des 100 PPRT approuvés a été franchi en mai 2011.

Trois problèmes subsistent.

– La loi de finances pour 2011, si elle a étendu le dispositif du **crédit d’impôt aux propriétaires bailleurs** pour les prescriptions de travaux dans le cadre des PPRT, a diminué le taux de ce crédit (30 % au lieu de 40 %) et fortement abaissé le plafond (10 000 € pour un couple au lieu de 30 000 €). Toutefois la loi de finances pour 2012, sans toucher au taux du crédit d’impôt, a relevé ce plafond à 20 000 euros pour un couple, ce qui devrait permettre de débloquer la mise en œuvre des travaux dans une partie des situations.

– **Approbation ne veut pas dire mise en œuvre.** Une fois le PPRT approuvé, il faut parfois deux ans pour le mettre en œuvre, car État, industriels et collectivités n’arrivent pas à se mettre d’accord sur une convention de financement.

– **Pour les entreprises**, les dispositions de la loi sont les mêmes que pour les particuliers, mais elles ne bénéficient pas du crédit d’impôt. À défaut d’une doctrine adaptée à leur situation, beaucoup vont se retrouver dans l’impossibilité de financer les travaux prescrits.

10.– Sur la mutualisation des équipements de recherche du réseau scientifique et technique du ministère et l’association des collectivités territoriales à la gouvernance de ce réseau

La démarche demandée a été entreprise et a donné lieu à la création de plusieurs pôles scientifiques et techniques auxquels les collectivités territoriales ont été associées à la fois au niveau national et au niveau local.

SUIVI DES PROPOSITIONS DE LA MEC SUR LA GESTION DES RESSOURCES HUMAINES AU MEEDDAT (RAPPORT N° 991 DU 24 JUIN 2008)

Propositions				Réponses du Gouvernement											
<p>Proposition n° 1 : Les effectifs chargés de la gestion des ressources humaines au MEEDDAT, au niveau national comme au niveau régional, doivent être renforcés significativement dans les 5 années à venir</p>				<p>Dans le cadre du schéma pluriannuel des emplois du ministère de l'écologie, du développement durable, des transports et du logement (MEDDTL), et plus particulièrement au titre de la mesure 155 <i>Mutualisation et intégration des fonctions support</i> de la RGPP 1, le plafond d'emplois pluriannuel du programme 217 <i>Conduite et pilotage des politiques de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de la mer</i> (CPPEEDDM) a été impacté par une réduction d'emplois dimensionnée à - 1 253 ETP lors du 1er triennal 2009-2011 ; soit un rythme de - 410 ETP pour 2009 (dont - 97 ETP pour l'administration centrale et - 313 ETP en services déconcentrés), - 415 ETP pour 2010 (gains réalisés intégralement dans les services déconcentrés) et - 428 ETP en 2011.</p>											
				<p>Dans le cadre de cet effort de réduction, la fonction ressources humaines (RH) n'a été concernée que par une mesure consistant à mettre en place au niveau régional des pôles support intégrés (PSI) de gestion administrative et de la paye.</p>											
				<p>Ce projet s'inscrit dans la démarche de modernisation de la GRH animée par la DGAFP qui, en articulation avec le projet de l'opérateur national de la paie (ONP), distingue dans la fonction RH, d'une part, la gestion des procédures administratives et de la paie dont la rationalisation doit permettre des économies d'emplois et, d'autre part, la gestion personnalisée des ressources humaines (Gestion prévisionnelle des ressources humaines, développement des parcours professionnels et formation) qui mobilisent des moyens croissants autour de métiers émergents (conseillers mobilité-carrière, chargés de mission GPEEC...).</p>											
<p>Mise en œuvre</p> <table border="1"> <thead> <tr> <th>oui</th> <th>En cours</th> <th>Partielle</th> <th>non</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td></td> <td></td> <td>X</td> <td></td> </tr> </tbody> </table>				oui	En cours	Partielle	non			X		<p>Dans le même temps, le ministère a regroupé les centres interrégionaux de formation professionnelle (CIFP) et les cellules de conseils individualisés (cellules GUEPARH) au sein de nouveaux centres de valorisation des ressources humaines (CVRH) consolidant ainsi les efforts importants effectués par le ministère pour accompagner de façon plus individualisée les agents dans le développement de leurs compétences.</p> <p>Le ministère s'est engagé également dans un projet de renforcement de la fonction RH en région permettant d'articuler le pilotage central et une déconcentration plus forte de la gestion.</p> <p>Enfin, un projet de GPRH, intitulé « Perspectives RH 2013 », mobilise l'ensemble des acteurs de la gestion des ressources humaines (GRH), au niveau national mais aussi au niveau déconcentré, pour adapter la GRH aux enjeux de transformation du ministère liés aux besoins en compétences du développement durable ainsi qu'aux efforts de réduction</p>			
oui	En cours	Partielle	non												
		X													

Propositions				Réponses du Gouvernement			
				<p>d'effectifs (RGPP). Ce projet permet d'accélérer la professionnalisation des agents en charge de la gestion prévisionnelle des ressources humaines mais aussi celle des agents en charge des questions de compétences et de parcours professionnels.</p> <p>Ce projet montre que les outils mis en œuvre sont désormais bien intégrés aux pratiques professionnelles, qu'il s'agisse d'outils informatiques (outils de gestion des postes de travail « Visio M Postes » notamment) ou du répertoire des emplois types.</p> <p>Le projet Perspectives RH 2013 a pour objectif d'aider à déterminer la feuille de route de la GRH du ministère sur la base d'une analyse des écarts entre les besoins en compétences et les ressources disponibles à horizon 2013. Cette feuille de route comporte des actions en matière de redéploiements qui justifient de continuer les efforts entrepris en matière de gestion personnalisée des ressources humaines.</p>			
<p>Proposition n° 2 : Une étude prévisionnelle des conséquences budgétaires, à court et à longs termes, de la fusion des corps de fonctionnaires du MEEDDAT doit être fournie au Parlement avant le 31 décembre 2009</p>				<p>Le programme de fusion de corps dans la Fonction publique de l'État a été lancé le 3 avril 2009 par courrier du ministre chargé de la Fonction publique demandant à chaque ministère de faire des propositions sur ce thème.</p> <p>Cette réforme doit permettre de réduire de manière sensible le nombre de corps, de lever certains obstacles à la mobilité constatés aujourd'hui et de garantir aux agents le déroulement d'une carrière diversifiée au sein d'un même corps ou dans une même filière.</p> <p>Par courriers du 22 mai et du 2 juin 2009, le ministère a présenté puis précisé son programme en matière de fusion de corps.</p> <p>Trois hypothèses étaient présentées :</p>			
				<p align="center">Mise en œuvre</p>			
				oui	En cours	Partielle	non

Propositions	Réponses du Gouvernement
	<p>Hypothèse 3 - Pour la catégorie B, regroupement en deux filières, une administrative et une technique qui intégreraient chacune une partie des corps de contrôle, selon que ceux-ci sont à dominante administrative ou technique.</p> <p>Par courrier du 4 août 2009, la DGAFP a exprimé sa préférence pour l'hypothèse n°3.</p> <p>Depuis, des réunions interministérielles ont permis d'affiner le programme de fusions, pour arriver à un arbitrage interministériel qui a fait l'objet d'un bleu du 21 juin 2010. Le ministère s'inscrit dans ce programme au travers de plusieurs chantiers.</p> <p>Il faut noter que les fusions des corps de catégorie B s'opèrent concurremment au rapprochement des grilles indiciaires de ces corps avec le nouvel espace statutaire (NES) défini par un décret en 2009, et porté par la direction générale de la fonction publique.</p> <p>Périmètre</p> <p>À ce jour, le programme de fusions de corps se présente de la façon suivante :</p> <p><u>CATÉGORIE A</u></p> <p>Le corps des ingénieurs des ponts, des eaux et des forêts (IPEF) est entré en vigueur le 1er octobre 2009, par fusion du corps des ingénieurs des ponts et chaussées (IPC) et de celui des ingénieurs du génie rural, des eaux et des forêts (IGREF).</p> <p>Un projet de fusion de corps d'ingénieurs, regroupant les ingénieurs des travaux publics de l'État (ITPE), les ingénieurs de l'agriculture et de l'environnement (IAE), les ingénieurs des travaux géographiques et cartographiques (ITGCE) et les ingénieurs des travaux météorologiques (ITM) est lancé avec le ministère de l'agriculture, de l'alimentation, de la pêche, de la ruralité et de l'aménagement du territoire (MAAPRAT), le ministère de l'écologie, du développement durable, des transports et du logement (MEDDTL) assurant la conduite du projet. Ce projet ouvrira à une revalorisation statutaire comprenant un relèvement du 1er échelon d'entrée dans le corps, et la mise en place d'un 3e niveau de grade à accès fonctionnel (GRAF).</p> <p>L'objectif est d'aboutir à un corps fusionné en 2012. Une première réunion de présentation du projet aux représentants du personnel s'est tenue le 27 janvier, et a montré à ce stade des réactions allant de l'opposition à une forte réserve.</p> <p>Par ailleurs, la DGAFP engage la création d'un corps "interministériel à gestion ministérielle" pour les attachés, qui ouvrira aux mêmes revalorisations statutaires, et auquel il faudra décider d'adhérer ou non, sans doute dès 2011.</p>

Propositions	Réponses du Gouvernement
	<p data-bbox="491 243 664 271"><u>CATÉGORIE B</u></p> <p data-bbox="491 283 669 311">Filière technique</p> <p data-bbox="431 323 1081 462">Un projet de fusion des corps techniques de catégorie B, regroupant les techniciens supérieurs (TSE) et les contrôleurs des travaux publics de l'État (CTPE) a démarré le 30 juin 2010 avec une présentation d'un état des lieux des deux corps aux organisations syndicales.</p> <p data-bbox="431 475 1081 558">Entre-temps, il a été décidé d'incorporer dans le périmètre les contrôleurs des affaires maritimes (CAM) de la branche sécurité – navigation, contrôles marins et environnement.</p> <p data-bbox="431 571 1081 709">Plusieurs réunions thématiques avec les organisations syndicales ont eu lieu, et un projet de décret statutaire a été présenté aux représentants du personnel. Après un passage en CTPM prévu en juillet 2011, l'objectif est d'aboutir à un nouveau texte statutaire à l'automne 2011.</p> <p data-bbox="491 766 864 793">Filière administrative et de contrôle</p> <p data-bbox="431 806 1081 1112">En ce qui concerne la filière administrative et de contrôle, il a été décidé de créer un corps qui regrouperait le corps des secrétaires administratifs (SA), les contrôleurs des affaires maritimes - spécialité droit social et administration générale - (CAM) et les deux corps de contrôle et de sécurité du MEDDLT, les inspecteurs du permis de conduire et de la sécurité routière (IPCSR) et les contrôleurs des transports terrestres (CTT). Les IPCSR ont été retirés du périmètre de la fusion, du fait du transfert de la politique de sécurité et d'éducation routières au ministère de l'Intérieur, de l'Outre-mer, des Collectivités territoriales et de l'Immigration.</p> <p data-bbox="431 1124 1081 1239">À l'intérieur de ce corps unifié, des spécialités notamment pour les missions de contrôle, seront préservées par le biais d'une formation initiale et continue et d'une habilitation professionnelle spécifique.</p> <p data-bbox="431 1252 1081 1445">Des réunions bilatérales avec les organisations syndicales des corps concernés se sont déroulées au mois de janvier et février 2011. Les travaux proprement dits devant aboutir à la rédaction du nouveau décret statutaire ont débuté au mois d'avril 2011 et se poursuivront sous la forme de réunions thématiques (missions, rémunération, avancement, recrutement, etc).</p> <p data-bbox="431 1457 1081 1541">L'objectif pour ce deuxième chantier de fusion est d'aboutir à la publication d'un texte statutaire au cours du premier trimestre 2012.</p>

Propositions	Réponses du Gouvernement
	<p style="text-align: center;">Filière médico-sociale</p> <p>La DGAFP envisage dès 2011 la création d'un corps interministériel pour les agents des services sociaux (assistants de service social et conseillers techniques de service social), qui permettrait une revalorisation de leurs statuts. La DGAFP a souhaité l'adoption dans un premier temps de textes relatifs à la fonction publique territoriale. Le contenu et les modalités de mise en œuvre de ce projet pour la fonction publique d'État sont encore en phase préparatoire.</p> <p style="text-align: center;">Coût :</p> <p>Le coût des opérations de fusion doit être distingué selon les éléments indiciaires qui sont parfois normés et donc « obligatoires » (type reclassement des corps de catégorie B fusionnés dans la nouvelle grille interministérielle pour la catégorie B), ou indemnitaires, qui font l'objet d'arbitrages ministériels et budgétaires et de négociation avec les représentants du personnel. Toute évolution est prise sur le retour catégoriel attribué annuellement à chaque ministère.</p> <p>Toutefois, il est important de noter que les fusions de corps engagées ont, entre autres objectifs, la simplification des processus de gestion qui devrait avoir pour corollaire une réduction des coûts de gestion induits.</p> <p>L'estimation des coûts des fusions est plus avancée pour la fusion des corps de catégorie B technique (environ 20 millions d'euros, regroupant l'indiciaire et l'indemnitare, pour 13 000 agents), sachant que la démarche choisie est nécessairement, au vu des nécessités budgétaires, d'un étalement dans le temps des mesures projetées.</p> <p>Compte tenu du phasage des projets de fusions des corps de A, l'estimation des coûts est à ce jour encore prématurée, les contours des projets n'étant pas encore complètement définis.</p>
<p><u>Proposition n° 3 :</u> La gouvernance à cinq, qui, en application du Grenelle de l'environnement, a pour objectif de rassembler, pour la discussion des choix d'investissement, les élus, les représentants de l'État, les entreprises, les syndicats et les associations de protection de l'environnement, doit accorder une place primordiale aux parlementaires, représentants de l'intérêt</p>	<p>Le principe de la gouvernance à 5 a trouvé sa pleine expression dans la loi grenelle II. Il s'est ainsi traduit très concrètement dans la composition du conseil national du développement durable et du Grenelle de l'environnement (CNDDGE) chargé du suivi du Grenelle, qui inclut à ce titre les élus. Dans l'actualité récente, le schéma national des infrastructures de transport et son évaluation ont été présentés au CNDDGE, qui a eu tout loisir de se prononcer et de débattre sur ces éléments. La gouvernance à cinq fonctionne désormais dans de nombreux comités relevant du domaine des transports, et notamment dans le cadre du conseil supérieur des transports terrestres et de l'intermodalité.</p> <p>La loi portant engagement national pour l'environnement permet à l'ensemble des parties prenantes, notamment aux élus, d'intervenir sur le mode la gouvernance à cinq tout au long de</p>

Propositions				Réponses du Gouvernement				
<p>général. La gouvernance à cinq doit, par ailleurs, être mise en place dans le cadre des instances de concertation existantes, éventuellement modifiées à cet effet. Elle doit avoir comme objectif prioritaire de réduire les délais de réalisation des grandes infrastructures de transport qui sont excessifs en France.</p>				<p>l'élaboration d'un projet. L'article 230 de la loi dispose en effet que l'autorité compétente pour prendre la décision d'autorisation d'un projet peut organiser, à la demande du maître d'ouvrage, une réunion de concertation avec les parties prenantes locales intéressées par ce projet, afin que chacun puisse faire part de ses observations sur l'impact potentiel du projet envisagé.</p> <p>La loi incite également par son article 246 à l'organisation d'une concertation préalable à l'enquête publique, avec le public et/ou un comité rassemblant des représentants de l'État, des collectivités territoriales concernées par le projet, d'associations ou de fondations environnementales représentatives, des organisations syndicales représentatives de salariés et des entreprises. Des instances de suivi de la mise en œuvre des mesures d'évitement, de réduction ou de compensation des effets négatifs notables d'un projet d'infrastructure linéaire peuvent en outre être créées par le représentant de l'État dans le département selon les principes de la gouvernance à cinq (article 248). Ces deux dispositifs sont de nature à éviter les retards liés à une découverte tardive de questions insuffisamment examinées.</p> <p>Le décret résultant de l'article 249 de la loi portant engagement national pour l'environnement, fixant la liste des instances consultatives ayant vocation à examiner les politiques d'environnement et de développement durable, devrait être publié au 2^{ème} semestre 2011. Il déterminera les instances dans lesquelles pourront être désignés les associations, organismes et fondations dont la vocation à prendre part au débat sur l'environnement est reconnue.</p> <p>Par ailleurs les décrets relatifs aux études d'impacts sur l'environnement et à la réforme de l'enquête publique (qui devraient être publiés en 2011), en clarifiant les procédures, sont de nature à améliorer l'instruction des projets et à en réduire les délais. Ils prévoient ainsi la possibilité de recourir à une enquête publique unique lorsque la réalisation d'un projet est soumise à plusieurs enquêtes.</p> <p>Enfin, la gouvernance à 5 ne se substitue en rien aux responsabilités décisionnaires des parlementaires dans le cadre législatif.</p>				
					<p>Mise en œuvre</p>			
					oui	En cours	Partielle	non
	X							
<p>Proposition n° 4 :</p> <p>Le Gouvernement est invité à constituer, au sein du MEEDDAT, une instance d'évaluation des choix d'investissement dans les infrastructures de transport, dont la composition soit publique,</p>				<p>La proposition a donné lieu à une mesure dans le cadre de la "RGPP1", intitulée "améliorer les procédures de choix des grands investissements de transport", mesure N° 13.</p> <p>Cette mesure a été pilotée par le MEDDTL jusqu'en fin 2010, puis clôturée fin 2010 pour être placée sous pilotage interministériel.</p>				

Propositions				Réponses du Gouvernement							
<p>pluraliste, et ouverte à des experts extérieurs, notamment universitaires, et dont les études soient communiquées au Premier ministre pour arbitrage et au Parlement pour information et contrôle, ces études traitant en particulier des conséquences économiques, sociales et environnementales des projets examinés.</p>				<p>Les objectifs actuels du Gouvernement en la matière sont résumés dans le CMPP du 9 mars 2011 par la fiche "Renforcer la place de l'évaluation en matière de grands investissements publics" qui prend la suite de la proposition 4 de la mission d'évaluation et de contrôle (MEC).</p> <p>Celle-ci prévoit de confier au Commissariat général à l'investissement la mission de définir une "structure interministérielle" d'évaluation des grands investissements immobiliers, informatique et de transports : "La structure associera les ministères chargés de l'économie, du budget et du développement durable, et s'appuiera sur les ministères porteurs des projets soumis à son instruction".</p> <p>Le projet de schéma national des infrastructures de transport, qui présente les orientations en matière d'investissement dans les infrastructures de transport pour les 30 prochaines années a été soumis pour avis au Comité national du développement durable et du Grenelle de l'environnement ainsi qu'à l'Autorité environnementale. Ce projet doit faire l'objet d'un débat au Parlement.</p>							
								Mise en œuvre			
								oui	En cours	Partielle	non
	X										
<p><u>Proposition n° 5 :</u></p> <p>Le Gouvernement doit arrêter et communiquer au Parlement, avant le 31 décembre 2009, et actualiser ensuite tous les 2 ans, une liste de ses projets d'infrastructures de transport nationales ou régionales, en précisant notamment leur date prévisionnelle d'entrée en service, ainsi que les modalités de leur financement.</p>				<p>Dans le cadre des discussions budgétaires, d'une part, et, plus précisément, à l'occasion du vote du budget annuel de l'AFITF, d'autre part, le ministère est conduit à donner de premières orientations sur les opérations d'investissement qu'il entend, au titre de la gestion de l'année suivante, soutenir financièrement. Bien évidemment, seul le travail de gestion fine permet d'arrêter les opérations de moindre ampleur que l'AFITF soutient, à l'intérieur notamment des enveloppes des contrats de projets État-Région et des plans de modernisation des itinéraires routiers. Pour les projets de plus grande ampleur, les interventions sont déjà largement connues et médiatisées et il semble donc que l'objectif sous tendu par la proposition est déjà satisfait.</p>							
Mise en œuvre											
oui	En cours	Partielle	non								
X											

Propositions	Réponses du Gouvernement												
<p>Proposition n° 6 : La fusion des directions départementales de l'équipement (DDE) avec les directions départementales de l'agriculture et de la forêt (DDAF) doit viser à maintenir et à améliorer la qualité du service aux usagers et aux collectivités territoriales.</p>	<p>Les directions départementales mettant en œuvre les politiques du ministère de l'écologie, du développement durable, des transports et du logement (MEDDTL) ont été fortement réorganisées depuis ces dernières années.</p> <p>Dans un premier temps, la fusion de la DDE avec la DDAF a été engagée dès le 1^{er} janvier 2007, à titre expérimental dans huit départements, puis étendue à 47 autres départements, pour aboutir à la création de 55 directions départementales de l'équipement et de l'agriculture (DDEA) en 2007 et en 2009.</p> <p>Cette réforme s'est ensuite inscrite dans un cadre plus large, celui de la réforme de l'administration territoriale de l'État, visant à regrouper de nombreux services de l'État dans deux ou trois directions départementales interministérielles. Les DDEA ont constitué le socle essentiel de la nouvelle direction départementale des territoires (et de la mer, pour les départements littoraux), qui a regroupé également les compétences des services « environnement » des préfectures. Cette organisation, qui est devenue effective au 1^{er} janvier 2010, a renforcé la capacité d'action des services, au plus proche des territoires, et les a conforté au sein du pôle de compétences techniques ainsi constitué.</p> <p>Dans ce cadre, les DDT(M) visent à renforcer l'approche transversale des politiques appliquées aux enjeux des territoires :</p>												
<table border="1"> <thead> <tr> <th colspan="4">Mise en œuvre</th> </tr> <tr> <th>oui</th> <th>En cours</th> <th>Partielle</th> <th>non</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>X</td> <td></td> <td></td> <td></td> </tr> </tbody> </table>	Mise en œuvre				oui	En cours	Partielle	non	X				<p>– S'agissant du caractère interministériel des DDT, ces dernières doivent continuer d'investir dans la stratégie nationale de développement durable, et les Grenelle de l'environnement et de la mer ; les crises d'actualité en montrent la pertinence.</p>
Mise en œuvre													
oui	En cours	Partielle	non										
X													
	<p>Dans ce cadre, les priorités des DDT(M) sont, pour le MEDDTL :</p> <ul style="list-style-type: none"> – l'aménagement du territoire : cela passe notamment par le portage des enjeux de l'État auprès des collectivités territoriales ; – la gestion des milieux et de la biodiversité ; – le logement : offre diversifiée et de qualité ; – la mer : gestion intégrée du littoral, des missions de police (navigation en mer et ports, il y a nécessité d'une articulation approfondie avec l'ensemble des services qui agissent en la matière. <p>Cette fusion a ainsi permis de mieux répondre aux nouveaux enjeux qui sont les nôtres, notamment pour un développement plus durable des territoires. Ces directions départementales fusionnées ont donc assuré les missions</p>												

Propositions				Réponses du Gouvernement			
				<p>premières des services précédents et ont renforcé leurs compétences dans les domaines environnementaux et de connaissance des territoires de manière à répondre aux enjeux du Grenelle Environnement.</p> <p>Après l'évolution profonde qui vient d'intervenir en ce qui concerne le niveau départemental, les enjeux principaux résident désormais dans la rénovation des modalités de travail. Le MEDDTL y travaille avec attention : les enjeux de développement durable nécessitent en effet une approche par nature décloisonnée ; les technologies de l'information et de communication rendent possibles ce type de fonctionnement ; l'attente sociale des citoyens pour une plus grande réactivité des services de l'État en réaffirme le besoin.</p>			
<p>Proposition n° 7 : Les perspectives d'évolution à moyen et longs termes de l'aide technique pour des raisons de solidarité et d'aménagement du territoire (ATESAT) doivent être communiquées au Parlement avant le 31 décembre 2008.</p>				<p>En application de la loi du 11 décembre 2001 portant mesures urgentes de réformes à caractère économique et financier, dite loi « MURCEF », les interventions entrant dans le champ concurrentiel (assistance à la maîtrise d'ouvrage ou maîtrise d'œuvre) ont été soumises au code des marchés publics tandis qu'en dehors de ce champ a été instaurée l'ATESAT (assistance technique fournie par l'État pour des raisons de solidarité et d'aménagement du territoire).</p> <p>Les prestations offertes au titre de l'assistance technique fournie par l'État pour des raisons de solidarité et d'aménagement du territoire (ATESAT) continueront à être assurées de façon identique, sans soumission aux règles de la concurrence, et moyennant rémunération. Les communes et intercommunalités éligibles au regard de leur faible potentiel fiscal pourront ainsi toujours bénéficier de cette mission de solidarité assurée par l'État.</p>			
				<p><u>I.- Quelques chiffres</u></p> <p>L'assistance technique fournie par l'État pour des raisons de solidarité et d'aménagement du territoire (ATESAT) est une prestation, de solidarité, située en dehors du champ de la concurrentiel. Elle permet aux communes et aux groupements de communes « qui ne disposent du fait de leur taille et de leurs ressources, des moyens humains et financiers nécessaires à l'exercice de leur compétences dans les dans les domaines de la voirie, de l'aménagement et de l'habitat » de bénéficier d'une assistance technique et de conseils des services de l'État (loi n° 2001-1168 du 11 décembre 2001).</p> <p>Cette loi a rendu les prestations de l'ATESAT obligatoires pour l'État dès lors que la commune est éligible et que le besoin de la collectivité est compris dans les trois domaines couverts.</p> <p>L'ATESAT est une prestation rémunérée annuellement et forfaitairement. Une minoration du forfait, jusqu'à 70 %, est</p>			
Mise en œuvre							
oui	En cours	Partielle	non				
X							

Propositions	Réponses du Gouvernement
	<p>accordée aux communes ayant transféré à une structure intercommunale au moins l'une de ses trois compétences parmi la voirie, l'aménagement et l'habitat.</p> <p>Les missions sont assurées par les directions départementales des territoires et de la mer (DDTM), dans le cadre d'une convention annuelle passée entre l'État et chaque collectivité - commune et établissement public de coopération intercommunale- éligible qui en fait la demande. La convention est renouvelable deux fois par tacite reconduction et peut ainsi couvrir ainsi une période de 3 ans. Le taux de conventionnement 2010 est de l'ordre de 84 % des collectivités éligibles.</p> <p>L'éligibilité des communes et de leurs groupements est reconnue annuellement par arrêté préfectoral. (plus de 33 300 communes sur les 36 785 communes recensées).</p> <p>Les services de l'État apportent une assistance sur la modernisation et l'entretien de la voirie ainsi qu'un conseil en aménagement et habitat qui a pour but d'accompagner la collectivité sur l'analyse de la faisabilité de son projet, telles que la création d'une salle polyvalente, la pose de panneaux photovoltaïques sur le bâtiment communal, la création de logements, l'aménagement du cœur de village. Ce conseil en amont intègre les problématiques essentielles soulevées par le projet, ainsi que les éléments de méthodologie et d'organisation.</p> <p>Les services de l'État peuvent aussi apporter un conseil en matière de développement durable sur les thématiques du « Grenelle Environnement » (ville durable notamment, avec la déclinaison en éco bourgs, lutte contre l'habitat indigne, l'accessibilité, la sécurité routière, les bâtiments durables,...), mais il ne s'agit que d'une proposition.</p> <p>Le Ministère consacre 1 400 ETP à l'ATESAT.</p> <p><u>II.- Perspectives</u></p> <p>L'ATESAT n'est pas concernée par la RGPP ; l'État se retire uniquement de l'activité d'ingénierie publique concurrentielle.</p> <p>En effet, aucune diminution des moyens humains et de fonctionnement de l'ATESAT n'est prévue dans la projection triennale des moyens de l'État pour 2011, 2012 et 2013 inscrite dans la loi n° 2010-1645 du 28 décembre 2010 de programmation des finances publiques. Si la suppression de l'ingénierie publique concurrentielle est citée dans son annexe comme exemple de réduction des moyens appliquée aux politiques d'ingénierie du MEDDTL, l'ATESAT ne figure pas parmi les actions dont les moyens humains devront être réduits.</p>

Propositions				Réponses du Gouvernement			
<p>Proposition n° 8 :</p> <p>Un plan national d'ingénierie du développement durable, élaboré par le MEEDDAT en concertation avec les collectivités territoriales et le secteur privé, doit établir les perspectives à dix ans des besoins, des formations, des recrutements et des filières professionnelles correspondantes.</p>				<p>La question des compétences a été au cœur de la construction du MEDDTL en 2008. La fusion de ministères (ou parties de ministères) différents, les enjeux liés au développement durable et au Grenelle de l'environnement, renouvellent en effet considérablement les besoins en compétences du ministère : ils requièrent à la fois l'acquisition de nouvelles compétences et le renforcement de certaines compétences techniques, transversales et collectives.</p> <p>Le « Groupe Stratégique des Compétences », mis en place en juin 2009 par le Secrétaire général du ministère, et réunissant des représentants de des différentes composantes du ministère a pour objectif d'éclairer la réflexion sur l'évolution des métiers et les besoins en compétences du ministère, et d'identifier les leviers opérationnels à mobiliser en conséquence. Il a produit dans ce cadre une première série d'enjeux et d'orientations. Ils portent à la fois sur l'intégration des finalités du développement durable, les problématiques d'accompagnement des évolutions, et des points de vigilance sur certains champs en particulier sur les compétences critiques.</p> <p>Le ministère a publié, en mars 2010, un rapport sur les « filières industrielles stratégiques de la croissance verte » en concertation avec les entreprises (grandes entreprises, PME innovantes, groupements, fédérations, syndicats) et une consultation internet et directe nationale et en région.</p> <p>Par ailleurs, la secrétaire d'État chargée de l'écologie et Alain BENTEJAC, président de SYNTEC Ingénierie ont signé en février 2010 par, une convention d'engagement volontaire élaborée en concertation avec le ministère (MEDDTL) et le secteur privé comportant trois piliers :</p> <ul style="list-style-type: none"> - des engagements thématiques pour favoriser le développement durable dans les domaines de la ville durable, du bâtiment, de la mobilité et les infrastructures ; - la responsabilité sociale des entreprises et la formation ; - l'innovation. <p>Un bilan de la convention sera publié avant l'été 2011.</p> <p>Dans le cadre du plan de mobilisation des filières et des territoires pour le développement des métiers liés à la croissance verte rendu public le 28 janvier 2010 pour adapter aux réalités ou perspectives de l'économie verte le marché de l'emploi et les services de la formation et de l'orientation, le ministère aide à la structuration des branches professionnelles, dans cette perspective, la CICF (la chambre de l'ingénierie et du conseil de France) a rencontré la ministre en mars dernier.</p>			
				Mise en œuvre			
				oui	En cours	Partielle	non
				X			

Propositions					Réponses du Gouvernement												
<p>Proposition n° 9 :</p> <p>Les priorités d'action de l'inspection des installations classées définies pour 2008 par le Gouvernement doivent être complétées par un plan pluriannuel à trois ans de renforcement de ses effectifs, de développement des inspections sur site et de réalisation des études de dangers.</p>					<p>À la suite de l'accident d'AZF, un programme de création de 400 postes avait été lancé. Entre 2004 et 2010, 360 postes ont été créés sur les 400 (206 sur 2004-07, 25 en 2008 et 129 en 2009-2010).</p>												
					<p>Le programme stratégique de l'inspection des ICPE signé en juillet 2008 a rappelé cet objectif de croissance des effectifs de l'inspection des installations classées. Cette croissance est liée à la double nécessité de maintenir le niveau et la qualité des contrôles et de réduire les délais d'instruction des demandes, ainsi qu'à l'extension des missions de l'inspection (quotas CO₂, règlement Reach, etc. Dans le cadre du programme stratégique de 2008 était ainsi prévue une augmentation des effectifs budgétaires visant ainsi à obtenir un total de 1 400 ETP d'inspecteurs en 2012.</p>												
					<p>La table ronde sur les risques industriels de 2009 a souligné une nouvelle fois la question des effectifs et a recommandé le doublement à l'horizon 2015 par rapport à 2001, soit un objectif cible de 1 700 ETP.</p>												
<p>Mise en œuvre</p> <table border="1"> <thead> <tr> <th>oui</th> <th>En cours</th> <th>Partielle</th> <th>non</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>X</td> <td></td> <td></td> <td></td> </tr> </tbody> </table>					oui	En cours	Partielle	non	X				<p>Les effectifs budgétaires de l'inspection portés par la mission écologie (hors effectifs portés par le MAAPRAT) ont été fixés comme suit :</p> <p><i>Voir tableau joint à cette question (en fin de tableau)</i></p>				
oui	En cours	Partielle	non														
X																	
<p>Proposition n° 10 :</p> <p>Les plans de prévention des risques technologiques doivent être réalisés et mis en place avant le 31 décembre 2010, selon un programme dont les priorités et l'état d'avancement sont communiqués chaque année au Parlement en annexe au projet annuel de performances du MEEDDAT.</p>					<p>Les Plans de Prévention des Risques Technologiques (PPRT) constituent une priorité du ministère du développement durable. Les priorités nationales fixées par circulaire pour l'inspection des installations classées ont systématiquement placé cette action en première place durant les dernières années.</p>												
					<p>Des moyens budgétaires importants ont été mis à la disposition des services déconcentrés pour permettre une élaboration efficace et une mise en œuvre rapide de ces plans.</p>												
					<p>Des augmentations très fortes du nombre de PPRT prescrits (largement plus de 90 % à ce jour) et de PPRT approuvés (le cap des 100 PPRT approuvés a été franchi) ont été enregistrées.</p>												
<p>Mise en œuvre</p> <table border="1"> <thead> <tr> <th>oui</th> <th>En cours</th> <th>Partielle</th> <th>non</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td></td> <td>X</td> <td></td> <td></td> </tr> </tbody> </table>					oui	En cours	Partielle	non		X			<p>Les objectifs pour la fin de l'année 2011 restent la fin des prescriptions des PPRT et un taux d'approbation de 60 % d'entre eux.</p> <p>Il est à noter que ce bilan est en retrait des objectifs de la MEC pour les raisons suivantes :</p> <ul style="list-style-type: none"> - les industriels ont souhaité pouvoir présenter de nombreux documents de réduction du risque à la source, qui ont nécessité un temps important d'instruction de la part de l'État avant de pouvoir être validés ou au contraire rejetés. La réalisation des études de dangers et les investissements de mise en sécurité consécutifs ont permis de réduire l'emprise des mesures foncières qui auraient été nécessaires ; 				
oui	En cours	Partielle	non														
	X																

Propositions	Réponses du Gouvernement
	<p>- les modalités de financement des travaux imposés aux riverains apparaissent souvent difficilement acceptables pour beaucoup d'entre eux et génèrent ainsi une forte opposition au cours de l'élaboration des PPRT pouvant conduire à de telles prescriptions. Le relèvement du crédit d'impôt à hauteur de 30 % de la dépense engagée tel qu'issu de la loi de finances 2011, est un premier élément de réponse mais il reste sans doute à améliorer encore la prise en charge par les partenaires d'une partie du coût restant ;</p> <p>- la concertation avec les élus est une priorité de l'État s'agissant des PPRT. Lorsque ceux-ci présentent un caractère complexe pour l'avenir de la collectivité, cette phase de concertation peut être importante.</p>
<p>Proposition n° 11 : Le réseau scientifique et technique du MEEDDAT est invité à rapprocher certaines de ses composantes et à mutualiser dans toute la mesure du possible ses équipements de recherche de manière à en améliorer les performances.</p>	<p>Cette démarche a été entreprise et donne lieu à des résultats très concrets :</p> <p>- Création le 1^{er} janvier 2011 de l'institut français des sciences et technologies des transports, de l'aménagement et des réseaux (IFSTTAR), à partir de la fusion de deux établissements de recherche : le laboratoire central des ponts et chaussées (LCPC) et l'institut national de recherche sur les transports et leur sécurité (INRETS) ;</p> <p>- Création du pôle scientifique et technique (PST) Paris-Est sur la ville durable en mutualisant les moyens supports de gestion patrimoniale et en favorisant les synergies entre les partenaires du réseau scientifique et technique (RST) que sont l'école des ponts ParisTech, le centre scientifique et technique du bâtiment (CSTB), l'institut géographique national (IGN) et son école nationale des sciences géographiques (ENSG) et l'IFSTTAR, pour leurs équipes franciliennes (hors Satory). Le service d'études sur les transports, les routes et leurs aménagements (Sétra) est partenaire de la démarche.</p> <p>- Pour accueillir les quelque 800 agents non encore implantés sur le site de la cité DESCARTES à MARNE-la-VALLÉE, il est prévu la livraison, au quatrième trimestre 2012, à proximité des sièges déjà existants de l'école des ponts ParisTech et du CSTB, d'un nouveau bâtiment HQE (haute qualité énergétique) et BBC (bâtiment basse consommation) financé par cessions du CAS Immobilier, sous maîtrise d'ouvrage du MEDDTL ;</p>
<p>Mise en œuvre</p>	
<p>oui</p>	<p>En cours</p>
<p>Partielle</p>	<p>non</p>
<p>X</p>	
	<p>- Création du pôle scientifique et technique (PST) Rhône-Alpes sur la mobilité des personnes et des marchandises, pour favoriser les synergies entre le centre d'études sur les réseaux, les transports, l'urbanisme et la construction publique (Certu), l'école nationale des travaux publics de l'État (ENTPE), le centre d'études techniques de l'équipement (CETE) de Lyon, le centre d'études techniques des tunnels (CETU), le service technique des</p>

Propositions				Réponses du Gouvernement							
				remontées mécaniques et des transports guidés (STRMTG), l'IFSTTAR, le CSTB et l'IFP énergies nouvelles.							
<p>Proposition n° 12 :</p> <p>Les collectivités territoriales doivent être associées à la gouvernance du réseau scientifique et technique et leurs besoins de formation initiale ou continue pris en compte par les écoles de ce réseau</p>				<p>Les collectivités sont associées à la gouvernance du RST à la fois au niveau national et au niveau local.</p> <p><u>Au niveau national</u>, deux séminaires État-collectivités ont été organisés en 2007 et 2008 pour recueillir les besoins des collectivités et faire le point de l'avancement de leur prise en compte, le COMOAR, comité des maîtres d'ouvrage routiers, a été institué en 2008 et se réunit une fois par an ; il est co-présidé par un représentant du ministère (directeur général ou son représentant) et un élu de l'association des départements de France (ADF), le CODOR, comité d'orientation, du centre d'études sur les réseaux, les transports, l'urbanisme et la construction publique (Certu) comprend un nombre très significatif de membre des collectivités territoriales. Il se réunit au minimum une fois par an.</p> <p><u>Au niveau local</u>, les conférences techniques interrégionales sur les transports et l'aménagement (CoTITA) ont été mises en place auprès de chaque centre d'études techniques de l'équipement (CETE). Chaque CoTITA est co-présidée par le directeur du CETE et un représentant de l'association des directeurs des services techniques départementaux (ADSTD) et se réunit au moins une fois par an. Les CoTITA organisent une animation technique locale partagée (clubs, journées techniques) et permettent d'exprimer, des attentes plus globales vis-à-vis du RST.</p> <p>Concernant la prise en compte des besoins de formation, les écoles du réseau scientifique et technique accueillent, d'ores et déjà, des agents des collectivités dans leurs formations continues.</p> <p>L'ouverture de ces écoles pour la formation initiale des agents des collectivités n'est pas finalisée actuellement.</p>							
				Mise en œuvre							
				oui	En cours	Partielle	non				
				X							

TABLEAU JOINT À LA RÉPONSE N° 9

	2005 ETP LOLF	2006 ETP LOLF	2007 ETP LOLF	2008 ETP LOLF	2009 ETP LOLF	2010 ETP LOLF	2011 ETP LOLF
Environnement (DREAL)	1 137	1 183	1 190	1 208	1 228	1 300	1 280
Environnement (DDCSPP)	38	38	38	38	38	38	38
Agriculture vacations (DDCSPP)	21	21	21	21	21	21	21
TOTAL	1 196	1 242	1 249	1 265	1 285	1 359	1 339
Augmentation annuelle du nombre d'emplois		46	7	16	20	74	-20

L'ALLOCATION DES MOYENS DES UNIVERSITÉS

Mme Valérie Pécresse, ministre de l'Enseignement supérieur et de la recherche, avait souhaité disposer de propositions parlementaires sur l'évolution du système de répartition des moyens financiers versés par l'État aux établissements d'enseignement supérieur et de recherche. Le bureau de la commission des Finances a confié à la mission d'évaluation et de contrôle le soin de conduire la réflexion et de formuler des propositions.

Deux rapporteurs ont été désignés : MM. Alain Claeys et Laurent Hénart, rapporteurs spéciaux de la commission des Finances. M. Benoist Apparu, alors membre de la commission des Affaires culturelles, a été associé à ces travaux.

*

Le système San Remo de répartition des moyens de l'État aux universités et à certains établissements relevant du ministère de l'Enseignement supérieur était à bout de souffle. Ébranlé par la réforme licence-master-doctorat (LMD), il a ensuite subi le coup de grâce avec la loi « LRU » du 10 août 2007 qui prévoit que l'ensemble des dotations aux établissements soient inscrites dans le contrat et que l'université dispose d'un budget global qu'elle gère de façon autonome.

La réforme qui s'imposait alors nécessitait préalablement de résorber les inégalités de dotation par étudiant entre universités, en renflouant les universités les moins bien dotées. L'augmentation devant permettre ce rééquilibrage, sans pour autant imputer des dotations aux universités les mieux dotées.

L'ensemble des expertises réalisées par la Mission en mai et juin 2008 lui avait permis de définir des principes consensuels pour un nouveau système de répartition des moyens alloués au service public de l'enseignement supérieur incitant les universités à la performance.

Le nouveau financement devant être équitable, transparent et incitatif, les rapporteurs préconisaient un financement divisé en deux parts : une première largement majoritaire, calculée en fonction de l'activité de l'établissement, et une seconde déterminée sur la base de la performance de l'université ou de l'école.

Mais pour des universités vraiment autonomes, la MEC rappelait la nécessaire évolution des modes d'intervention et d'organisation de la tutelle, associée au renforcement de l'évaluation.

Le rapport a été publié en juin 2008.

*

* *

PRINCIPALES OBSERVATIONS SUR LES RÉPONSES DU GOUVERNEMENT

À l'issue de ses auditions, la MEC avait dégagé des propositions consensuelles pour mettre en place un financement comportant deux parts : **une dotation largement majoritaire calculée en fonction de l'activité de l'établissement en matière de formation et de recherche**, et une **part minoritaire déterminée en fonction de sa performance**. Cette nouvelle méthode de répartition devant garantir le financement des missions de service public de l'enseignement supérieur tout en incitant les universités et les écoles à la performance.

Le rapport de la MEC proposait deux principes pour guider la réforme : le rétablissement de l'équité entre universités, ainsi que la nécessaire augmentation des dotations pour toutes les universités – c'est-à-dire que les universités les mieux dotées n'étant pas riches pour autant, elles ne doivent pas voir leurs dotations diminuer au profit des autres.

*

La réforme engagée par la ministre de l'Enseignement supérieur et de la recherche est fidèle aux préconisations de la MEC, ainsi qu'aux recommandations formulées parallèlement par les sénateurs membres des commissions des Affaires culturelles et des Finances, dans un rapport d'information sur le financement des universités. Cette réforme prévoit de répartir la première part en fonction de l'activité réelle des établissements, et de porter la part déterminée par la performance de 6 % actuellement à 13 %, masse salariale comprise.

- La **part finançant l'activité** est calculée séparément pour l'enseignement et pour la recherche. S'agissant de la formation, le critère d'activité est le nombre d'étudiants présents aux examens, conformément aux recommandations des députés et des sénateurs. Le montant de la dotation par étudiant est différent selon les formations, mais les classes de formation seront limitées entre quatre et six.

Un groupe de travail a été constitué avec la conférence des présidents d'universités, la direction générale de l'Enseignement supérieur (DGES) et la direction de l'Évaluation, de la prospective et de la performance (DEPP) pour préciser la notion de présence aux examens et définir une procédure de « remontée » des informations. Une circulaire du 6 août 2008 a été adressée à l'ensemble des universités pour leur annoncer le lancement de ce groupe de travail et leur demandant d'ores et déjà des retours d'informations fiables pour appliquer au plus tôt ce critère.

S'agissant de la recherche, le critère d'activité est le nombre de chercheurs publiants. Trois secteurs différents déterminent le montant de la dotation par chercheur, au lieu de neuf actuellement : sciences exactes, sciences du vivant et sciences humaines et sociales.

• La proportion de la **part déterminée par la performance** sera différenciée : elle s'élèvera à 20 % de la dotation pour la recherche, à 20 % pour la formation en master et seulement à 5 % pour la formation en licence.

La performance de la formation est évaluée en fonction de la réussite aux diplômes et de l'insertion professionnelle. Une cotation relative des universités sera fondée sur une cotation A, B ou C des formations par l'Agence d'évaluation de la recherche et de l'enseignement supérieur (AERES). Cette cotation se fondera sur la qualité de l'offre de formation, les efforts réalisés en matière de soutien à la réussite des étudiants et de soutien à l'insertion. Un indicateur sur la « valeur ajoutée » de la réussite en licence a été créé : calculé par la DEPP, il permet de corriger la réussite en licence en fonction de l'origine socioprofessionnelle des étudiants. Un indicateur commun d'insertion des étudiants sera mis en place, aux niveaux licence et master, pour l'ensemble des établissements, selon une méthodologie nationale. Enfin, des engagements spécifiques permettront de soutenir les efforts réalisés en matière de resserrement de l'offre de formation, de politique de site, etc.

La performance de la recherche sera évaluée en fonction des notations des laboratoires par l'AERES. Cette notation tient compte des publications, citations, brevets déposés, etc. et pondère ces éléments différemment selon les disciplines. Par ailleurs, un indicateur de valorisation, destiné à apprécier l'amélioration de l'intensité des relations de l'établissement avec son environnement socio-économique sera défini. Il mesurera la progression des ressources de valorisation (droits de propriété intellectuelle, contrats de recherche, formation continue, taxe d'apprentissage). Enfin, des engagements spécifiques permettront de soutenir les efforts faits par l'établissement pour soutenir les équipes dans les secteurs prioritaires, ou pour s'insérer dans une politique de site par exemple.

Le dispositif d'attribution des moyens en fonction de la performance vise donc à combiner différents aspects pour la formation et la recherche :

– 80 % des crédits seront attribués en fonction d'une cotation relative des unités de recherche et des formations ;

– 10 % en fonction de la tenue des engagements pris en matière de stratégie globale de recherche et de formation lors de la signature du précédent contrat quatre ans plus tôt ;

– 10 % en fonction de l'intérêt des objectifs proposés par l'établissement pour les quatre prochaines années, en matière de stratégie d'établissement.

Comme l'a souligné la MEC, une telle réforme ne pourra se faire qu'en commençant par résorber les inégalités de dotation par étudiant entre universités, par un effort de rattrapage des universités les moins bien dotées.

L'augmentation des crédits doit permettre ce rééquilibrage sans diminuer les moyens des universités les mieux dotées, qui ne sont pas riches pour autant. En 2009, 117 millions d'euros supplémentaires ont été répartis par le modèle, et en 2010, 102 millions d'euros. En 2011, l'effort supplémentaire représente 61,3 millions d'euros, dont 20 millions d'euros pour la politique contractuelle et 41,3 millions d'euros pour la montée en charge du plan « Réussite en licence » (qui bénéficie au total de 211 millions d'euros).

*

Après une première année d'application, le modèle a connu quelques adaptations en 2010 :

– le poids respectif des enveloppes licence et master a été porté à 58 % pour la licence et 42 % pour le master. En effet, le plan « Réussite en licence », qui doit bénéficier d'une dotation de 730 millions d'euros sur la période 2008-2012, a pour objectif de diviser par deux le taux d'échec en première année de licence à l'horizon 2012, et de permettre à 50 % d'une classe d'âge d'atteindre le niveau de la licence, en tant que diplôme national qualifiant d'insertion ou de poursuite d'études ;

– la situation des universités de taille réduite a été mieux prise en compte : les 10 000 premiers étudiants seront ainsi « surpondérés » ;

– les pondérations des licences et master tertiaires et la pondération des IUT ont été relevées ;

– la charge que représentent les services interuniversitaires lorsqu'ils sont assumés par une seule université est prise en compte.

Pour 2011, aucune modification du modèle n'est envisagée.

*

* *

Les rapporteurs saluent la prise en compte de la plupart des préconisations de la MEC, qui n'est du reste pas pour surprendre, dans la mesure où le Gouvernement était demandeur d'un regard parlementaire sur la question. Le fait même que ce point de vue ait été souhaité reflète la qualité des relations entre pouvoirs exécutif et législatif, et la crédibilité reconnue aux évaluations parlementaires.

SUIVI DES PROPOSITIONS DE LA MEC SUR L'ALLOCATION DES MOYENS AUX
UNIVERSITÉS
(RAPPORT N° 996 DU 25 JUIN 2008)

Propositions				Réponses du Gouvernement															
<p><u>Proposition n° 1 :</u></p> <p>Mettre en place un système de répartition des moyens qui assure le financement des missions de service public et reconnaisse la performance des universités, dans le cadre du contrat pluriannuel d'établissement.</p>				<p>La mise en œuvre de la LRU s'est accompagnée de l'application, à partir du 1^{er} janvier 2009, d'un nouveau système de répartition des moyens des établissements d'enseignement supérieur et de recherche. Il s'articule autour de deux dispositifs : le système « SYMPA » qui permet de déterminer la « part calculée » des subventions et une « part négociée » qui est déterminée au moment de la négociation du contrat pluriannuel d'établissement.</p>															
				<p>– Le système de calcul des dotations dénommé « SYMPA » remplace l'ancien système « San Remo ». Il distribue la majeure partie des crédits de fonctionnement et la totalité des emplois de titulaires des établissements, en tenant compte de leur activité et de leur performance conformément à la proposition n° 1 de la MEC. En effet, la part activité représente près de 80 % du financement global (crédits de fonctionnement, emplois et masse salariale associée) alloué aux établissements et la part performance 20 % contre 3 % auparavant.</p>															
				<p>– La négociation contractuelle attribue des crédits en fonction de la performance attendue, tout en tenant compte des résultats obtenus au regard d'objectifs prescrits dans le précédent contrat.</p>															
<p>Mise en œuvre</p> <table border="1"> <thead> <tr> <th>oui</th> <th>En cours</th> <th>Partielle</th> <th>non</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>X</td> <td></td> <td></td> <td></td> </tr> </tbody> </table>				oui	En cours	Partielle	non	X											
oui	En cours	Partielle	non																
X																			
<p><u>Proposition n° 2 :</u></p> <p>Rétablir l'équité, en alignant les dotations à l'activité de tous les établissements au niveau des dotations par étudiant actuellement les plus élevées.</p>				<p>Le système SYMPA est fondé sur le principe d'équité qui commande qu'à activité et performance identiques, les établissements bénéficient d'un financement identique. En effet, la dotation à l'activité/enseignement dépend d'un critère unique, le nombre d'étudiants présents aux examens, pondéré selon les domaines de formations (scientifiques et tertiaires). À titre d'exemple, un étudiant en lettres ou en droit sera affecté du même coefficient de pondération et apportera à son université une dotation identique sur l'ensemble du territoire.</p>															
				<p>Mise en œuvre</p> <table border="1"> <thead> <tr> <th>oui</th> <th>En cours</th> <th>Partielle</th> <th>non</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td></td> <td></td> <td>X</td> <td></td> </tr> </tbody> </table>				oui	En cours	Partielle	non			X					
				oui	En cours	Partielle	non												
		X																	

Propositions				Réponses du Gouvernement			
<p>Proposition n° 3 : Garantir une totale transparence dans le montant des dotations et dans la façon dont elles sont calculées.</p>				<p>Différents dispositifs se combinent pour assurer une totale transparence dans le montant des dotations et la façon dont elles sont calculées :</p> <ul style="list-style-type: none"> ● Les données d'entrées (inputs) connues et partagées avec les établissements : <ul style="list-style-type: none"> - le système SYMPA répartit les moyens fixés en crédits et en emplois par la loi de finances ; - les indicateurs d'activité et de performance retenus dans le système sont produits par la sous-direction des études statistiques du ministère (SD-SIES) pour la partie formation et l'AERES pour la partie recherche, ce qui garantit la qualité des processus de collecte et de production ; - une enquête de fiabilisation des données est conduite dans les mois qui précèdent le calcul des dotations ; cette enquête consiste à présenter aux universités les données qui seront utilisées pour le calcul (nombre d'étudiants, taux de présence aux examens, nombre de produisants, indicateurs de valeur ajoutée...); les établissements peuvent vérifier les données et un dialogue s'instaure avec l'administration centrale, dialogue qui peut déboucher sur des corrections lorsqu'elles sont dûment justifiées et argumentées ; ● Les critères de répartition sont en nombre restreint : 43 classes de formation dans San Rémo – 4 à 6 critères dans le nouveau modèle. ● Les principes de calcul sont écrits et publics. Chaque établissement reçoit une série de fiches expliquant le calcul de sa dotation et répertoriant toutes les données utilisées pour ce calcul. ● Un travail de concertation systématique est conduit par le ministère avec la Conférence des Présidents d'Université, notamment tout au long de la phase de préparation qui précède le calcul des dotations. ● Un retour des principaux résultats de l'allocation des moyens est assuré via un site collaboratif « allocation des moyens » qui met les informations utiles (données entrant dans le système, FAQ, fiches explicatives des résultats de la répartition, notification des moyens) à disposition des établissements et des rectorats ; un travail est également en cours pour mettre à disposition des informations sous la forme d'indicateurs choisis qui permettent à chaque établissement de comparer sa situation, son activité et sa performance par rapport à la situation, à l'activité et à la performance d'autres établissements. 			
				oui	En cours	Partielle	non
X							
<p>Proposition n° 4 : La part financée en fonction du niveau</p>				<p>La part des emplois allouée à l'activité représente 87 % des 120 000 emplois répartis.</p> <p>L'enveloppe nationale de crédits de fonctionnement répartie par le système SYMPA s'élève à 2 milliards d'euros. Ces crédits comprennent l'équivalent de la totalité des moyens précédemment</p>			

Propositions				Réponses du Gouvernement			
<p>d'activité des établissements doit être nettement majoritaire, afin de permettre l'accomplissement de leurs missions de service public.</p>				<p>dédiés à la dotation globale de fonctionnement (DGF) et à la dotation contractualisée. La part des crédits de cette enveloppe répartie en fonction du niveau d'activité des établissements s'élève à 60 %. La part financée à l'activité représente ainsi la part la plus importante des crédits traités dans le système SYMPA, assurant ainsi la couverture des charges de service public dévolues aux établissements.</p>			
				<p>Mise en œuvre</p>			
				oui	En cours	Partielle	non
X							
<p><u>Proposition n° 5 :</u></p>							
<p>Pour la dotation destinée à la formation, la part mesurée en fonction des critères de performance pourrait atteindre 10 % ; elle devrait toutefois être inférieure pour le niveau licence et supérieure pour le master. La mesure de la performance pourrait compter pour 25 % dans la dotation destinée à la recherche.</p>				<p>À l'initialisation du système SYMPA, l'enveloppe de crédits « performance/enseignement » a été calibrée selon un principe qui consiste à affecter 5 % des étudiants présents pondérés de licence et 20 % des étudiants présents pondérés de masters à la performance. Cela représente au total près de 10 % des étudiants présents pondérés, soit exactement le taux préconisé par la MEC.</p> <p>Pour la recherche, 20 % des emplois et 100 % des crédits de la dotation recherche sont répartis selon des critères de performance. La mesure de la performance représente au total, c'est-à-dire emplois et fonctionnement compris, environ 40 % de la dotation recherche.</p> <p>Sur l'ensemble des dotations formation et recherche, la mesure de la performance intervient pour 20 %, emplois et fonctionnement confondus.</p>			
<p>Mise en œuvre</p>							
oui	En cours	Partielle	non				
		X					
<p><u>Proposition n° 6 :</u></p>							
<p>Les dotations à l'activité doivent être calculées en fonction d'une seule variable d'activité, dans une logique de couverture des coûts complets. Cela nécessite que des enquêtes sur les coûts complets soient réalisées et actualisées.</p>				<p>Les dotations à l'activité sont bien calculées en fonction d'une seule « variable » qui est l'étudiant présent aux examens. Les étudiants sont répartis selon des classes de formation (licences tertiaires, licences secondaires, DUT tertiaires, DUT secondaires, IUFM tertiaires, IUFM secondaires, masters tertiaires, masters secondaires, filières d'ingénieurs, santé 1^{ère} année, santé hors 1^{ère} année, préparations aux concours) elles-mêmes affectées d'un coefficient de pondération qui traduit les écarts de coût entre les formations.</p> <p>À l'initialisation du système d'allocation des moyens tous les coefficients de pondération ont été calculés sur la base de la répartition des dépenses par destination (actions LOLF)</p>			

Propositions				Réponses du Gouvernement
				<p>effectuée en 2008 par les établissements. Leur évaluation résulte donc bien de l'observation de la réalité déclarée par les établissements.</p> <p>Le dispositif de connaissance des coûts devrait cependant bénéficier des réflexions et travaux préparatoires à la mise en place d'une comptabilité analytique des coûts engagés par les opérateurs et l'AMUE, dans le cadre du déploiement du nouveau logiciel financier SIFAC. Les éléments issus de ces travaux sont un préalable à la mise en œuvre du calcul des coûts complets des activités des opérateurs qui est une des mesures fixées par la RGPP.</p>
Mise en œuvre				
oui	En cours	Partielle	non	
	X			
<p><u>Proposition n° 7 :</u></p> <p>La dotation à l'activité et à la performance doit être calculée en fonction du nombre d'étudiants, mesuré par les inscriptions pédagogiques, en attendant la mise en place d'une mesure fiable de la présence aux examens. Cette dotation doit prendre en compte les coûts spécifiques des formations en sciences et en ingénierie.</p>				<p>S'agissant de la part à l'activité de la formation, le Parlement a demandé au ministère d'utiliser comme critère de répartition entre universités le nombre d'étudiants présents aux examens afin d'encourager une politique active de réduction du taux d'abandon d'études. Il a été décidé de mettre en œuvre au plus tôt cette proposition.</p> <p>Ainsi, pour la première année de mise en œuvre du modèle (2009) un groupe de travail a été constitué avec la Conférence des Présidents d'Universités, la direction générale de l'Enseignement supérieur et la direction de l'Évaluation, de la prospective et de la performance pour préciser la notion de présence aux examens et définir une procédure de remontées des informations. Une circulaire a été adressée à l'été 2008 à l'ensemble des universités pour leur annoncer le lancement de ce groupe de travail et leur demander des remontées d'informations. Après analyse des données, pour la première année d'application, le modèle d'allocation des moyens a retenu un taux médian de présence aux examens de 92,6 %, qui a été appliqué de façon uniforme à toutes les classes de formation utilisées par le système de répartition.</p> <p>Le travail de fiabilisation du nombre de présents aux examens s'est poursuivi en 2009 et, depuis 2010, le ministère dispose de taux de présence aux examens affinés et différenciés selon les classes de formation. Ces taux sont appliqués aux nombres d'étudiants inscrits dans ces différentes classes, ce qui permet d'obtenir un nombre de présents par classe de formation.</p> <p>La mesure de la présence aux examens s'effectue par le biais d'une enquête, intitulée « taux de présence aux examens », réalisée auprès des établissements par la sous-direction des études statistiques du ministère (SD-SIES). Cette enquête se déroule de juin à septembre de l'année n-1 pour une prise en compte dans la répartition des moyens de l'année n. Par ailleurs, la SD-SIES travaille à l'interfaçage des applications de scolarité avec l'enquête sur les étudiants présents aux examens.</p>
Mise en œuvre				
oui	En cours	Partielle	non	
	X			

Propositions	Réponses du Gouvernement												
	<p>La prise en compte des coûts spécifiques de certaines formations s'effectue en pondérant les étudiants des filières secondaires (formations scientifiques) dont le coût des études est plus élevé que dans les filières tertiaires. Les pondérations actuellement utilisées par le système SYMPA sont de 2,4 pour les licences, les masters et les IUFM dits secondaires (scientifiques), de 3 pour les DUT secondaires et les formations internes d'ingénieurs, de 1,5 pour les DUT tertiaires (non scientifiques) et de 1,1 pour toutes les autres formations tertiaires et 1,0 pour la 1ère année de santé.</p> <p>En 2010, des modifications ont été apportées dans les coefficients de pondération des formations de DUT et d'ingénieurs pour pouvoir encore mieux prendre en compte la charge réelle d'enseignement de ces différentes formations.</p> <p><i>Voir tableau en annexe.</i></p>												
<p>Proposition n° 8 :</p> <p>La dotation à l'activité recherche doit être calculée en fonction du nombre de chercheurs publiants.</p> <table border="1" data-bbox="114 906 418 1048"> <tr> <td colspan="4" data-bbox="114 906 418 942">Mise en œuvre</td> </tr> <tr> <td data-bbox="114 942 181 1002">oui</td> <td data-bbox="181 942 261 1002">En cours</td> <td data-bbox="261 942 350 1002">Partielle</td> <td data-bbox="350 942 418 1002">non</td> </tr> <tr> <td data-bbox="114 1002 181 1048">X</td> <td data-bbox="181 1002 261 1048"></td> <td data-bbox="261 1002 350 1048"></td> <td data-bbox="350 1002 418 1048"></td> </tr> </table>	Mise en œuvre				oui	En cours	Partielle	non	X				<p>La dotation à l'activité/ recherche est bien calculée en fonction du nombre d'enseignants-chercheurs « producteurs », au sens de l'AERES.</p>
Mise en œuvre													
oui	En cours	Partielle	non										
X													
<p>Proposition n° 9 :</p> <p>Les indicateurs de performance doivent mesurer des évolutions et non des niveaux.</p> <table border="1" data-bbox="114 1343 418 1483"> <tr> <td colspan="4" data-bbox="114 1343 418 1379">Mise en œuvre</td> </tr> <tr> <td data-bbox="114 1379 181 1439">oui</td> <td data-bbox="181 1379 261 1439">En cours</td> <td data-bbox="261 1379 350 1439">Partielle</td> <td data-bbox="350 1379 418 1439">non</td> </tr> <tr> <td data-bbox="114 1439 181 1483"></td> <td data-bbox="181 1439 261 1483"></td> <td data-bbox="261 1439 350 1483">X</td> <td data-bbox="350 1439 418 1483"></td> </tr> </table>	Mise en œuvre				oui	En cours	Partielle	non			X		<p>Cette recommandation a été en grande partie prise en compte dans le traitement des indicateurs de valeur ajoutée (licence et DUT) par le système SYMPA ; les critères de performance mesurent d'abord des situations relatives. L'appréciation de la performance est fondée sur la mesure des écarts par rapport à la valeur la plus faible constatée et non le niveau constaté.</p> <p>Les évolutions des indicateurs de performance sont toutefois plutôt prises en compte d'une année sur l'autre. Le positionnement relatif de chaque établissement dans l'ensemble des établissements de l'année n peut varier par rapport à celui de l'année n-1 selon l'évolution de ses indicateurs de performance.</p> <p>L'amélioration de la performance est aussi un facteur déterminant dans le cadre de la négociation contractuelle devant conduire au renouvellement du contrat d'établissement (<i>cf. infra</i>).</p>
Mise en œuvre													
oui	En cours	Partielle	non										
		X											
<p>Proposition n° 10 :</p>	<p>Le nouveau système repose sur un renouvellement des critères de performance en matière de formation, qui cherche à combiner différents aspects de la performance. Elle est appréciée par la prise en compte du nombre de diplômés de</p>												

Propositions				Réponses du Gouvernement				
<p>L'évaluation de la performance de la formation doit prendre en compte la réussite aux diplômes, l'insertion professionnelle, la situation sociale des étudiants et les caractéristiques socio-économiques de la région d'implantation de l'établissement.</p>				<p>master ainsi que la valeur ajoutée des établissements à la réussite des étudiants en licence et au DUT.</p> <p>Le contexte socio-économique régional est pris en compte pour déterminer cette valeur ajoutée, de même que la catégorie socio professionnelle, ce qui introduit un critère social conforme au souhait des parlementaires.</p> <p>En outre, conformément à la demande de la MEC, il a également été décidé de prendre en compte un critère d'insertion professionnelle. Comme préalable, un observatoire de l'insertion professionnelle a été créé au sein des universités et les résultats de la première enquête nationale d'insertion des masters ont été rendus publics en 2010. Les travaux visant à l'extension de cette enquête aux licences sont lancés par le ministère. Au regard des difficultés d'harmonisation des pratiques méthodologiques des établissements et des risques d'introduction de biais dans les calculs du système SYMPA, la prise en compte de l'indicateur d'insertion professionnelle est prévue en 2013 (vague C), dans le cadre de la négociation contractuelle.</p>				
				<p>Mise en œuvre</p>				
				oui	En cours	Partielle	non	
				X				
<p>Proposition n° 11 :</p> <p>La détermination des critères d'évaluation en matière de recherche doit être laissée à l'appréciation de l'AERES qui prend en compte le nombre de doctorats et la valorisation des travaux.</p>				<p>Les critères de la performance en matière de recherche sont le nombre de producteurs et la cotation des unités de recherche effectuée par l'AERES ainsi que le nombre de doctorats délivrés dans l'année, conformément aux recommandations de la MEC.</p>				
<p>Mise en œuvre</p>								
oui	En cours	Partielle	non					
X								
<p>Proposition n° 12 :</p> <p>Une part de la dotation de la performance doit être déterminée en fonction du projet d'établissement ; elle doit être justifiée et attribuée de façon totalement transparente.</p>				<p>1.- La part de la dotation à la performance déterminée en fonction du projet d'établissement relève du contrat.</p> <p>La performance est prise en compte dans la dotation calculée par le modèle d'allocation des moyens et dans la dotation négociée à l'occasion de la négociation contractuelle. Le financement annuel dépend du modèle d'allocation des moyens, il est complété par une dotation déterminée par le dialogue contractuel pluriannuel qui inclut une dotation à la performance déterminée en fonction du projet de l'établissement.</p> <p>Dans le cadre du dialogue contractuel renoué, le volet pilotage de la politique d'établissement est privilégié. En effet, la loi relative</p>				

Propositions				Réponses du Gouvernement
Mise en œuvre				<p>à la liberté et aux responsabilités universitaires dispose dès son article 1 que les établissements autonomes doivent concourir à l'atteinte de six objectifs : la formation initiale et continue ; la recherche scientifique et technologique, la diffusion et la valorisation de ses résultats ; l'orientation et l'insertion professionnelle ; la diffusion de la culture et l'information scientifique et technique ; la participation à la construction de l'Espace européen de l'enseignement supérieur et de la recherche ; la coopération internationale.</p> <p>Si le contrat décline à l'échelle des établissements les priorités nationales, les établissements doivent se positionner sur l'ensemble des missions qui sont interconnectées et ne sont pas sécables, ce qui renforce le volet pilotage du contrat.</p> <p>Pour atteindre ces objectifs, la LRU a donné des marges de manœuvre aux établissements, cohérentes avec la LOLF qui a privilégié la globalisation des crédits. La LRU institue le contrat pluriannuel comme outil privilégié du dialogue entre le ministère et ses opérateurs.</p> <p>L'allocation des moyens contractuels est ainsi déterminée en fonction des critères suivants :</p> <ul style="list-style-type: none"> - respect des engagements pris dans le précédent contrat ; - la contribution du projet aux priorités stratégiques de l'État ; - la qualité du projet stratégique : ambition et pertinence du projet. <p>2.- La prise en compte du projet d'établissement dans le processus de négociation contractuelle</p> <p>La négociation contractuelle se fait en deux temps :</p> <ul style="list-style-type: none"> - la discussion sur le bilan et l'atteinte des objectifs compte tenu des moyens attribués d'un point de vue global. - la détermination d'objectifs partagés qui tiennent compte des spécificités des établissements et de leur contribution à l'atteinte des objectifs nationaux. <p>Le dialogue stratégique et de performance s'appuie sur les phases suivantes :</p> <ul style="list-style-type: none"> - échanges entre la DGESIP et les établissements ; - l'établissement élabore son projet en tenant compte des remarques de l'AERES ; - l'établissement présente son projet à la DGESIP ; - le contrat est signé – il formalise une réflexion stratégique partagée entre l'établissement et l'État. <p>Il est donc l'occasion de faire un état des lieux et de s'inscrire dans une stratégie nationale.</p>
oui	En cours	Partielle	non	
X				

Propositions				Réponses du Gouvernement			
<p>Proposition n° 13 :</p> <p>Mettre en place le nouveau système dès 2009, ou, s'il s'avère impossible de faire pour tous les établissements, le mettre en place au moins pour toutes les universités qui signent un nouveau contrat ou qui optent pour de nouvelles compétences prévues par la loi LRU.</p>				<p>Le nouveau système de répartition de calcul des dotations, SYMPA, est appliqué pour toutes les universités et écoles d'ingénieurs, celles passées aux compétences élargies et les autres. Il a permis de répartir les moyens de ces établissements fixés en lois de finances depuis 2009. Ses principes, qui ont été définis conformément aux propositions de la MEC, demeurent inchangés, hormis quelques adaptations faites en 2010 en concertation avec la communauté universitaire. Le Gouvernement a ainsi anticipé l'objectif assigné par les parlementaires.</p>			
Mise en œuvre							
oui	En cours	Partielle	non				
X							
<p>Proposition n° 14 :</p> <p>Les missions de gestion directe doivent être abandonnées par le ministère, son action devant être réorientée vers le pilotage stratégique et l'accompagnement des universités.</p>				<p>Sous le double impact de la loi LRU et de la réforme de l'allocation des moyens, une organisation dédiée au pilotage stratégique et au dialogue avec ses opérateurs a été mise en place. Ainsi, la réorganisation du MESR de mars 2009 a transformé l'ex direction générale de l'Enseignement supérieur en direction générale pour l'Enseignement supérieur et l'insertion professionnelle et a mis en place une nouvelle gouvernance du système d'enseignement supérieur et de recherche axée sur la prospective et la stratégie nationale et sur le dialogue de performance avec les établissements.</p> <p>La réorganisation a institué, au sein de la direction générale pour l'Enseignement supérieur et l'insertion professionnelle, un pôle de contractualisation et de financement des établissements de formation et de recherche. Ce pôle est chargé du processus de contractualisation avec les établissements d'enseignement supérieur et de la transparence de leur financement. Il alloue les financements aux établissements d'enseignement supérieur sur la base du système d'allocation des moyens, assure le suivi analytique des données de performance, d'activités et de moyens des établissements d'enseignement. En son sein, la mission d'accompagnement à l'autonomie des universités, et deux sous-directions sont créées : l'une dédiée à l'analyse de la performance et du dialogue contractuel, l'autre dédiée à l'allocation des moyens permettant une articulation optimale entre modèle et part négociée dans le cadre de la négociation contractuelle.</p>			
Mise en œuvre							
oui	En cours	Partielle	non				
	X						

Propositions	Réponses du Gouvernement
	<p>La mission d'accompagnement veille à faciliter l'accès à l'autonomie pour les universités et établissements en animant le réseau de ces universités et en diffusant les meilleures pratiques. Elle accompagne chacune d'entre elles en organisant le suivi du rapport que l'IGAENR a systématiquement rendu pour toutes les universités candidates à l'autonomie et en apportant une expertise aux établissements en matière de fonctions support.</p> <p>La détection et la maîtrise des risques opérationnels liés à l'autonomie d'un plus grand nombre d'opérateurs ont aussi conduit à renforcer l'animation et la supervision du réseau des contrôleurs budgétaires en académie qui ont vu leurs prérogatives croître (contrôle de légalité des actes budgétaires, contrôle de soutenabilité budgétaire).</p> <p>Conformément à la LRU, l'augmentation du nombre d'établissements autonomes qui deviennent responsables d'un plus grand nombre d'actes de gestion, s'est accompagnée d'un recentrage des missions du MESR sur le pilotage du système d'enseignement supérieur.</p> <p>La réorganisation a aussi conduit à la mise en place de deux services dédiés à la prospective et à la stratégie du service public d'enseignement supérieur et de recherche : le service de la stratégie de l'enseignement supérieur et de l'insertion professionnelle est chargé d'élaborer la stratégie de développement des formations supérieures et la politique d'insertion professionnelle ; le service commun DGESIP/DGRI de la coordination stratégique et des territoires assure la cohérence des stratégies d'enseignement supérieur et de recherche et le développement de politiques de site en matière d'enseignement supérieur et de recherche.</p> <p>Le rapport de la MEC (p. 29) recommandait que le MESR recentre sur trois missions l'exercice de la tutelle : la conception des politiques publiques et de la réglementation, le pilotage (négociation des contrats, allocation des moyens et analyse des résultats par rapport aux objectifs fixés), l'accompagnement des universités. L'organisation retenue prend pleinement en compte ce recentrage sur les missions de tutelle du ministère.</p>
<p><u>Proposition n° 15 :</u></p> <p>Clarifier les relations entre l'AERES et la DGES, ainsi que l'articulation entre évaluation et décision.</p>	<p>Le système de répartition des moyens SYMPA utilise à deux reprises les évaluations de l'AERES dans le cadre des critères de répartition des moyens pour la recherche.</p> <p>– Les moyens disponibles dans l'enveloppe activité/recherche sont répartis au prorata du nombre d'enseignants-chercheurs producteurs, au sens de l'agence d'évaluation de la recherche et</p>

Propositions				Réponses du Gouvernement			
L'évaluation doit être entièrement confiée à l'AERES, la DGES devant en tirer les conséquences budgétaires, de façon totalement transparente.				de l'enseignement supérieur (AERES), pondérés selon les domaines de recherche ; - Les moyens disponibles dans l'enveloppe performance/recherche sont répartis en fonction de la notation des unités de recherche effectuée par l'AERES (une cotation A+ « rapportant » 4 fois plus de moyens qu'une cotation C), pondérés selon les domaines de recherche.			
Mise en œuvre				Il est clair que l'évaluation relève exclusivement de la responsabilité de l'AERES, agence indépendante, afin de garantir la transparence d'attribution des moyens et l'acceptabilité de ce système. La proposition n° 14 de la MEC a donc été suivie dès la mise en place de SYMPA. Un cahier des charges précisant les attentes de la DGES en particulier et du MESR en général (en liaison avec la DGRI) vis-à-vis de l'AERES est en cours de finalisation.			
oui	En cours	Partielle	non				
		X					

ANNEXE (à la réponse à la proposition n° 7)

Nombre d'étudiants présents aux examens										
	Répartition 2009			Répartition 2010			Répartition 2011			
	Périmètre de l'enquête inscrits (oui/non)	Périmètre de l'enquête présents (oui/non)	Pondérations 2009	Périmètre de l'enquête inscrits (oui/non)	Périmètre de l'enquête présents (oui/non)	Pondérations 2010	Périmètre de l'enquête inscrits (oui/non)	Périmètre de l'enquête présents (oui/non)	Pondérations 2011	
Licences secondaires	oui	oui	2,4	oui	oui	2,4	oui	oui	2,4	
Licences tertiaires	oui	oui	1,0	oui	oui	1,1	oui	oui	1,1	
Licences Pro secondaires	oui	oui	2,8	oui	oui	4,0	oui	oui	4,0	
Licences Pro tertiaires	oui	oui	1,5	oui	oui	3,0	oui	oui	3,0	
DUT secondaires	oui	oui	2,8	oui	oui	4,0	oui	oui	4,0	
DUT tertiaires	oui	oui	1,5	oui	oui	3,0	oui	oui	3,0	
Préparations aux concours	non	non	non	oui	oui	1,1	oui	oui	1,1	
1ère année santé	non	non	non	oui	oui	1,0	oui	oui	1,0	
Masters secondaires	oui	oui	2,4	oui	oui	2,4	oui	oui	2,4	
Masters tertiaires	oui	oui	1,0	oui	oui	1,1	oui	oui	1,1	
Fillères d'ingénieurs	oui	oui	2,8	oui	oui	4,0	oui	oui	4,0	
IUFM secondaires	oui	oui	2,4	oui	oui	2,4	sans objet	sans objet	sans objet	
IUFM tertiaires	oui	oui	1,0	oui	oui	1,1	sans objet	sans objet	sans objet	
Masters enseignement secondaires	sans objet	sans objet	sans objet	sans objet	sans objet	sans objet	oui	oui	2,4	
Masters enseignement tertiaires	sans objet	sans objet	sans objet	sans objet	sans objet	sans objet	oui	oui	1,1	
Santé hors 1ère année	oui	oui	1,0	oui	oui	1,1	oui	oui	1,1	

TRAVAUX EN 2008-2009

LE MUSÉE DU LOUVRE ET LES MUSÉES NATIONAUX

Le bureau de la commission des Finances a souhaité que la mission d'évaluation et de contrôle procède à une évaluation de la politique des musées nationaux, à partir du cas du musée du Louvre.

Trois rapporteurs ont été désignés : MM. Richard Dell'Agnola et Nicolas Perruchot, rapporteurs spéciaux de la commission des Finances pour la mission *Culture*, et Marcel Rogemont qui, au nom de la commission des Affaires culturelles, avait présenté l'avis budgétaire relatif à cette mission lors de l'examen des deux précédents projets de loi de finances.

*

Premier musée de France, le Louvre peut être considéré comme un laboratoire de la politique publique des musées. En effet, de par la richesse de ses collections, sa vocation universelle et sa capacité d'innovation, il est le miroir grossissant des enjeux politiques, administratifs et financiers qui intéressent l'ensemble des musées nationaux.

Du fait de ses expérimentations diverses et de ses indéniables succès, des leçons peuvent être tirées pour les autres musées, au bénéfice de mesures d'adaptation.

Les travaux de la mission, de février à avril 2009, l'ont conduite à entendre par deux fois Henri Loyrette, président-directeur du musée du Louvre, accompagné des principaux responsables administratifs du musée, le secrétaire général du ministère, la directrice des Musées de France et les représentants d'institutions muséales variées. Enfin, au terme de ses auditions, la mission a rencontré la ministre de la Culture et de la communication.

La Mission a ainsi disposé d'informations très complètes, du fait de l'esprit de coopération des services du Louvre mais aussi de la collaboration de la Cour des comptes.

La MEC a constaté la nécessité de libérer les initiatives des institutions muséales. Elle préconise une véritable autonomie pour les musées nationaux, associées au pilotage par la performance. Parallèlement, un État-stratège doit émerger au plus vite, afin d'assurer une conduite efficace de la politique muséale nationale.

Le rapport a été publié en juin 2009.

*

* *

PRINCIPALES OBSERVATIONS SUR LES RÉPONSES DU GOUVERNEMENT

Menée au printemps 2009, **la mission d'évaluation et de contrôle (MEC) relative au musée du Louvre avait choisi d'élargir son champ d'analyse**. De fait, les **22 propositions** contenues son rapport final portaient, en cercles concentriques, sur le musée du Louvre, sur la politique muséale, sur le rôle de la tutelle, et de façon plus large, sur des aspects transversaux de la politique de l'État, concernant la gestion de son patrimoine – immobilier, artistique ou immatériel – ainsi que ses relations avec ses opérateurs.

Certaines évolutions, approuvées par les rapporteurs, étaient déjà à l'œuvre et se sont poursuivies. D'autres ont pu voir le jour et prospérer suite au contrôle de la MEC. D'autres enfin continuent de mériter une attention particulière. **Au total, plus de 75 % des recommandations formulées par la MEC ont été, au moins partiellement, suivies d'effets.**

• Sur le statut des musées nationaux et leurs relations avec la RMN

La tendance statutaire des musées nationaux s'oriente vers le développement du statut d'établissement public administratif (EPA) et le regroupement de musées au sein d'un même EPA, pour des raisons géographiques ou thématiques.

Plusieurs évolutions statutaires récentes en témoignent, notamment :

- la transformation du SCN de Fontainebleau en EPA ⁽¹⁾ (mars 2009) ;
- la transformation du SCN musée national de la céramique de Sèvres en EPA ⁽²⁾ (décembre 2009) ;
- le regroupement des musées d'Orsay et de l'Orangerie au sein du même EPA par rattachement du second au premier ⁽³⁾ (mai 2010) ;
- la transformation du SNC Picasso en EPA ⁽⁴⁾ (juin 2010) ;
- le regroupement de la Réunion des musées nationaux (RMN) et des Galeries nationales du Grand Palais (GNGP) au sein du même EPIC ⁽⁵⁾ (janvier 2011).

(1) Décret n° 2009-279 du 11 mars 2009 créant l'Établissement public du château de Fontainebleau.

(2) Décret n° 2009-1643 du 24 décembre 2009 portant création de l'Établissement public Sèvres - Cité de la céramique.

(3) Décret n° 2010-558 du 27 mai 2010 relatif à l'Établissement public du musée d'Orsay et du musée de l'Orangerie.

(4) Décret n° 2010-669 du 18 juin 2010 portant création de l'Établissement public du musée national Picasso – Paris.

(5) Décret n° 2011-52 du 13 janvier 2011 relatif à l'Établissement public de la Réunion des musées nationaux et du Grand Palais des Champs-Élysées.

Le ministère de la Culture et de la communication estime cependant que le maintien du statut de service à compétence nationale (SCN) reste pertinent dans deux hypothèses : pour le cas de musées dont la taille ne permet pas la transformation statutaire, ou lorsque leur isolement n'autorise pas une mutualisation efficace.

Afin d'assurer une meilleure autonomie à ces musées ayant le statut de SCN, certaines mesures ont été mise en œuvre, fondées sur **la modernisation et le rééquilibrage des relations qu'ils entretiennent avec la RMN**. En revanche, la représentation de ces musées au sein du conseil d'administration de la RMN est une piste préconisée par la MEC que le ministère n'a pas souhaité approfondir, sans que les arguments en défaveur de cette proposition apparaissent très clairement dans les réponses fournies par celui-ci.

Dans les réponses qu'il avait adressées à M. Nicolas Perruchot, rapporteur spécial pour le programme *Patrimoines* et co-rapporteur de la MEC, dans le cadre du projet de loi de finances pour 2010, **le ministère estimait indispensable de responsabiliser ces opérateurs** sur lesquels s'exerce une tutelle de plus en plus proche, par son esprit et ses procédures, de celle appliquée aux établissements publics. **Autant d'évolutions que la MEC avait soutenues ou préconisées.**

Toutefois, la tutelle ne semble pas prête à traduire la proposition formulée par la MEC tendant à la création d'instruments de contractualisation adaptés aux SCN et inspirés des contrats de performance passés avec les musées nationaux sous statut d'établissement public. Le ministère se contente ainsi de rappeler, certes à raison, l'existence d'outils de pilotage, sans toutefois expliciter sa position de refus quant à la création d'un véritable instrument dédié.

• Sur la contractualisation des relations État-établissements publics

Afin de se concentrer sur le pilotage stratégique des activités des opérateurs, l'État a mené une politique de contractualisation des relations avec les établissements publics, permettant l'émergence d'un véritable échange sur les questions de gestion relatives aux aspects administratifs, scientifiques et culturels de l'action des musées. Ces **contrats prennent également en compte des orientations transversales de la politique de l'État**, notamment le respect des principes posés en matière de **politique immobilière**, une **préconisation qu'avait formulée la MEC**. En outre le ministère « *valide désormais tous les schémas pluriannuels des opérateurs* » dont il assure la tutelle.

Le quatrième contrat de performance du Louvre devait être signé au début de l'année 2011. Celui de Versailles et du musée d'Orsay ont d'ores et déjà été adoptés. Quant au contrat du musée du Quai Branly, il devrait être finalisé courant juin. Le nouvel établissement regroupement RMN et GNGP devrait être pourvu d'un contrat en 2012.

Par ailleurs, et conformément aux recommandations de la MEC, dans le but de faciliter les comparaisons entre les musées, et de permettre un pilotage plus global de la politique muséale, une **harmonisation des instruments contractuels et des indicateurs** servant à les évaluer a été entreprise, sans évidemment remettre en cause la spécificité de chaque établissement.

- **Sur les politiques de gratuité**

La MEC avait été contrainte de rappeler cette évidence : la gratuité coûte ; elle représente une perte de recettes. Laquelle doit être compensée, si l'on veut maintenir la qualité du service public muséal. Or *in fine* c'est bien l'État, donc le contribuable, qui a vocation à compenser cette perte, un tel transfert de coût des individus vers la collectivité n'étant pas forcément opportun dans la conjoncture actuelle de tensions sur les finances publiques et de crise économique.

Le ministère de la Culture et de la communication avait indiqué son intention de procéder à une évaluation périodique de la mesure de gratuité mise en œuvre le 4 avril 2009, notamment en étudiant son impact en termes de démocratisation culturelle. Il n'est en effet pas improbable que les sommes venant en moins-value pour les musées auraient été mieux employées par les opérateurs eux-mêmes, *via* des actions spécifiques adaptées à leurs publics.

De fait un **indicateur dédié** relatif au taux de fréquentation des jeunes de 18 à 25 ans et des enseignants a été créé afin d'assurer un suivi quantitatif – et uniquement quantitatif – de cette politique.

Le récent rapport public thématique de la Cour des comptes⁽¹⁾ tend à rejoindre les analyses et les préoccupations de la MEC. D'une part les magistrats relèvent que la mesure s'est révélée plus coûteuse qu'elle n'aurait dû, du fait d'une évaluation *ex ante* erronée qui s'est traduite par une surcompensation au profit des musées nationaux au titre de la perte de recettes de billetterie subie. D'autre part, la haute juridiction financière constate que l'efficacité de la gratuité tarde à se manifester.

- **Sur la gestion du patrimoine culturel immatériel de l'État**

La mise en place d'une réelle politique de gestion du patrimoine culturel immatériel de l'État se développe. Des réflexions ont été menées en ce sens, **notamment sur la question des marques, sur la propriété des droits et leur exploitation et sur la gestion des fonds photographiques.**

Reste au ministère de la Culture et de la communication à **faire respecter, si nécessaire, ces principes par l'ensemble de ses opérateurs, notamment les principaux établissements publics muséaux.**

(1) « Les musées nationaux après une décennie de transformation (2000-2010) ».

• **Sur la création d'outils de comptabilité analytique adaptés**

La MEC avait souligné la nécessité de créer des outils de comptabilité analytique permettant de connaître les coûts réels et complets des différents secteurs d'activité et des fonctions connexes⁽¹⁾ des principaux établissements publics et de les comparer avec les coûts de la RMN, ceci afin d'identifier l'opérateur le plus efficace, et partant, le plus légitime à agir dans ces champs. Le ministère de la Culture et de la communication assurait partager le point de vue de la MEC en la matière.

De fait, le musée du **Louvre a procédé, dès 2010, à la mise en place d'un tel outil**, lequel devait entrer en vigueur d'ici la fin de l'année 2011. La même **démarche doit en outre être étendue à la RMN-GNGP et dans les musées nationaux**. Au total, **la MEC ne peut que se féliciter du fait que les préconisations qu'elle avait formulées en ce domaine aient prospéré**.

• **Sur la sécurisation des politiques de développement externe du Louvre**

L'an dernier, le ministère de la Culture et de la communication indiquait souscrire totalement aux propositions de la MEC concernant l'audition annuelle de la direction de l'Agence France Muséums par les commissions parlementaires compétentes, ainsi que la mise en place par le Louvre d'un dispositif de pilotage prévisionnel des prêts d'œuvres commun à l'ensemble des départements du musée.

La mise en œuvre concrète de la première préconisation relève évidemment des seules assemblées. Quant à la seconde, si le ministère indique que *« tous les départements du Louvre participent à la commission scientifique qui se réunit une fois par mois en formation de commission des prêts de dépôts sous l'égide de la directrice, chargée de musées de France »*, force est de constater qu'aucun dispositif de suivi n'a été créé au sein du musée du Louvre.

Au total, la majorité des réformes soutenues ou proposées par la MEC se sont réalisées ou poursuivent leur mise en œuvre.

Seul le volet « amélioration de la gestion des ressources humaines » ne semble pas avoir sensiblement évolué. Notamment, l'expérimentation portant sur des commissions administratives paritaires préparatoires locales instituées au niveau des musées nationaux à statut d'établissement public administratif les plus importants, et qui formuleraient des avis préalables sur les questions de discipline, de détachement et d'avancement des agents n'est pas envisagée par le ministère, pas plus que la création de structures de mutualisation équivalentes aux « centres de gestion » de la fonction publique territoriale. Si le ministère indique avoir mis en place certaines fonctions analogues à celles exercées par les centres de gestion à la faveur de la réorganisation de la direction générale des Patrimoines, celles-ci restent centralisées au niveau de la tutelle.

(1) En particulier les politiques d'édition ou de gestion des fonds photographiques.

Globalement, il apparaît que les freins qui demeurent à la mise en œuvre des propositions traduisent une forme d’inertie de la tutelle, qui semble peiner à réaliser sa mutation pour devenir une réelle autorité de pilotage et non plus uniquement une instance de gestion.

**SUIVI DES PROPOSITIONS DE LA MEC SUR LE MUSÉE DU LOUVRE ET LES
MUSÉES NATIONAUX
(RAPPORT N° 1719 DU 3 JUIN 2009)**

Propositions				Réponses du Gouvernement			
A. – L'autonomie et les moyens de l'assumer							
<p><u>Proposition n° 1 :</u></p> <p>Généraliser le statut d'EPA à l'ensemble des musées nationaux.</p>				<p>Les années 2000-2010 ont été marquées par le choix assumé par l'État, d'une politique de développement fondée sur davantage d'autonomie pour les musées, notamment en termes de statuts juridiques (EPA). Cette politique constitue le levier permettant aujourd'hui aux grands musées nationaux de figurer parmi les plus prestigieux et dynamiques musées au monde.</p> <p>Le ministère a corrélativement fait évoluer fondamentalement son rôle de tutelle : il est passé en quelques années de la gestion directe à un mode de pilotage stratégique d'opérateurs plus nombreux et plus autonomes.</p>			
Mise en œuvre							
oui	En cours	Partielle	non				
		X					
<p><u>Proposition n° 2 :</u></p> <p>Procéder, chaque fois que cela est pertinent, au regroupement des musées nationaux EPA ou à leur rattachement à des établissements plus importants.</p>				<p>La démarche, engagée dès le début des années 2000, s'est poursuivie conformément aux recommandations de la MEC. Plusieurs évolutions statutaires récentes en témoignent :</p> <ul style="list-style-type: none"> – mars 2009, transformation du SCN de Fontainebleau en EPA ; – décembre 2009, transformation du SCN du musée national de la céramique de Sèvres en EPA ; – mai 2010, réunion des musées d'Orsay et de l'Orangerie dans un même EPA ; – juin 2010, transformation du SCN Picasso en EPA ; – janvier 2011, regroupement de la RMN et des GNGP au sein du même EPIC. 			
Mise en œuvre							
oui	En cours	Partielle	non				
	X						
<p><u>Proposition n° 3 :</u></p> <p>Mettre en œuvre dans les meilleurs délais le principe de la contractualisation pour tous les musées nationaux ayant statut d'EPA.</p>				<p>Le Gouvernement a suivi cette proposition. Afin d'assurer un pilotage efficace sur les opérateurs du secteur des musées, le ministère de la Culture a mis en place des outils stratégiques et/ou contractuels inédits. Les documents stratégiques (lettre de mission adressée aux dirigeants, lettre d'objectifs, contrat de performance) constituent autant d'instruments privilégiés pour exercer la tutelle, dont le ministère poursuit la généralisation. Ainsi, devraient être conclus ou renouvelés en 2011 les contrats de performance des musées du Louvre, d'Orsay (adopté), de Versailles (adopté), de</p>			

Propositions				Réponses du Gouvernement
Mise en œuvre				Branly (sera finalisé et adopté en juin). Il est également prévu que le contrat de la RMNGP le sera en 2012.
oui	En cours	Partielle	non	
	X			
<u>Proposition n° 4 :</u> Créer un outil de pilotage et de responsabilisation adapté pour les musées nationaux à statut de SCN en vue de leur changement de statut.				Les outils de pilotage actuellement mis en œuvre sont les suivants : – Conférence budgétaire annuelle ; – Groupes de travail avec la RMN ; – Dispositifs ad hoc pour les projets d'investissement ; – Comité de pilotage MHF et MUCEM.
Mise en œuvre				
oui	En cours	Partielle	non	
			X	
<u>Proposition n° 5 :</u> Inscrire, dans le cadre des contrats de performance, l'engagement des opérateurs du ministère de la Culture à respecter les orientations et les critères de la politique immobilière de l'État.				Conformément à une circulaire du ministre du Budget de septembre 2009, il a été demandé aux opérateurs de l'État et donc à ceux du ministère de la Culture d'établir des schémas pluriannuels de stratégie immobilière (SPSI). Le ministère de la Culture valide désormais tous les SPSI des opérateurs, considérés comme de véritables contrats de performance en matière de politique immobilière.
Mise en œuvre				
oui	En cours	Partielle	non	
X				
<u>Proposition n° 6 :</u> Harmoniser les objectifs et indicateurs assignés aux différents musées nationaux toutes les fois que cela est possible et pertinent.				Les objectifs et indicateurs assignés aux musées nationaux dans le projet annuel de performances (PAP) du programme « Patrimoines » de la mission Culture sont harmonisés : la même méthodologie de calcul est applicable à l'ensemble des musées nationaux faisant partie de leur périmètre. Des fiches méthodologiques précisent notamment à cet effet les périmètres, modes de calcul et sources d'information à prendre en compte. En ce qui concerne les objectifs et indicateurs définis dans le cadre d'autres exercices (notamment dans les contrats de performance et les lettres d'objectifs), ils doivent prendre en

Propositions				Réponses du Gouvernement	
				générale des Patrimoines veillant parallèlement à garantir leur cohérence d'un exercice à l'autre et d'un musée national à l'autre.	
Mise en œuvre					
oui	En cours	Partielle	non	De plus, quels que soient les objectifs et indicateurs spécifiques à tel ou tel musée national définis dans le cadre de son contrat de performance, ce dernier reprend obligatoirement les objectifs et indicateurs du PAP auxquels l'opérateur participe.	
X					
B.- Améliorer la gestion des ressources humaines					
Proposition n° 7 :				<p>Les contraintes d'emplois pesant sur le ministère de la Culture et les principes de la fonction publique rendent nécessaire de traiter de manière harmonisée la question d'éventuels nouveaux transferts de gestion des RH aux établissements publics.</p> <p>La réflexion se poursuit aujourd'hui sur la base du rapport de l'inspection générale des Affaires culturelles (Francis BECK 2010-26).</p> <p>S'agissant des fonctions de type « centre de gestion », elles ont été mises en place à la direction générale des Patrimoines par la création, lors de la réorganisation de l'administration centrale en janvier 2010, d'un département de la formation scientifique et technique, qui couvre l'ensemble du périmètre de la DGP, d'un bureau des ressources humaines, qui fait notamment l'interface entre les établissements et le secrétariat général du ministère, et qui anime un réseau de correspondants RH, et d'une mission chargée du dialogue social qui fait le lien entre dialogue social local et instances nationales, de même qu'elle est en appui des responsables d'établissements pour faire face aux sujets RH, au sens large, qui s'y présentent.</p>	
Conduire une expérimentation sur des commissions administratives paritaires préparatoires locales instituées au niveau des musées nationaux à statut d'établissement public administratif les plus importants, et qui formuleraient des avis préalables sur les questions de discipline, de détachement et d'avancement des agents.					
Mise en œuvre					
oui	En cours	Partielle	non		
			X		
Proposition n° 8 :					
Étendre le principe de gestion directe de leurs ressources humaines à tous les musées nationaux ayant statut d'établissement public administratif.					
Mise en œuvre					
oui	En cours	Partielle	non		
		X			

Propositions				Réponses du Gouvernement
<p><u>Proposition n° 9 :</u></p> <p>Initier une réflexion quant à la création, au profit des musées nationaux, de structures équivalentes aux centres de gestion.</p>				
Mise en œuvre				
oui	En cours	Partielle	non	
			X	
<p><u>Proposition n° 10 :</u></p> <p>Adopter le texte d'application relatif à la prime de fonctions et de résultats (PFR).</p>				<p>La PFR a été mise en place de manière effective pour le corps des administrateurs civils et les emplois de sous-directeurs, chefs de service, directeurs de projets et experts de haut niveau au 1^{er} janvier 2010 (cf. arrêté du 9 octobre 2009 portant extension de la PFR au corps des administrateurs civils et fixant les montants de référence de cette prime et arrêté du 9 octobre 2009 fixant les montants de référence de la PFR applicables aux chefs de service, directeurs adjoints, sous-directeurs, experts de haut niveau et directeurs de projet).</p> <p>Les emplois de direction de l'administration territoriale de l'État ont suivi (DRAC, DRAC-adjoint de métropole) avec une entrée dans le dispositif le 17 novembre 2010, date de publication au JORF des arrêtés de nomination des directeurs régionaux des affaires culturelles (cf. arrêté du 12 mars 2010 fixant les montants de référence de la PFR applicable aux fonctionnaires nommés dans un emploi de direction de l'administration territoriale de l'État).</p> <p>Enfin, l'arrêté du 15 février 2011 fixant les corps et les emplois du ministère de la Culture et de la communication bénéficiant de la PFR a étendu le bénéfice de cette prime aux attachés d'administration ainsi qu'aux chefs de mission. Ces derniers se voient appliquer les montants de référence fixés par l'arrêté du 22 décembre 2008.</p> <p>À l'instar des orientations fixées à l'échelle de l'ensemble de la fonction publique, l'extension du dispositif va se poursuivre.</p>
Mise en œuvre				
oui	En cours	Partielle	non	
	X			
<p><u>Proposition n° 11 :</u></p> <p>Engager une réflexion sur les professions liées à la recherche de mécénat. Élaborer des contrats types et des grilles de</p>				<p>La grille de rémunération des agents non titulaires du Louvre ne prévoit pas de groupe de rémunération spécifique aux agents chargés du mécénat, à l'exception d'un mécanisme liant le montant de leur part variable au budget du mécénat obtenu. Cette grille n'a pas été refondue depuis son adoption en 2003, à l'exception de quelques corrections (mars 2008).</p>

Propositions				Réponses du Gouvernement			
rémunération coordonnées pour les musées nationaux.				Le ministère conduit, depuis l'adoption de son propre cadre de gestion des agents non titulaires qu'il emploie (circulaire du 23 juin 2009), un travail de convergence des grilles de rémunérations des EPA sous sa tutelle, dans la limite des moyens budgétaires dont ces établissements disposent et au rythme qu'ils souhaitent (ex : musée d'Orsay, musée Rodin ou musée Gustave Moreau). Cet accompagnement de la convergence des rémunérations s'intéresse notamment à la fonction de responsable mécénat.			
Mise en œuvre							
oui	En cours	Partielle	non				
	X						
Proposition n° 12 :				Le ministère de la Culture contrôle le respect du plafond d'emplois du Louvre, tel que voté par le Parlement en loi de finances initiale. L'établissement fait parvenir au ministère un rapport mensuel de la consommation de son plafond d'emplois et justifie de l'exécution annuelle du plafond au moment du vote du compte financier. En 2010, le musée a exécuté à hauteur de 2 030 ETP un plafond d'emplois fixé à 2 065. La maîtrise des effectifs passe notamment par l'application du principe de non remplacement d'un agent partant à la retraite sur deux. Entre 2011 et 2013, la réduction d'emplois appliquée au Louvre s'établit ainsi à 50 ETP. Par ailleurs, et malgré cette diminution d'effectifs, l'établissement prépare actuellement les ouvertures de salles programmées (Arts de l'Islam, Mobilier 18ème...) par le gel d'emplois sous son plafond d'emplois (20 ETPT).			
Veiller à la maîtrise de la masse salariale et des effectifs de l'établissement public du musée du Louvre.							
Mise en œuvre							
oui	En cours	Partielle	non				
X							
				S'agissant des dépenses de personnel, leur évolution traduit la démarche de maîtrise des effectifs : entre le BP 2010 et le BP 2011, la masse salariale n'a augmenté que de 1,8 %.			
Proposition n° 13 :				Le ministère de la Culture a lancé en 2010 une enquête consacrée aux effectifs des opérateurs du ministère. Cette enquête, renouvelée en 2011, a vocation à permettre chaque année de dresser un bilan précis en ETPT de l'état des effectifs des opérateurs, qu'ils soient payés par l'opérateur ou par le ministère directement (à ce jour, seul le Louvre gère en direct la totalité de ses effectifs, titulaires comme non titulaires), ventilés sur une vingtaine de familles d'emplois définies à partir du référentiel des métiers de la culture et de la communication. Cette enquête permet ainsi de s'assurer de la maîtrise des effectifs des établissements publics, et d'en obtenir une vision par type de fonctions.			
Créer des outils nationaux de pilotage et de contrôle de la gestion des ressources humaines déléguée aux musées nationaux établissements publics administratifs.							
Mise en œuvre							
oui	En cours	Partielle	non				
		X		Le pilotage des RH passe également par la rédaction dans chacun des contrats de performance des opérateurs du ministère d'un volet consacré à la gestion des ressources humaines. Des indicateurs spécifiques peuvent être définis au cas par cas.			

Propositions	Réponses du Gouvernement			
C.- Évaluer la politique de gratuité				
<p>Proposition n° 14 :</p> <p>Procéder un an après sa mise en œuvre à l'évaluation de la gratuité d'accès aux musées et monuments nationaux. Améliorer notamment ses conséquences en matière de démocratisation culturelle.</p>	<p>L'expérimentation de la gratuité totale menée dans quatorze établissements au premier semestre 2008 a démontré que la gratuité mobilise les publics dont le lien avec la culture et ses institutions est intermittent, qu'elle exerce un effet de levier dans l'émergence d'une familiarité avec les musées et qu'il existe une « culture de la gratuité » chez les moins de 30 ans. Ces raisons ont justifié l'extension en avril 2009 de la gratuité aux 18-25 ans pour la visite des collections permanentes. Sur sept trimestres, le nombre de visites correspondant à des jeunes âgés de 18 à 25 ans résidents de l'UE s'est établi à 3,4 millions : 1,3 million pour les trois trimestres 2009 et 2,1 millions pour les quatre trimestres 2010. Leur contribution à la fréquentation des collections permanentes est passée de 7,3 % en 2009 à 9,6 % en 2010. En décembre 2010, ce taux a dépassé 10 %. Près de sept jeunes sur dix considèrent que la gratuité a joué un rôle dans la décision de visite. Au total, les visiteurs de 18 à 25 ans estiment que la gratuité constitue un « coup de pouce » ou un « plus » à leurs pratiques culturelles (85 %), voire qu'elle est « normale » (14 %). Moins de 1 % la juge sans importance. La fréquentation des enseignants a augmenté de 9 % en 2010.</p> <p>S'agissant de la démocratisation, l'action de l'État en faveur des personnes en situation de handicap connaît un développement décisif depuis 2003, date de la priorité fixée par le Président de la République dans ce domaine. Le ministre de la Culture et de la communication a alors confié aux présidents de la Cité des sciences et de l'industrie et du musée du quai Branly, la mission de proposer des mesures concrètes visant à améliorer l'accueil des personnes handicapées dans les établissements culturels, et de centrer la réflexion en matière de médiation sur l'innovation et la création d'outils adaptés à chaque type de handicap. C'est dans ce cadre que nombre de musées nationaux se sont vus attribuer le label « Tourisme handicap ». Le ministère accompagne également les efforts des musées de France sur le territoire, avec le prix « Musées pour tous » créé en 2007.</p> <p>Par ailleurs, le protocole d'accord entre le ministère et celui de la Justice sert de cadre à des actions menées depuis plus d'une décennie par les établissements patrimoniaux en milieu pénitentiaire, concernant trois catégories (mineurs, détenus en milieu fermé et personnels du milieu pénitentiaire ou des institutions patrimoniales).</p> <p>Cette démarche partenariale se décline également avec le ministère chargé de la Santé pour conduire une politique commune d'accès à la culture pour tous les publics en milieu hospitalier. L'opération ministérielle « les Portes du temps » propose à des enfants, des adolescents et à des familles issues des</p>			
Mise en œuvre				
oui	En cours	Partielle	non	
		X		

Propositions	Réponses du Gouvernement												
	<p>zones prioritaires, urbaines comme rurales, une offre culturelle d'excellence. Ce dispositif a bénéficié à plus de 150 000 jeunes depuis sa création, il y a cinq ans.</p> <p>L'action ministérielle conçoit les musées comme un facteur de développement des territoires les plus défavorisés et un levier pour l'emploi. La mise en œuvre des mesures proposées pour les patrimoines dans le plan rural devrait permettre un accès facilité aux dispositifs culturels. Dans cette optique, les jumelages avec les lycées agricoles et les établissements patrimoniaux, encore insuffisamment représentés sur le territoire, sont prioritaires tout comme la mise en place des dispositifs d'éducation artistique et culturelle (projet d'école et établissements scolaires, conventions de partenariat avec les rectorats). Enfin, la très récente enquête « À l'écoute des visiteurs-2010 » réalisée dans la plupart des musées et monuments nationaux atteste d'ailleurs une nouvelle fois d'une grande diversité des publics, et de leur rajeunissement, d'un développement continu des visites en familles et d'une expansion du tourisme culturel populaire.</p>												
D.- Moderniser la gestion du patrimoine culturel national													
<p><u>Proposition n° 15 :</u></p> <p>Définir clairement la politique du ministère de la culture et de la communication en matière de gestion du patrimoine immatériel de l'État.</p> <table border="1" data-bbox="114 1137 418 1288"> <tr> <td colspan="4" data-bbox="114 1137 418 1173" style="text-align: center;">Mise en œuvre</td> </tr> <tr> <td data-bbox="114 1173 183 1233" style="text-align: center;">oui</td> <td data-bbox="183 1173 262 1233" style="text-align: center;">En cours</td> <td data-bbox="262 1173 350 1233" style="text-align: center;">Partielle</td> <td data-bbox="350 1173 418 1233" style="text-align: center;">non</td> </tr> <tr> <td></td> <td></td> <td data-bbox="262 1233 350 1288" style="text-align: center;">X</td> <td></td> </tr> </table>	Mise en œuvre				oui	En cours	Partielle	non			X		<p>Le ministère de la Culture s'attache à valoriser le patrimoine immatériel de ses opérateurs comme en témoigne l'exemple de la licence de marque conclue dans le cadre de l'accord intergouvernemental du Louvre Abou Dabi.</p>
Mise en œuvre													
oui	En cours	Partielle	non										
		X											
<p><u>Proposition n° 16 :</u></p> <p>Créer un outil de comptabilité analytique adapté afin que les principaux musées ayant statut d'EPA renseignent le coût de leurs « fonctions connexes ».</p>	<p>Le musée du Louvre a travaillé en 2010 à la mise en place d'un outil de comptabilité analytique qui devrait entrer en vigueur d'ici à la fin de cette année. Ce projet doit faire prochainement l'objet d'une validation par le ministère. De façon plus générale, la mise en œuvre de la comptabilité analytique à la RMN-GP et dans les musées nationaux permettra d'optimiser la gestion des coûts dans les établissements.</p>												

Propositions				Réponses du Gouvernement
Mise en œuvre				
oui	En cours	Partielle	non	
	X			
<p><u>Proposition n° 17 :</u></p> <p>Procéder sans délai à l'audit relatif à la politique d'édition de la RMN et des musées nationaux prévu par le contrat de performance 2007-2009 entre l'État et la RMN.</p>				<p>La clarification des compétences de la RMN-GP, qui a été mise en œuvre par un décret du 13 janvier 2011, a fait évoluer le contexte dans lequel s'inscrit la politique d'édition de la RMN. Cette réforme a permis d'atteindre plusieurs objectifs importants : réaffirmer les missions de service public de la RMN vis-à-vis des musées nationaux services à compétence nationale, en matière d'acquisition ou de gestion du droit d'entrée notamment ; sanctuariser son rôle dans la procédure d'acquisition des trésors nationaux et des œuvres d'intérêt patrimonial majeur ; renforcer le rôle du nouvel établissement en matière de couverture photographique des collections des musées nationaux, tout en refondant ses relations avec les musées nationaux à statut d'établissement public dans le cadre d'un partenariat reposant sur l'excellence et la compétitivité de l'offre proposée aux musées nationaux. La confirmation et le renforcement du rôle de cet acteur majeur de la politique de diffusion culturelle de la France constituent une illustration emblématique de la politique des musées conduite au cours des dernières années.</p>
Mise en œuvre				
oui	En cours	Partielle	non	
			X	
<p><u>Proposition n° 18 :</u></p> <p>Mener des audits sur les coûts comparés de la RMN et des musées nationaux dans l'exercice des « fonctions connexes » aux tâches des musées.</p>				<p>Cet objectif de connaissance et de maîtrise des coûts peut aujourd'hui être assuré grâce à la comptabilité analytique mise en place par la RMN-GP et à son développement au Louvre et dans les autres musées nationaux.</p>
Mise en œuvre				
oui	En cours	Partielle	non	
	X			
E.- Favoriser l'établissement de relations partenariales entre les musées et la RMN				
<p><u>Proposition n° 19 :</u></p> <p>Associer les musées ayant statut de service à compétence nationale à la négociation des conventions entre l'État et la RMN.</p>				<p>La réforme stratégique de la RMN a permis de répondre à cette recommandation.</p>

Propositions				Réponses du Gouvernement
Mise en œuvre				
oui	En cours	Partielle	non	
X				
<u>Proposition n° 20 :</u>				<p>Dans le cadre de la réforme de la RMN intervenue en janvier 2011, le parti retenu a été, en parallèle du développement de la démarche contractuelle avec les musées nationaux, de ne plus compter de représentant des ces musées au sein du conseil d'administration afin d'éviter toute ambiguïté dans une relation désormais fondée sur le choix volontaire de la RMN par les musées.</p>
Redéfinir la composition du conseil d'administration de la RMN en y accueillant un représentant des musées nationaux à statut de SCN.				
Mise en œuvre				
oui	En cours	Partielle	non	
			X	
F.- Assurer le développement externe du Louvre				
<u>Proposition n° 21 :</u>				<p>Cette recommandation ne relève pas de la compétence du Gouvernement.</p>
Procéder à l'audition annuelle de la direction de l'Agence France Muséums par les commissions parlementaires permanentes compétences (Finances, Affaires culturelles, Affaires étrangères).				
Mise en œuvre				
oui	En cours	Partielle	non	
-	-	-	-	
<u>Proposition n° 22 :</u>				<p>Il existe déjà un dispositif commun pour la gestion des prêts et dépôts des œuvres du musée du Louvre. En effet, tous les départements du musée du Louvre participent à la commission scientifique des musées nationaux qui se réunit une fois par mois en formation de commission des prêts et dépôts sous l'égide de la</p>
Mettre en place un dispositif de pilotage prévisionnel des prêts d'œuvres commun à				

Propositions				Réponses du Gouvernement
l'ensemble des départements du musée du Louvre.				directrice, chargée des musées de France. Cette commission, commune aux musées nationaux, a pour mission d'examiner les demandes de prêts et dépôts d'œuvres, d'en vérifier le bien-fondé scientifique, les conditions de sécurité et de conservation, de transport, d'assurance. Elle examine également, d'une manière plus générale, la politique des prêts et dépôts des musées nationaux et veille, dans le respect du décret n° 81-240 modifié du 3 mars 1981 relatif aux prêts et dépôts des musées nationaux, aux règles en la matière.
Mise en œuvre				
oui	En cours	Partielle	non	
			X	

LE FINANCEMENT DES OPEX

Le bureau de la commission des Finances a souhaité que la mission d'évaluation et de contrôle procède à une évaluation sur le financement des opérations militaires extérieures (Opex) notamment sous mandat international.

Deux rapporteurs ont été désignés : M. Louis Giscard d'Estaing, membre de la commission des Finances, et Mme Françoise Olivier-Coupeau, membre de la commission de Défense.

*

Depuis près de deux décennies, la France projette en permanence 10 000 à 12 000 de ses militaires qui participent à des opérations extérieures souvent multinationales. Ces opérations ont un coût élevé, évalué à 852 millions d'euros en 2008, et largement sous-budgeté. La réforme constitutionnelle du 23 juillet 2008 ayant renforcé l'information du Parlement ainsi que son rôle décisionnel, les parlementaires ont donc décidé de se pencher davantage sur l'aspect financier de ces opérations extérieures.

Le coût des Opex intègre principalement les frais de rémunérations et de fonctionnement courant, mais il n'inclut ni le coût élevé du maintien en condition opérationnelle des matériels qui s'usent prématurément sur les théâtres difficiles, ni les coûts de long terme liés aux bonifications de carrières ou aux rentes, ni le coût d'achat dans l'urgence de matériels destinés à un théâtre particulier (tourelleaux téléopérés ou brouilleurs en Afghanistan), ni le coût du matériel perdu en opération, etc.

La MEC n'entendait en aucune façon empiéter sur les compétences constitutionnelles du chef de l'État ou du Gouvernement s'agissant des décisions d'engager les forces armées et de définir leurs missions, même si elles sont désormais soumises à la validation du Parlement lorsqu'elles doivent se prolonger au-delà de quatre mois. La démarche de la MEC fut inspirée par la seule recherche de l'efficacité de la dépense publique. Les Rapporteurs ont donc souhaité examiner les conditions d'une budgétisation transparente et l'optimisation des moyens mis au service de la politique militaire extérieure de la France et ont proposé vingt préconisations pour que les Opex soient menées au meilleur coût, et non au moindre coût, dans le cadre des missions de nos forces armées.

Le rapport a été publié en juillet 2009.

*

* *

PRINCIPALES OBSERVATIONS SUR LES RÉPONSES DU GOUVERNEMENT

Sur un sujet qui fait l'objet de divergences entre le Gouvernement et le Parlement, le bilan de l'application des propositions de la MEC est, sans surprise, en demi-teinte. Au-delà d'une bonne volonté de façade, les réticences de l'exécutif à faire évoluer ses pratiques sont assez nettes. Cette inertie est regrettable, dans un domaine qui met en cause la sincérité des lois de finances et l'équilibre des institutions.

Proposition n° 1 :

La mise en place d'un indicateur de performance destiné à mieux mesurer les achats de matériel réalisés dans l'urgence devait permettre d'améliorer l'information des parlementaires – et du public – sur ces dépenses coûteuses.

Le Gouvernement répond que ces dépenses font l'objet d'un suivi, ce dont la MEC ne doutait pas. En revanche, ces données ne sont pas publiées dans les documents budgétaires au même titre que les autres indicateurs de performance. **L'information du Parlement, censé contrôler la dépense publique, n'est donc pas améliorée sur ce point.**

Proposition n° 2 :

Ayant constaté que les programmes d'achat de matériel en urgence n'étaient pas pris en compte dans le surcoût lié aux Opex, la mission a proposé d'inclure cette dépense dans le calcul du coût budgétaire des opérations extérieures.

Même s'il dit approuver la logique de cette démarche, le ministère de la Défense n'a pas donné suite à cette proposition pour deux raisons : d'une part la difficulté à répartir les programmes d'urgence par théâtre, certains matériels pouvant servir dans plusieurs Opex ; d'autre part le non remboursement par décret d'avance des dépenses d'équipement.

Ces deux arguments n'emportent pas la conviction : il n'est pas question pour la mission de s'immiscer dans le débat entre le ministère de la Défense et celui du Budget quant au remboursement des dépenses liées aux Opex, ni de déterminer avec précision l'opération dans laquelle a principalement servi le matériel en cause. En revanche, il importe de ne pas occulter cette partie importante des frais engendrés annuellement par les Opex. Les coûts présentés à la représentation nationale doivent être sincères et complets : ne pas prendre en compte le matériel acheté en urgence revient à minorer la réalité de la dépense.

Proposition n° 3 :

La mission proposait la mise en place d'indicateurs de performance liés à l'activité des militaires en Opex (taux de rotation) ainsi qu'aux conséquences d'un trop grand nombre de séjours quant au renouvellement des contrats.

Le ministère admet suivre en interne des indicateurs de ce type mais **se refuse catégoriquement** à les intégrer aux projets annuels de performances, sans fournir d'explication.

Proposition n° 4 :

La mission avait regretté la trop faible coopération entre le ministère de la Défense et celui du Budget quant à la mise à jour de la circulaire du 25 mai 1984 relative au remboursement au ministère de la Défense des frais engagés en Opex.

Les préconisations de la mission, qui souhaitait une mise à jour de cette circulaire, semblent avoir été suivies puisque le Gouvernement indique que les échanges ont repris en 2010 entre les deux ministères et **qu'une mise à jour de la circulaire serait sur le point d'aboutir.**

Proposition n° 5 :

Dans le souci de mieux informer la représentation nationale, la mission avait souhaité que soient publiés dans les PAP et dans les RAP les coûts prévisionnels par théâtre ainsi que les remboursements attendus d'organismes internationaux (ONU, OTAN).

Le ministère de la Défense publie désormais ces données dans les documents en question, mais sans fournir le détail par théâtre, pour des raisons de confidentialité. Cette information peut toutefois être fournie aux Rapporteurs spéciaux à leur demande.

Soucieuse de préserver la confidentialité des données sensibles, **la mission d'évaluation et de contrôle considère que sa demande est satisfaite.**

Proposition n° 6 :

Désireuse de comptabiliser la globalité de l'action internationale de la France en matière d'opérations de maintien de la paix et pas seulement celle du ministère de la Défense, les Rapporteurs avaient souhaité que soient agrégées l'ensemble des contributions.

Sans rejeter le principe d'un tel calcul, le Gouvernement reconnaît que cette mesure n'a pas été mise en œuvre en raison du manque de consolidation des informations entre le ministère de la Défense et celui des Affaires étrangères.

La mission regrette que sa proposition n'ait pas été suivie, car là où d'autres pays fournissent des chiffres globaux – et valorisants – de participation aux opérations de paix, la France ne publie souvent que des données tronquées, limitées à un seul ministère.

Proposition n° 7 :

Dans le but de mieux cerner la réalité du coût des opérations extérieures, la mission d'évaluation et de contrôle avait souhaité que soit prise en compte la totalité des dépenses, notamment celles liées aux carrières, au renforcement de la préparation, au coût des matériels perdus en action...

Tout en soulignant la cohérence de la démarche, le ministère de la Défense excipe de difficultés techniques pour le calcul du surcoût lié aux carrières, selon que les intéressés quittent le service avec ou sans droit au régime du code des pensions civiles et militaires de retraite. Sans sous-estimer la difficulté qu'il y a à réaliser de tels calculs, la mission regrette que le ministère ne puisse pas fournir une estimation même approximative : le montant global des pensions de retraite à servir chaque année est difficile à calculer, pourtant des évaluations sont régulièrement réalisées. Pourquoi ne pas agir de la même manière ?

Les dépenses liées au renforcement de la préparation des personnels « *ne sont pas considérées comme un surcoût Opex, dans la mesure où les armées considèrent que ce type de dépense relève du cadre normal de la préparation opérationnelle* », ce dont prend acte la mission.

Enfin, le coût des matériels et équipements perdus en opérations sera désormais pris en compte dans le coût des Opex, ce dont se félicite la mission.

Proposition n° 8 :

Il avait semblé aux Rapporteurs que le Centre de préparation et de conduite des opérations (CPCO), compte tenu de l'importance de ses missions, méritait de voir ses effectifs étoffés.

L'état-major des armées indique que cet organisme a fait l'objet en 2010 d'une réorganisation profonde et qu'il a notamment été déchargé des missions relevant de l'exécution financière : **la proposition peut être considérée comme ayant été suivie d'effet.**

Proposition n° 9 :

Les Rapporteurs avaient été surpris par le grand nombre de dépenses supportées par le ministère de la Défense et relevant, de toute évidence, de la coopération (actions civilo-militaires, soutien de contingents étrangers, etc.). Ils souhaitent que soient bien distinguées les dépenses strictement militaires des autres.

Arguant de la difficulté de distinguer au cas par cas ce qui relève de la défense et ce qui relève de l'aide au développement, le Gouvernement semble avouer que **cette proposition n'a pas été mise en œuvre**.

Les Rapporteurs ne peuvent que regretter cette position, constatant que notre pays ne sait pas mettre en valeur autant que d'autres l'aide qu'il apporte aux autres nations, aide dont le coût est « noyé » au sein du budget de la Défense au lieu d'être valorisé en tant que coopération internationale.

Proposition n° 10 :

Compte tenu de la part importante de la contribution française au budget général de l'OTAN, la mission d'évaluation et de contrôle avait préconisé que le périmètre des dépenses communes de l'Alliance soit limité aux seules dépenses réellement indivises.

Le ministère de la Défense assure que **cette position**, qui est de son intérêt, « *est soutenue avec continuité par les représentants français* » **au sein de l'OTAN**.

Proposition n° 11 :

Soucieux de ne pas voir la France supporter seules certaines opérations extérieures, les Rapporteurs préconisaient que soient impliqués chaque fois que possible les partenaires européens de la France et, dans le cas particulier de l'Afrique, les pays membres d'Euro Recamp.

Conscient que cette proposition va dans le sens de ses intérêts, **le ministère de la Défense soutient la mise en œuvre de cette politique dans la mesure du possible**. Les Rapporteurs notent avec satisfaction la participation d'un grand nombre de pays alliés dans l'opération actuellement menée en Libye.

Proposition n° 12 :

La poursuite de l'amélioration du financement des Opex en loi de finances initiale est un souci constant de la commission des Finances relayé par la mission d'évaluation et de contrôle.

Le Gouvernement souligne à juste titre que la provision créée en 2005 est en augmentation constante. Toutefois, cette dotation, qui s'élève à 630 millions d'euros en 2011, reste encore très en deçà des prévisions de dépenses (plus de 800 millions d'euros). **La mission continuera donc à exercer sa vigilance** et à préconiser une budgétisation la plus complète possible du coût prévisionnel des opérations extérieures.

Proposition n° 13 :

Le Gouvernement souscrit à la demande des Rapporteurs qui souhaitent qu'une actualisation des coûts et une étude d'impact soient présentées lors des demandes d'autorisation de renouvellement d'opérations extérieures.

La mission se félicite de l'acceptation de cette demande.

Proposition n° 14 :

Ayant remarqué que les militaires en Opex commençaient à s'installer dans des structures provisoires avant d'envisager de bâtir des installations pérennes, les Rapporteurs préconisaient la construction de bâtiments durables et standardisés dès le début des opérations.

Le ministère de la Défense déclare partager le souci de standardiser ses infrastructures et de loger les militaires dans des installations offrant une sécurité raisonnable dès le début de l'action.

Pour autant, le Gouvernement souligne que la difficulté à estimer la durée d'une opération ne doit pas être sous-estimée, élément dont la mission est parfaitement consciente.

Proposition n° 15 :

Son attention ayant été attirée par des différences de mode de facturation de prestations (principalement les fournitures de repas) entre la France et ses alliés, la mission avait préconisé une stricte réciprocité comptable.

Arguant de difficultés pratiques que les Rapporteurs ne mésestiment pas, le Gouvernement souligne la difficulté de facturer les prestations au coût réel et justifie la pratique de coûts marginaux, contrairement à ce que font d'autres pays. La négociation, avec les pays partenaires, de conventions bilatérales basées sur la réciprocité doit pouvoir résoudre une partie du problème.

La mission d'évaluation et de contrôle reconnaît le souci du ministère de la Défense d'aller dans le sens de sa proposition, même si cette dernière n'est pas complètement appliquée.

Proposition n° 16 :

La proposition d'acheter des véhicules plutôt que de les louer lorsque l'opération s'avère économiquement plus intéressante avait été formulée à la suite d'une mission en Afghanistan au cours de laquelle les Rapporteurs avaient été surpris par le coût élevé de la location de véhicules blindés auprès d'une société visiblement en situation de monopole. Une année de location correspondait à peu de chose près au coût d'achat des véhicules neufs.

Le ministère de la Défense confirme avoir mis en œuvre cette préconisation et privilégier désormais l'achat de véhicules commerciaux blindés plutôt que leur location.

Proposition n° 17 :

La mission d'évaluation et de contrôle avait décidé de proposer le remboursement au ministère de la Défense, en loi de finances rectificative, des crédits de titre 5 (équipement) issus de transferts depuis le titre 3 (fonctionnement). En effet, les règles de remboursement des surcoûts engagés en Opex aboutissent au seul remboursement des frais de fonctionnement et non d'équipement. En conséquence, les armées tendent à privilégier la location (opération de fonctionnement) à l'acquisition (charge d'équipement) alors même que cette dernière option pourrait s'avérer plus intéressante sur le plan économique.

Cette préconisation n'a pas été mise en œuvre dans la mesure où le ministère de la Défense recourt peu à la fongibilité, c'est-à-dire aux transferts de crédits du titre 3 vers le titre 5. Comme le confirme le ministère, « *la vraie difficulté reste le non remboursement des dépenses de titre 5, conduisant parfois au difficile choix entre acquisition ou location de matériels ou équipements* ».

Propositions n° 18 et 19 :

Ces deux propositions, axées principalement sur les opérations navales, avaient pour objet de permettre aux autorités d'une part de facturer aux assureurs la récupération de navires détournés par des pirates et récupérés par des actions militaires, d'autre part de permettre aux armées de réutiliser pour leur propre compte les embarcations rapides saisies lors d'arrestations de narcotrafiquants.

Le Gouvernement argue un peu vite du caractère législatif de la proposition pour expliquer **l'absence de mise en œuvre**. C'est oublier qu'il dispose constitutionnellement de l'initiative des lois au même titre que le Parlement. Une telle tentative de la part des Rapporteurs s'était d'ailleurs heurtée à un avis négatif du ministre en séance publique.

Proposition n° 20 :

Le souhait de créer une mission d'évaluation et de contrôle sur le coût et les bénéfices attendus de l'externalisation n'était pas du ressort du Gouvernement mais de l'Assemblée nationale. Après avoir demandé à la Cour des comptes une enquête sur le fondement de l'article 58-2° de la LOLF, la commission des Finances a créé cette mission et rendu ses conclusions.

**SUIVI DES PROPOSITIONS DE LA MEC SUR LE COÛT DES OPÉRATIONS
EXTÉRIEURES
(RAPPORT N° 1790 DU 1^{ER} JUILLET 2009)**

Propositions				Réponses du Gouvernement
<p><u>Proposition n° 1 :</u> Mettre en place un indicateur de performance destiné à mesurer le montant des achats réalisés en urgence et le délai entre l'expression du besoin et la délivrance des équipements aux armées sur le théâtre.</p>				<p>Comme l'a indiqué le ministère de la défense et des anciens combattants à la Cour des comptes dans la réponse au référé n°54859, l'indicateur préconisé fait d'ores et déjà l'objet d'un suivi.</p>
<p align="center">Mise en œuvre</p>				
oui	En cours	Partielle	non	
			X	
<p><u>Proposition n° 2 :</u> Inclure dans le coût budgétaire des Opex les programmes d'achat de matériel en urgence liés à la situation d'un ou plusieurs théâtres d'opération.</p>				<p>Le Gouvernement ne peut que s'inscrire dans la logique de cette proposition. Toutefois, s'il est parfaitement possible de présenter les surcoûts dus aux programmes en urgence opérationnelle en fin de gestion, il peut être difficile de répartir les efforts consentis par théâtre, car un certain nombre de programmes UO bénéficie à l'ensemble des théâtres. Or, le BOP OPEX se doit de retracer le surcoût de chaque opération. Par ailleurs, les dépenses UO relevant de dépenses d'équipement il importe, dans le cas où cette proposition serait mise en œuvre que les coûts d'achats soient éligibles au remboursement du surcoût OPEX par décret d'avance.</p>
<p align="center">Mise en œuvre</p>				
oui	En cours	Partielle	non	
			X	
<p><u>Proposition n° 3 :</u> Mettre en place les indicateurs de performance suivants destinés à mesurer l'adaptation des armées aux Opex :</p>				<p>Des indicateurs de ce type peuvent être suivis en interne, mais ceux-ci ne doivent en aucun cas être identifiés comme des indicateurs de performance du programme. Par ailleurs, ils ne doivent pas être insérés aux projets annuels de performance.</p>

Propositions				Réponses du Gouvernement			
<p>– taux de militaires partant en Opex plus fréquemment que la norme fixée par l'armée de terre à quatre mois sur seize ;</p> <p>– évolution du taux de renouvellement des contrats des militaires ayant servi en Opex, par comparaison à l'ensemble des militaires.</p>							
<p>Mise en œuvre</p>							
oui	En cours	Partielle	non				
			X				
<p><u>Proposition n° 4 :</u></p> <p>Poursuivre les consultations entre le ministère du Budget et celui de la Défense pour aboutir à une mise en jour de l'instruction du 25 mai 1984 qui prenne en compte, de la manière la plus exhaustive possible, le coût des opérations extérieures.</p>				<p>Le groupe de travail constitué au sein du ministère de la défense et des anciens combattants s'est réuni à plusieurs reprises en 2009. Il a abouti à une harmonisation entre les armées des différentes catégories de dépenses OPEX à prendre en compte. Le ministère de la défense et des anciens combattants a alors adressé un dossier à la direction du budget décrivant la nature des surcoûts OPEX début 2010.</p> <p>Une réunion de travail s'est tenue le 12 février 2010. Des compléments d'information avec un descriptif précis de la méthodologie de calcul des surcoûts ont été apportés le 1^{er} décembre 2010 à la direction du budget. Une nouvelle réunion technique s'est tenue le 24 janvier 2011 et une troisième réunion est programmée dans les prochaines semaines sur le MCO.</p>			
<p>Mise en œuvre</p>				<p>La finalisation de ces échanges devrait désormais aboutir à la mise à jour de l'instruction du 25 mai 1984 sur une base partagée entre le ministère de la défense et des anciens combattants et le ministère chargé du budget.</p>			
oui	En cours	Partielle	non				
	X						
<p><u>Proposition n° 5 :</u></p> <p>Publier chaque année, dans les PAP et dans les RAP, la prévision du coût des Opex par théâtre, ainsi que la réalité de la dépense. Présenter un tableau prévisionnel des remboursements attendus</p>				<p>Il est possible d'inclure dans les PAP et les RAP les données connues au moment où ils sont élaborés. Les remboursements attendus en 2011 sont bien inscrits en PAP 2011. Les coûts par théâtre présentent une certaine confidentialité qui n'est pas compatible avec une mention dans les PAP et RAP. En revanche, ces données peuvent être présentées à la représentation nationale dans le cadre des</p>			

Propositions				Réponses du Gouvernement			
d'organismes internationaux (ONU, Otan).				questions parlementaires déposées pour l'examen du projet de loi de finances. Par ailleurs, elles sont commentées deux fois par an lors de réunions au cabinet du ministre avec les membres des commissions des finances et des commissions de la défense et des forces armées des deux assemblées.			
Mise en œuvre							
oui	En cours	Partielle	non				
X				<p>Proposition n° 6 :</p> <p>Établir un tableau consolidé de l'ensemble des contributions versées ou affectées tant par le ministère de la Défense que par celui des Affaires étrangères ou par d'autres voies sur le plan multilatéral ou national, aux opérations de maintien de la paix et aux Opex.</p> <p>Cette proposition est prise en compte. Elle appelle pour sa mise en œuvre une consolidation des informations entre les deux ministères.</p>			
Mise en œuvre							
oui	En cours	Partielle	non				
	X			<p>Proposition n° 7 :</p> <p>Prendre en compte dans le coût des Opex la totalité des dépenses, y compris :</p> <ul style="list-style-type: none"> – les dépenses de long terme liées aux carrières (bonifications de retraite, les rentes et pensions d'invalidité...); – les dépenses liées au renforcement de la préparation des personnels envoyés en opérations extérieures ; – le coût des matériels et équipements perdus en actions. <p>La prise en compte des dépenses à long terme, cohérente dans son principe, se heurte encore à des difficultés méthodologiques.</p> <p>Il existe une réelle impossibilité de planifier ce surcoût (nombre de militaires, durée de participation, nature des services commandés, temps d'embarquement, volume d'activité aérienne) lequel n'est ni mécanique, ni proportionnel.</p> <p>Ainsi, à titre d'exemple, il convient de préciser que 2/3 des militaires ne bénéficient par de bonifications liées à leurs services militaires (campagne et bonifications pour services aériens ou sous-marins) car ils quittent les armées sans droit au régime du code des pensions civiles et militaires de retraite (affiliation rétroactive à la sécurité sociale).</p>			
Mise en œuvre							
oui	En cours	Partielle	non				
	X						

Propositions				Réponses du Gouvernement
Mise en œuvre				<p>Pour le 1/3 des militaires bénéficiant du code des PCMR, les bonifications acquises s'ajoutent au taux maximum de la pension (75 %) mais dans la limite de 80 % de la solde de référence. Les bonifications ayant pour conséquence un dépassement de ce taux ne sont pas prises en compte.</p> <p>Les dépenses liées au renforcement de la préparation des personnels ne sont pas considérées comme surcoût OPEX dans la mesure où les armées considèrent que ce type de dépense relève du cadre normal de la préparation opérationnelle (instruction, entraînement).</p> <p>Enfin, s'agissant du coût des matériels et équipements perdus en opérations, il a été décidé de les prendre en compte dans les coûts OPEX.</p>
oui	En cours	Partielle	non	
		X		
<p><u>Proposition n° 8 :</u> Étoffer les effectifs du centre de préparation et de conduite des opérations par un redéploiement interne à l'état-major des armées.</p>				<p>L'EMA/CPCO a fait l'objet d'une réorganisation à compter de 2010. Il dispose désormais d'un centre de mise en œuvre adapté auquel il délègue les missions relevant de l'exécution financière et comptable. Le centre interarmées d'administration des opérations (CIAO) a été implanté à Villacoublay et comporte une cinquantaine de personnes. Ainsi, depuis le début 2010, il remplit les missions de service exécutant Chorus au profit de l'EMA/CPCO, assure le suivi des facturations des prestations fournies aux contingents étrangers sur les théâtres et suit l'exécution du BOP 17862C.</p>
Mise en œuvre				
oui	En cours	Partielle	non	
X				
<p><u>Proposition n° 9 :</u> Bien distinguer dans le coût des opérations extérieures les dépenses qui relèvent réellement de la défense et celles ressortissant à la coopération ou à l'aide au développement.</p>				<p>Sur le principe, chaque arrangement technique fixant les conditions de mise à disposition de biens et services au profit de contingents étrangers soutenus par la France comprend généralement une clause financière de « refacturation » au coût initialement supporté par la France. Certains domaines rendent plus problématique la distinction défense/aide au développement. Ainsi en est-il de l'instruction dispensée au profit d'armées étrangères.</p>
Mise en œuvre				
oui	En cours	Partielle	non	
			X	

Propositions				Réponses du Gouvernement			
<p><u>Proposition n° 10 :</u></p> <p>Compte tenu de la part importante de la France au budget général de l'Otan, le périmètre des dépenses communes doit rester limité aux seules dépenses réellement indivises, chaque pays devant continuer à financer ses dépenses propres.</p>				<p>Cette position est soutenue avec continuité par les représentants français dans les différents forums de l'OTAN.</p>			
<p>Mise en œuvre</p>							
oui	En cours	Partielle	non				
X							
<p><u>Proposition n° 11 :</u></p> <p>Impliquer chaque fois que possible les partenaires européens de la France pour mettre en place des opérations à l'échelle de l'Union européenne, plutôt qu'à l'échelle nationale. Dans le cas de l'Afrique, impliquer chaque fois que possible les pays membres d'Euro Recamp dans les opérations de maintien de la paix.</p>				<p>Cette politique est mise en œuvre en prenant en compte le caractère singulier de chaque opération.</p>			
<p>Mise en œuvre</p>							
oui	En cours	Partielle	non				
X							
<p><u>Proposition n° 12 :</u></p> <p>Poursuivre l'amélioration du financement en loi de finances initiale de la totalité du coût prévisionnel des Opex.</p>				<p>La provision créée pour les OPEX est en constante augmentation depuis 2005 et atteint 630 M€ en 2011 soit 60 M€ de plus qu'en 2010.</p>			
<p>Mise en œuvre</p>							
oui	En cours	Partielle	non				
		X					

Propositions				Réponses du Gouvernement			
<p><u>Proposition n° 13 :</u> Lorsqu'il présente au Parlement une demande d'autorisation de renouvellement d'opérations extérieures, le Gouvernement communique pour chaque théâtre, une actualisation des coûts ainsi qu'une étude d'impact.</p>				<p>Le Gouvernement souscrit à cette proposition.</p>			
<p>Mise en œuvre</p>							
oui	En cours	Partielle	non				
X							
<p><u>Proposition n° 14 :</u> Lorsqu'une opération extérieure est lancée, s'il n'est pas expressément décidé que sa durée sera limitée à quelques mois, les armées ont intérêt à bâtir aussitôt que possible des installations pérennes aussi standardisées que possible qui, outre les avantages sécuritaires, feront réaliser, sur la durée, des économies substantielles en matières d'infrastructures.</p>				<p>La standardisation et l'installation dans une emprise existante offrant une sécurité raisonnable sont recherchées chaque fois que possible. Toutefois, la nécessaire prise en compte de l'environnement de la force, tant dans les capacités matérielles de la nation hôte et des contingents participant à l'opération appelle un examen au cas par cas. En outre la difficulté à envisager la durée d'une implantation lors de son déclenchement ne doit pas être sous-estimée.</p>			
<p>Mise en œuvre</p>							
oui	En cours	Partielle	non				
	X						
<p><u>Proposition n° 15 :</u> Facturer les prestations rendues par la France aux armées alliées selon les mêmes méthodes de calcul que celles utilisées pour facturer à nos forces les prestations équivalentes. Prendre en</p>				<p>La mise en application de cette proposition fondée dans son principe demeure sujette à des difficultés pratiques. En effet, la facturation est effectuée par le service qui fournit la prestation à la quote-part du prix de la dépense qu'il supporte. Élargir la base de facturation imposerait à ce service d'appliquer des éléments de calcul de coût dont il n'a pas connaissance.</p> <p>Enfin, le coût des prestations facturées est négocié en</p>			

Propositions				Réponses du Gouvernement
compte la notion de coût global et non de coût marginal.				bilatéral entre la nation pourvoyeuse et la nation bénéficiaire, et formalisé dans des « arrangements techniques ». Dès lors, en l'état actuel des textes existants, la réciprocité des coûts par prestation ne peut être envisagée qu'à l'occasion de cette négociation.
Mise en œuvre				
oui	En cours	Partielle	non	
		X		
<u>Proposition n° 16 :</u> Lorsqu'il apparaît que le coût de location d'un matériel, notamment d'un véhicule, est supérieur, sur la durée d'utilisation envisagée, au coût d'achat, privilégier l'acquisition patrimoniale.				Le ministère de la défense met en œuvre cette proposition, qui ne peut toutefois porter que sur des véhicules de gamme commerciale ou des matériels standardisés.
Mise en œuvre				
oui	En cours	Partielle	non	
X				
<u>Proposition n° 17 :</u> Les crédits d'équipement (titre 5) provenant du titre 2 ou du titre 3 par le jeu de la fongibilité des crédits et utilisés pour des dépenses d'équipement directement liées aux opérations extérieures font l'objet d'un remboursement en loi de finances rectificative au titre du surcoût Opex.				La mise en œuvre de cette proposition ne reflète pas la réalité dans la mesure où il n'est pas nécessaire de recourir à la fongibilité des crédits puisque, compte tenu des montants de titre 5 concernés, les armées disposent des crédits nécessaires en titre 5. Il n'est donc pas utile de transformer des crédits « non utilisés » de titre 3 en crédits de titre 5. La vraie difficulté reste le non-remboursement des dépenses du titre 5, conduisant parfois au difficile choix entre acquisition ou location de matériels ou équipements.
Mise en œuvre				
oui	En cours	Partielle	non	
			X	

Propositions				Réponses du Gouvernement			
<p><u>Proposition n° 18 :</u></p> <p>Se réserver la possibilité que toute intervention militaire aboutissant à la récupération d'un navire, en particulier commercial, mis en difficulté par un acte de piraterie fasse l'objet d'une facturation adressée au propriétaire ou à son assureur.</p>				<p>Cette proposition nécessiterait des modifications de la législation.</p>			
<p>Mise en œuvre</p>							
oui	En cours	Partielle	non				
			X				
<p><u>Proposition n° 19 :</u></p> <p>Permettre aux armées de réutiliser pour leur propre compte le matériel saisi en opération, en particulier les embarcations rapides saisies lors d'arrestations de narcotrafiquants. Modifier, si nécessaire, la législation en vigueur.</p>				<p>Idem proposition n° 18.</p>			
<p>Mise en œuvre</p>							
oui	En cours	Partielle	non				
			X				
<p><u>Proposition n° 20 :</u></p> <p>Créer une mission d'évaluation et de contrôle sur le coût et les bénéfices attendus de l'externalisation au sein du ministère de la Défense.</p>				<p>Cette proposition concerne le Parlement et a été mise en application par l'Assemblée nationale.</p>			
<p>Mise en œuvre</p>							
oui	En cours	Partielle	non				
X							

LE FINANCEMENT DES SERVICES DÉPARTEMENTAUX D'INCENDIE ET DE SECOURS (SDIS)

Sur la proposition du président de la Commission et du Rapporteur spécial des crédits de la *Sécurité civile*, la mission d'évaluation et de contrôle a été chargée d'une évaluation du financement des services départementaux d'incendie et de secours (SDIS).

Trois rapporteurs ont été désignés : M. Georges Ginesta, Rapporteur spécial de la commission des Finances pour la mission *Sécurité civile*, M. Thierry Mariani, Rapporteur pour avis sur la même au nom de la commission des Lois et M. Bernard Derosier, membre de la commission des Lois, désigné par le groupe SRC.

*

La sécurité civile représentait alors un budget de plus de 5,5 milliards d'euros pour l'ensemble de la France. Plus de 4,2 milliards d'euros avaient été dépensés par les SDIS selon les comptes de gestion pour 2007.

Une grande confusion régnait toutefois sur l'évolution de ces dépenses pour la dernière période connue, 2007-2008, en raison de la rupture statistique due au passage des comptes administratifs aux comptes de gestion. Cette difficulté nécessitait une étude en détail des modes de gouvernance de la sécurité civile en France.

Les travaux de la mission lui ont permis d'associer différents points de vue : les acteurs locaux de la sécurité civile, le pilotage national de la sécurité civile et les organisations représentatives des sapeurs-pompiers. Sur le plan de la méthode, la particularité de ce thème est de n'avoir pas fait l'objet d'une assistance de la Cour des comptes, le premier Président de l'époque, M. Philippe Séguin, ayant fait valoir que les SDIS relevaient de la compétence des chambres régionales des comptes.

Il est apparu que le système institutionnel de gestion à trois, avec l'État, les sapeurs-pompiers et les représentants des élus locaux, n'était pas satisfaisant. Il conduisait aux dérives budgétaires constatées depuis la loi de départementalisation de 1996 et qui ont perduré après 2001.

La MEC préconisait une clarification des relations entre les SDIS et les SAMU, une meilleure organisation du temps de travail des sapeurs-pompiers professionnels ainsi qu'une responsabilisation des conseils généraux dans la gestion et le suivi opérationnel des SDIS. Enfin, les dépenses des SDIS devaient être « fiscalisées » afin d'assurer la transparence des coûts sur la feuille d'impôts locaux de chaque contribuable.

Le rapport a été publié en juillet 2009.

*

* *

PRINCIPALES OBSERVATIONS SUR LES RÉPONSES DU GOUVERNEMENT

L'analyse des réponses apportées par le Gouvernement aux trente-huit propositions de la MEC montre que seule la moitié d'entre elles est à ce jour mise en œuvre ou en cours de mise en œuvre, la plupart du temps de manière partielle.

1.- Gouvernance des SDIS

En ce qui concerne les différentes propositions visant à accroître la responsabilisation des conseils généraux dans la gestion et le suivi opérationnel des services départementaux d'incendie et de secours (SDIS), la MEC constate que pour l'essentiel, les réponses du Gouvernement constituent ce qui s'apparente malheureusement à une fin de non-recevoir.

Ainsi en est-il par exemple des préconisations visant à s'interroger sur l'absence de pouvoir dévolue aux présidents de conseils généraux, notamment en termes de police administrative, au regard de ceux accordés respectivement aux maires et aux préfets (propositions n° 2 et n° 3). Il en est de même de la proposition n° 4 visant à rendre davantage responsables les conseils généraux dans l'élaboration et la mise en œuvre des schémas départementaux d'analyse et de couverture des risques (SDACR).

Sur ces sujets relatifs à la gouvernance et au pilotage des services d'incendie et de secours, il apparaît en général aux yeux du Gouvernement, inopportun de revoir la répartition actuelle des compétences entre l'État et le niveau local, telle qu'elle découle de la loi de modernisation de la sécurité civile du 13 août 2004.

À ce propos, le Gouvernement met cependant en avant le progrès que constituerait le rôle primordial joué par la Conférence nationale des services d'incendie et de secours (CNSIS) dans l'équilibre nécessaire à trouver entre l'État et les collectivités territoriales. Il convient effectivement d'apprécier à sa juste mesure le fait que tous les avis rendus par la CNSIS, sans exception, sur des projets de textes réglementaires, ont été suivis par le Gouvernement. La MEC ne peut que se féliciter de ce résultat : il s'agit là en effet de l'une de ses principales recommandations (proposition n° 7).

Dans l'objectif de favoriser la convergence des points de vue entre l'État et les élus locaux en ce qui concerne les questions de leurs compétences respectives, le Gouvernement signale également l'existence d'une concertation informelle depuis deux ans, permettant de traiter en amont et systématiquement des problèmes de gouvernance. La MEC estime cependant que la nécessaire clarification des compétences qu'elle appelait de ses vœux en 2009, notamment la reconnaissance du rôle prépondérant des conseils généraux, n'est pas encore véritablement accomplie.

2.- Les relations entre les SDIS, les SAMU et les ambulanciers

Dans le domaine de la recherche d'une clarification des relations entre les SDIS, les SAMU et les ambulanciers privés, le référentiel sur les transports sanitaires a instauré deux dispositifs distincts visant à remplacer les conventions tripartites existantes en matière de transport de malades, associant les SAMU, les ambulanciers privés et les SDIS. La mise en œuvre de ces nouvelles conventions bipartites (SDIS/SAMU d'une part et ambulanciers privés/SAMU d'autre part) n'est à ce jour pas encore achevée : si 42 conventions départementales ont été signées, 33 sont en cours d'élaboration et 12 départements ont décidé de maintenir les anciennes conventions tripartites. Si on ajoute que selon le Gouvernement, 9 départements sont en situation de blocage, il apparaît clairement que la clarification espérée n'est pas encore atteinte.

De même, la MEC déplore que le montant de remboursement des transports de malades effectués par les SDIS en cas de carences des ambulanciers privés ne soit pas encore réévalué : fixé à hauteur de 105 euros depuis 2006, il apparaît clairement que ce montant ne répond pas à la préoccupation exprimée par la MEC de rétribuer les SDIS à coût réel pour cette activité. Le Gouvernement indique que ce montant est encore en cours de réexamen et devrait faire l'objet d'une prochaine réévaluation : la MEC ne peut qu'en accepter l'augure.

3.- Les sapeurs pompiers

La MEC a par ailleurs souhaité que s'engage une réflexion sur l'organisation du temps de travail des sapeurs-pompiers professionnels, notamment en ce qui concerne le système de garde des 24 heures au regard de son adéquation à la sollicitation opérationnelle réellement constatée et de son coût en termes de ressources humaines.

L'État renvoie la responsabilité de la mise en œuvre de ce mode d'organisation vers les SDIS qui, en vertu du décret relatif au temps de travail des sapeurs-pompiers professionnels du 31 décembre 2001, ont la légitimité pour adapter le régime de travail à la sollicitation opérationnelle. Le Gouvernement met également en avant le fait que ce mode de garde de 24 heures a par ailleurs été étudié par une commission nationale associant élus, organisations syndicales et la fédération nationale des sapeurs pompiers, comme le prévoyait le décret précédemment cité : les travaux de cette commission nationale rendus en 2008 n'ont pas remis en cause ce mode de garde, au grand regret des rapporteurs de la MEC, qui considère que ce système n'est certainement pas garant d'une meilleure maîtrise des coûts.

Il semble évident que les discussions à venir sur la directive européenne sur le temps de travail, prévues à l'automne 2011, assimilant l'ensemble des activités des pompiers à du temps de travail, imposeront un réexamen de ce dispositif, au regard du risque réel de dérapage des coûts qu'implique cette disposition.

4.- Le financement des SDIS

En 2009, la MEC avait d'ailleurs souligné l'inquiétante dérive des dépenses des SDIS constatée depuis la mise en œuvre de la départementalisation des services d'incendie et de secours : entre 1996 et 2007, ces dépenses avaient ainsi été multipliées par 3,5, et quand il s'agissait de les examiner depuis la fin du processus de départementalisation en 2001, la hausse restait considérable, à hauteur de + 45,8 %.

La MEC avait donc proposé que ces dépenses des SDIS puissent être « fiscalisées » afin d'assurer la transparence des coûts sur la feuille d'impôts locaux de chaque contribuable et ainsi faire œuvre de pédagogie. Il s'agissait également de faciliter la prise de conscience par les citoyens du coût réel de cette politique publique pour chacun d'entre eux. Cette proposition n'a pas été retenue par le Gouvernement qui argue notamment qu'une telle disposition constitue une entorse au principe d'universalité budgétaire.

La MEC, qui travaille par ailleurs sur certaines ressources affectées, note avec intérêt ce regain d'attachement au principe d'universalité. Mais sa proposition n'entraînait nulle entorse, car il ne s'agissait en pratique que de faire porter une simple mention informative sur les feuilles d'impôts locaux.

Le Gouvernement par l'intermédiaire de la direction de la Sécurité civile fait toutefois sienne la préoccupation de la MEC visant à assurer la maîtrise de l'évolution des dépenses des SDIS. À ce titre, la publication annuelle de la plaquette statistique des services d'incendie et de secours est indéniablement un outil qui permet aux élus d'apprécier les performances à la fois fonctionnelles et financières des SDIS sur l'ensemble du territoire. La MEC se félicite de la mise à disposition de ce tableau de bord qui est constitué sur la même méthodologie que la stratégie de performance de la LOLF, avec des objectifs et des indicateurs.

La photographie ainsi donnée de l'ensemble des services d'incendie et de secours devrait en faciliter le pilotage au travers de l'évolution des indicateurs pour chaque service. Cependant, les comparaisons éventuelles entre les services d'incendie et de secours doivent encore être appréhendées avec beaucoup de prudence, l'hétérogénéité des situations et des organisations pouvant fausser la perception chiffrée.

SUIVI DES PROPOSITIONS DE LA MEC SUR LE FINANCEMENT DES SERVICES DÉPARTEMENTAUX D'INCENDIE ET DE SECOURS (RAPPORT N° 1829 DU 8 JUILLET 2009)

Propositions	Réponses du Gouvernement		
La gouvernance des SDIS			
<p><u>Proposition n° 1 :</u></p> <p>Clarifier les compétences en matière de sécurité civile afin que l'État remplisse ses attributions dans :</p> <ul style="list-style-type: none"> - la définition du cadre institutionnel et la réglementation, en assurant le principe d'égalité des citoyens devant le service public ; - la prévention, en incluant l'action de tous les ministères concernés ; - l'intervention en complément des services départementaux, notamment avec les moyens aériens et le déminage ; - la coordination opérationnelle en cas de crise d'ampleur zonale ou nationale. 	<p>L'État s'est organisé, au sein de la direction de la sécurité civile, pour « garantir la cohérence nationale de la sécurité civile » conformément à la loi de modernisation de 2004.</p> <p>Cette loi est notre référence commune et loin d'opposer la compétence étatique à la libre administration locale, elle a fixé un principe simple : celui de la subsidiarité. Concrètement, cela signifie que, depuis cette loi, les choses sont claires :</p> <ul style="list-style-type: none"> - d'une part, le niveau local est l'échelon le plus pertinent pour organiser, mettre en œuvre et adapter le secours à personnes à la diversité de nos territoires ; - d'autre part l'État, sous l'autorité des préfets, est le mieux à même d'agréger les forces locales pour faire pleinement émerger la solidarité nationale lorsqu'une catastrophe frappe nos concitoyens et nécessite la mise en œuvre de moyens qu'aucun département ne pourrait, à lui seul, déployer. <p>Ainsi, la loi de modernisation de la sécurité civile a consolidé l'équilibre entre l'État et les collectivités territoriales, et ce partenariat trouve à s'exercer sur de nombreux terrains et à de nombreuses occasions.</p> <p>À cet égard, il convient de souligner le rôle prépondérant joué par la Conférence nationale des services d'incendie et de secours (la CNSIS) présidée par le sénateur Éric DOLIGÉ. Force est de constater que cette conférence, au sein de laquelle les élus détiennent la majorité, est à présent devenue une institution indispensable qui a permis l'examen de plus de soixante textes aussi bien dans le champ statutaire que dans celui de la formation ou des équipements. Les avis de la CNSIS ont tous, sans exception, été suivis par le gouvernement. Cette conférence a ainsi permis d'initier une régulation mais également de faciliter la mise en cohérence nationale des actions départementales.</p> <p>Par ailleurs, depuis deux ans, une concertation informelle avec les élus a lieu de manière systématique très en amont, pour rendre possible un rapprochement des points de vue et traiter les questions de compétence respective des élus et de l'État.</p>		
Mise en œuvre			
oui	En cours	Partielle	non
	X		

Propositions	Réponses du Gouvernement
	<p>Dans le domaine financier, la maîtrise des dépenses des SDIS est une préoccupation également partagée par l'État et les élus locaux.</p> <p>Ainsi, les élus sont désormais étroitement associés à toutes les modifications législatives et réglementaires concernant les SDIS, par le biais de la Conférence nationale des services d'incendie et de secours, et d'autre part, la DSC a mis en place, depuis 2006, plusieurs outils offrant aux élus locaux des indicateurs nationaux qui visent à éclairer la dépense locale. Il en est ainsi de l'édition annuelle d'une plaquette statistique et d'une plaquette financière contenant des informations relatives notamment au coût des matériels, et permettant de ce fait d'initier une réflexion sur les choix à envisager en termes de mutualisation des achats, ainsi que des données et analyses financières unifiées. De plus, les indicateurs nationaux des services d'incendie et de secours (INSIS) mis en place par la DSC permettent désormais une évaluation de la performance des SDIS.</p> <p>C'est dans cette voie de la modération de la dépense publique que l'État s'est engagé et se positionne en soutien des élus des SDIS. Ainsi, la DSC a d'ores et déjà entrepris une réflexion en vue de développer les dispositifs visant à une meilleure maîtrise des dépenses des SDIS, tels que la réduction des coûts de formation par le développement, notamment, de la validation des acquis de l'expérience, des mesures de mutualisation des achats, ainsi que de mutualisation des fonctions support avec les services des conseils généraux ou d'autres services publics.</p>
<p><u>Proposition n° 2 :</u></p> <p>S'interroger sur le maintien des services d'incendie et de secours dans le cadre des pouvoirs de police administrative générale dévolus au préfet et au maire, alors qu'en sont dépourvus les présidents de conseils généraux, qui financent majoritairement les SDIS.</p>	<p>L'expérience de ces dernières années conduit à refuser le manichéisme c'est-à-dire l'idée suivant laquelle, les sapeurs-pompiers devraient soit être « conseil généralisés », soit être « nationalisés ».</p> <p>Au contraire, il apparaît que l'État, comme les départements, sont indispensables. De manière simple, on peut considérer que, si la sécurité est mission régaliennne, le secours est obligation de proximité, c'est-à-dire, du point de vue institutionnel, compétence des collectivités territoriales. C'est cette distinction qui fonde les pouvoirs de police respectifs du maire et du préfet et, partant, leur rôle de directeur des opérations de secours, au maire quand l'affaire est locale, au préfet quand elle est plus grave ou plus étendue, c'est-à-dire quand elle entre dans le champ de la sécurité. Il n'est pas prévu de modifier cet état de choses en investissant les présidents de conseil général d'un pouvoir de police. En effet, donner au président du conseil général un pouvoir de police reviendrait à le retirer, au moins partiellement, soit au maire, ce qui impliquerait une hiérarchie entre les collectivités locales, contraire à l'esprit et à la lettre de nos</p>

Propositions				Réponses du Gouvernement
				institutions, soit au préfet, ce qui reviendrait à nier le caractère régalien de la mission de sécurité. En fait, les missions de secours et de sécurité étant souvent imbriquées, le travail commun de l'État et des collectivités locales doit être quotidien. Il n'y a pas là de dysfonctionnement. C'est, au contraire, si l'un des partenaires se désintéressait complètement de cette mission qu'il y aurait dysfonctionnement.
Mise en œuvre				
oui	En cours	Partielle	non	
			X	
<p><u>Proposition n° 3 :</u></p> <p>Recentrer les pouvoirs du préfet en matière de sécurité civile. Réserver son action à la coordination des secours en cas de crise et pour la coordination de l'action des SDIS avec les autres services publics (gendarmerie, police, SAMU, CRS...).</p>				L'idée suivant laquelle l'intervention du représentant de l'État trouve sa pleine justification lorsque l'action des pompiers départementaux est insuffisante et a besoin de la participation des autres services, de pompiers venus d'autres départements, des moyens nationaux de la sécurité civile ou des unités militaires, ou encore de réquisition des moyens privés, est fondée. Cependant, force est de constater que les cas où les accidents dépassent le cadre communal sans pour autant demander de renforts autres que les pompiers départementaux sont rares. En général, au minimum, soit le SAMU, soit la gendarmerie sont sollicités également, ce qui suppose la coordination par le préfet. En conséquence, une modification de la responsabilité du préfet en ce domaine, ne peut avoir lieu qu'à la marge et n'est pas à l'étude actuellement.
Mise en œuvre				
oui	En cours	Partielle	non	
			X	
<p><u>Proposition n° 4 :</u></p> <p>Rendre les conseils généraux responsables de l'élaboration et de la mise en œuvre des schémas départementaux d'analyse et de couverture des risques (SDACR) et de leur règlement opérationnel, dans le cadre de règles nationales assurant une égalité des citoyens devant le service public.</p>				<p>Les schémas départementaux d'analyse et de couverture des risques (SDACR) sont définis par l'article L. 1424-7 du CGCT : « Un SDACR dresse l'inventaire des risques de toute nature pour la sécurité des personnes et des biens auxquels doivent faire face les services d'incendie et de secours dans le département, et détermine les objectifs de couverture de ces risques par ceux-ci. Le SDACR est élaboré, sous l'autorité du préfet, par le SDIS. Après avis du conseil général, le représentant de l'État dans le département arrête le SDACR sur avis conforme du conseil d'administration du SDIS. »</p> <p>Un règlement opérationnel complète le SDACR et fixe le schéma d'organisation des secours dans le département et en précise la mise en œuvre opérationnelle. L'article L. 1424-4 du code général des collectivités territoriales indique que "Dans l'exercice de leurs</p>

Propositions				Réponses du Gouvernement
				pouvoirs de police, le maire et le préfet mettent en œuvre les moyens relevant des services d'incendie et de secours dans les conditions prévues par un règlement opérationnel arrêté par le préfet après avis du conseil d'administration du SDIS".
Mise en œuvre				
oui	En cours	Partielle	non	
			X	Si la sécurité est mission régaliennne, le secours est obligation de voisinage, c'est-à-dire, du point de vue institutionnel, compétence des collectivités territoriales. C'est d'ailleurs probablement cette distinction qui fonde les pouvoirs de police respectifs du maire et du préfet et, partant, leur rôle de directeur des opérations de secours, au maire quand l'affaire est locale, au préfet quand elle est plus grave ou plus étendue, c'est-à-dire quand elle entre dans le champ de la sécurité.
				Il n'est pas prévu de modifier la situation en investissant les présidents de conseil général d'un pouvoir de police. En effet, donner au président du conseil général un pouvoir de police reviendrait à le retirer, au moins partiellement, soit au maire, ce qui impliquerait une hiérarchie entre les collectivités locales, contraire à l'esprit et à la lettre de nos institutions, soit au préfet, ce qui reviendrait à nier le caractère régalienn de la mission de sécurité. En fait, les missions de secours et de sécurité étant souvent imbriquées, le travail commun de l'État et des collectivités locales doit être quotidien. Il n'y a pas là de dysfonctionnement.
Proposition n° 5 : Engager la réforme du Fonds d'aide à l'investissement des SDIS (FAI) pour réserver son action à l'investissement des SDIS aux établissements publics interdépartementaux d'incendie et de secours (EPIDIS) ou à toute autre forme de mutualisation entre les SDIS.				Il convient de remarquer que la décision de créer un EPIDIS résulte de la seule volonté des SDIS. En effet, la loi du 13 août 2004 a entendu donner à ces établissements publics la possibilité de se regrouper en vue de favoriser leur SDIS dans les domaines, notamment, de la formation et en vue de l'organisation de marchés groupés, de façon à parvenir à une mutualisation des coûts.
Mise en œuvre				
oui	En cours	Partielle	non	
			X	Toutefois, cette disposition n'a pas encore été mise en œuvre (un seul projet non abouti à ce jour au sein des deux départements alsaciens), et votre mission a d'ailleurs relevé les difficultés auxquelles se heurte la mise en place de ces établissements publics interdépartementaux.
				S'agissant du fait d'utiliser le FAI afin de favoriser toute autre forme de mutualisation entre les SDIS, il convient de rappeler que depuis 2007, les circulaires adressées aux préfets en vue de la répartition des enveloppes zonales préconisent effectivement de réserver les subventions du FAI, notamment, aux financements de moyens interdépartementaux ou inter services, ainsi qu'aux acquisitions mutualisées de matériels.

Propositions	Réponses du Gouvernement
	<p>Toutefois, les actions mutualisées des SDIS ne peuvent être analysées comme la seule priorité pour ces établissements publics, et les crédits du fonds doivent pouvoir aider à soutenir toute forme d'action jugée prioritaire (risques majeurs, NRBC). C'est le cas, notamment, de la mise en place de l'infrastructure ANTARES, considérée actuellement comme une priorité nationale compte tenu des enjeux qu'elle recouvre en terme de distributions des secours et de sécurité des citoyens comme des sapeurs-pompiers. Un projet de décret modificatif avait été envisagé afin de répondre aux insuffisances apparues dans le mécanisme d'attribution du FAI après trois années de pratiques. Cependant, il est apparu que la réforme initiée en 2007 et poursuivie les années suivantes par circulaires annuelles invitant les préfets de zones de défense et de sécurité à orienter les décisions des commissions zonales vers des investissements lourds et/ou structurants, ou vers des opérations d'intérêt interdépartemental ou national, a permis d'ores et déjà une réorientation des crédits du fonds vers des investissements de mutualisation interdépartementale ainsi que vers des investissements susceptibles de répondre à des risques majeurs de portée nationale (NRBC, lutte contre les inondations, équipements complémentaires à l'infrastructure ANTARES), et non plus de répondre à des risques locaux.</p> <p>Dès lors, la réforme introduite par circulaire ayant été suivie par l'ensemble des commissions zonales, l'objectif visé par le projet de décret initialement prévu paraît désormais atteint, et la modification des dispositions réglementaires relatives au FAI ne paraît pas s'imposer actuellement.</p>
<p><u>Proposition n° 6 :</u></p> <p>Procéder à un réexamen de l'ensemble des textes réglementaires adoptés par la direction de la Sécurité civile, afin d'en apprécier la nécessité au regard des besoins, des conditions de mise en œuvre par les SDIS et surtout de la charge financière qu'elles représentent pour les collectivités territoriales.</p>	<p>En ce qui concerne les statuts des sapeurs-pompiers, les textes rédigés par la DSC sont, à de rares exceptions près, des textes d'application des lois, comme par exemple la loi de modernisation de 2004, ou des textes de transposition aux pompiers de dispositions européennes (reconnaissance des qualifications notamment) ou nationales (revalorisations indiciaires par exemple). Dans tous ces cas, les marges de manœuvre de la DSC sont extrêmement réduites. Par ailleurs, de nombreux textes prévoient expressément une évaluation. C'est le cas notamment du projet de fin de carrière, dont un bilan est présenté chaque année en CNSIS, du décret de 2001 sur le temps de travail, dont le rapport de la commission nationale a été présenté fin 2008 (cf. propositions 28 et 29), ou encore du référentiel sur le secours à personne, dont un bilan sera présenté en 2012, après 2 ans d'application.</p> <p>La réforme de la filière des sapeurs-pompiers professionnels, liée à la nécessité d'adapter le « nouvel espace statutaire de la</p>

Propositions				Réponses du Gouvernement
Mise en œuvre				constitue une occasion dont la DSC se saisit pour réduire fortement la part des dispositions dérogatoires au droit commun dans le but d'augmenter pour l'avenir la proportion des textes de droit commun applicables immédiatement à la filière.
oui	En cours	Partielle	non	
	X			
<u>Proposition n° 7 :</u>				<p>Cette proposition confirme que la conférence nationale des services d'incendie et de secours (la CNSIS) est une institution nécessaire. La CNSIS s'est réunie à 21 reprises depuis sa création et a rendu une soixantaine d'avis sur des projets de textes réglementaires.</p> <p>L'ensemble de ses avis a été suivi par le Gouvernement permettant ainsi d'initier une véritable régulation mais également une mise en cohérence nationale des actions départementales. Le Gouvernement a donc respecté son engagement, pris en 2004 devant la représentation nationale, de ne publier aucun texte sans l'aval préalable des élus.</p>
Inviter le Gouvernement à suivre en principe les avis de la conférence nationale des services d'incendie et de secours (CNSIS) sur les projets législatifs ou réglementaires préparés par la direction de la Sécurité civile.				
Mise en œuvre				
oui	En cours	Partielle	non	
		X		
<u>Proposition n° 8 :</u>				<p>Lors de l'examen des textes par conférence nationale des services d'incendie et de secours (CNSIS), la direction de la sécurité civile établit systématiquement des fiches d'impact qui sont remises 15 jours à l'avance à chacun des membres en application de l'article 9 du décret n° 2004-1156 du 29 octobre 2004 relatif à la composition et au fonctionnement de la CNSIS.</p> <p>De plus, après leur passage en CNSIS, les textes relatifs aux services d'incendie et de secours et aux sapeurs-pompiers sont soumis, le cas échéant, à l'avis de la commission consultative d'évaluation des normes (CCEN) créée par décret n° 2008-994 du 22 septembre 2008, et, conformément à l'article R. 1213-3 du code général des collectivités territoriales, sont accompagnés d'un rapport de présentation et d'une fiche d'impact financier faisant apparaître les incidences directes et indirectes des mesures proposées.</p> <p>Néanmoins, les textes proposés peuvent être complexes et demander un examen contradictoire approfondi, notamment, mais pas seulement, sur le plan financier.</p>
Demander à la direction de la Sécurité civile d'établir systématiquement des fiches d'impact sur tous les projets législatifs ou réglementaires qu'elle prépare, avec un délai suffisant pour en permettre une analyse par les collectivités territoriales.				
Mise en œuvre				
oui	En cours	Partielle	non	
			X	

Propositions	Réponses du Gouvernement												
	C'est pourquoi, pour la deuxième année consécutive, une concertation informelle avec les élus a lieu de manière systématique très en amont, pour rendre possible un rapprochement des points de vue.												
<p><u>Proposition n° 9 :</u></p> <p>Modifier la composition de la commission spécialisée chargée des questions relatives aux finances de la CNSIS, afin d'en faire un lieu de concertation entre les représentants de l'État, qui décident, et des collectivités territoriales, qui financent.</p> <table border="1" data-bbox="114 791 421 946"> <thead> <tr> <th colspan="4">Mise en œuvre</th> </tr> <tr> <th>oui</th> <th>En cours</th> <th>Partielle</th> <th>non</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td></td> <td></td> <td>X</td> <td></td> </tr> </tbody> </table>	Mise en œuvre				oui	En cours	Partielle	non			X		<p>Dans son règlement intérieur, la CNSIS a prévu l'institution de commissions spécialisées, dont une sur les questions financières. L'esprit même de la CNSIS est bien de mettre en place une concertation tripartite, et ces commissions spécialisées sont ouvertes à tous les membres de la CNSIS sans censure. Au-delà de cet aspect institutionnel, une concertation bipartite entre l'État et les élus locaux a été mise en œuvre, conformément à la proposition de la MEC.</p>
Mise en œuvre													
oui	En cours	Partielle	non										
		X											
<p><u>Proposition n° 10 :</u></p> <p>Confier aux présidents de conseils généraux une responsabilité pleine et entière sur leur SDIS, tant pour la gestion qu'en matière opérationnelle.</p> <table border="1" data-bbox="114 1337 421 1492"> <thead> <tr> <th colspan="4">Mise en œuvre</th> </tr> <tr> <th>oui</th> <th>En cours</th> <th>Partielle</th> <th>non</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td></td> <td></td> <td></td> <td>X</td> </tr> </tbody> </table>	Mise en œuvre				oui	En cours	Partielle	non				X	<p>Cf. 1,2,3,4</p>
Mise en œuvre													
oui	En cours	Partielle	non										
			X										

Propositions				Réponses du Gouvernement			
<p><u>Proposition n° 11 :</u></p> <p>Renforcer l'autorité des conseils généraux sur les SDIS en généralisant la conclusion de conventions, sur la base d'un modèle harmonisé au niveau national.</p>				<p>La DSC se propose d'élaborer un « guide des bonnes pratiques des SDIS », qui consistera à diffuser à l'ensemble des SDIS toute action ou procédure expérimentée par un ou plusieurs SDIS et ayant permis des progrès significatifs dans le domaine considéré et susceptibles d'être généralisée à l'ensemble de ces établissements publics ; c'est dans ce cadre que la proposition de la mission consistant à élaborer des modèles de conventions harmonisés au niveau national pourra être mise en œuvre.</p>			
<p>Mise en œuvre</p>							
oui	En cours	Partielle	non				
			X				
<p><u>Proposition n° 12 :</u></p> <p>Faire du directeur et du directeur adjoint de SDIS des emplois fonctionnels dont la nomination et la révocation dépendraient exclusivement du président du conseil d'administration du SDIS.</p>				<p>La situation statutaire des directeurs départementaux des services d'incendie et de secours (DDISIS), issue de la loi du 3 mai 1996, se révèle de moins en moins adaptée aux enjeux et aux exigences d'un management moderne de l'encadrement supérieur d'un des principaux établissements publics départementaux.</p> <p>En outre, la rigidité du système de co-nomination dans ces emplois, partagée entre l'État et le président de conseil d'administration du service départemental d'incendie et de secours (PCASDIS), génère une insatisfaction croissante des deux autorités de tutelle.</p> <p>Après dix ans de départementalisation, il semble effectivement nécessaire d'engager une réflexion sur les futurs cadres dirigeants des Services Départementaux d'Incendie et de Secours (SDIS).</p> <p>Cette réforme statutaire sera le point nodal de la nouvelle approche de la gouvernance des SDIS, avec la question du positionnement de l'État dans le dispositif de sécurité civile et celle de l'équilibre des pouvoirs avec les élus locaux.</p> <p>C'est pourquoi, elle doit s'adosser à des principes fondateurs, dont celui de la fonctionnalisation de ces emplois, qui ont d'ores et déjà été exposés aux élus locaux et aux organisations professionnelles et qui détermineront son acceptabilité politique et sa solidité technique à long terme :</p>			
<p>Mise en œuvre</p>							
oui	En cours	Partielle	non				
	X						

Propositions	Réponses du Gouvernement
	<p>- L'État demeurera le garant de la qualité des DDSIS. Il doit pouvoir éviter les carences et mettre fin aux fonctions dans certains cas.</p> <p>- Le PCASDIS pourra ainsi conserver une liberté de choix tant pour le recrutement que pour la révocation de son DDSIS.</p> <p>- Le DDSIS est, dans son SDIS, à la fois le directeur de l'établissement public et le chef de corps.</p> <p>- Une dynamique de gestion doit être créée en imposant une sélection, une mobilité et en améliorant l'attractivité des postes à hautes responsabilités, notamment à l'État.</p> <p>Plusieurs projets de décret sont actuellement en discussion et ont pour objectif de :</p> <p>- créer le statut d'emploi de conseiller de sécurité civile, qui met fin pour l'État au système actuel de mise à disposition qui n'est pas satisfaisant ;</p> <p>- fonctionnaliser les postes de directeur et directeur adjoint de SDIS dans le cadre du droit commun de la FPT en matière d'emplois fonctionnels.</p> <p>Après la phase de concertation interministérielle en cours, les textes relatifs aux directeurs seront soumis pour avis à la CNSIS, à la CCEN, au CSFPT puis au Conseil d'État, pour une publication souhaitée par le Président de la République avant la fin de l'année 2011.</p>
<p><u>Proposition n° 13 :</u></p> <p>Demander à la direction de la Sécurité civile de :</p> <p>a) développer et mettre à disposition des SDIS des référentiels et des outils statistiques et d'analyse, afin de permettre aux SDIS de se comparer entre eux sur tous les aspects opérationnels et de gestion ;</p> <p>b) définir un nouveau classement des SDIS en fonction non seulement de leur taille mais aussi de la</p>	<p>La maîtrise des dépenses des SDIS est une préoccupation majeure de la DSC qui a mis en place depuis 2006, plusieurs outils offrant aux élus locaux des indicateurs nationaux qui visent à éclairer la dépense locale (proposition n° 13). Il en est ainsi de l'édition annuelle d'une plaquette statistique contenant des informations relatives notamment au coût des matériels, et permettant de ce fait d'initier une réflexion sur les choix à envisager en termes de mutualisation des achats.</p> <p>De même, une plaquette financière élaborée en collaboration avec le ministère des finances, permet cette année de mettre à disposition des élus des données et analyses financières unifiées.</p> <p>De plus, la DSC a mis en place des indicateurs nationaux des services d'incendie et de secours (INSIS) publiés pour la première fois en juin 2008. Cette déclinaison « du document de politique transversale » prévu par l'article 129 de la loi de finances pour 2007, permet pour la première fois de rapprocher les indicateurs d'efficacité et les moyens affectés localement, afin de</p>

Propositions				Réponses du Gouvernement			
<p>typologie des risques auxquels ils sont plus particulièrement exposés ;</p> <p>c) alimenter de façon actualisée les différentes bases de données existant auprès des différentes instances européennes et internationales en matière de sécurité civile.</p>				<p>produire une batterie de 20 indicateurs d'efficacité, et de permettre ainsi l'évaluation de la performance des SDIS.</p> <p>Il s'agit donc d'un important travail d'harmonisation des équipements et de mise en place au niveau central d'un outil national de traitement de l'information statistique permettant aux décideurs locaux de disposer de référentiels nationaux unifiés qui a été réalisé par la DSC depuis la promulgation de la loi de modernisation de la sécurité civile, et qui répond de ce fait à la demande de la mission.</p> <p>S'agissant de la proposition de la Mission consistant à alimenter les bases de données européennes et internationales en matière de sécurité civile, (proposition n° 13 c), actuellement, la DSC alimente la base de données du MIC (Monitoring Information Center), centre opérationnel européen qui recense les moyens dont disposent les divers pays en vue de missions extérieures. Toutefois, il s'agit de données opérationnelles, et le principe d'un développement de bases de données dans une optique de benchmarking mérite effectivement de faire l'objet d'une étude approfondie.</p> <p>S'agissant de la définition d'un nouveau classement des SDIS (Proposition 13 b), il s'agit d'un dossier connexe de la réforme des emplois supérieurs de direction (cf. proposition 12). Un nouveau classement, plus lisible, y sera intégré.</p>			
<p>Mise en œuvre</p>							
oui	En cours	Partielle	non				
		X					
<p><u>Proposition n° 14 :</u></p> <p>Favoriser toute forme de mutualisation entre les SDIS et les services du conseil général dans les fonctions support, comme la gestion immobilière, la gestion des ressources humaines, les achats, les systèmes d'information, les ateliers de réparation ou la gestion financière et comptable.</p>							
<p>Mise en œuvre</p>							
oui	En cours	Partielle	non				
		X					
				<p>Il n'existe, dans le CGCT, aucune disposition permettant de fonder juridiquement une mutualisation entre les SDIS et les services du conseil général. Toutefois, l'article L. 1424-35 du même code dispose que les relations entre le SDIS et le conseil général font l'objet de conventions pluriannuelles. De plus, la loi permet aux SDIS de passer non seulement avec le conseil général, mais également avec les autres collectivités locales et leurs établissements publics toute convention ayant trait à la gestion non opérationnelle du SDIS, sur le fondement de l'article L. 1424-1, alinéa 2 du CGCT.</p>			

Propositions				Réponses du Gouvernement			
<p><u>Proposition n° 15 :</u></p> <p>Lever les freins juridiques empêchant les départements d'épauler les SDIS dans leurs missions pour la conduite de travaux immobiliers.</p>				<p>Les opérations de construction relèvent de la compétence propre des SDIS et ne peuvent être déléguées que dans le cadre de dispositions spécifiques (loi MOP, article L. 1424-18 du CGCT).</p>			
<p>Mise en œuvre</p>							
oui	En cours	Partielle	non				
			X				
<p><u>Proposition n° 16 :</u></p> <p>Lever les freins juridiques faisant obstacle à la mise en réseau des compétences dont disposent les départements et les SDIS : faciliter les mises à disposition et la fourniture de prestations de services, ainsi que la création d'organismes de services communs de gestion.</p>				<p>La modification apportée à l'article L. 1311-2 du CGCT par la loi de finances rectificative pour 2005 permet aux conseils généraux de conclure des baux emphytéotiques administratifs en vue de construire des casernes au profit des SDIS.</p> <p>Ce dispositif a été prolongé jusqu'au 31 décembre 2013 par l'article 96 de la loi n° 2011-267 du 14 mars 2011 (LOPPSI 2) résultant d'un amendement du Sénateur Éric DOLIGÉ.</p> <p>De plus, l'article L. 1424-35-1 du CGCT issu de la loi 2009-1291 du 26 octobre 2009 relative au transfert aux départements des parcs de l'équipement, ouvre désormais au département la possibilité d'effectuer pour le compte et à la demande du SDIS, l'entretien de l'ensemble de ses moyens matériels et notamment ceux assurant les missions d'intervention et de sécurité civile.</p>			
<p>Mise en œuvre</p>							
oui	En cours	Partielle	non				
		X					
<p><u>Proposition n° 17 :</u></p> <p>Promouvoir toute forme de coopération entre SDIS permettant la mutualisation de certaines fonctions, comme les achats ou la formation.</p>				<p>Cette proposition visant à favoriser toute forme de mutualisation entre les SDIS relève de la seule volonté des conseils d'administration des SDIS. Pour sa part, la DSC est attentive à la démarche progressive et pragmatique engagée dans ce sens par les SDIS du Haut-Rhin et du Bas-Rhin, dont l'accord de partenariat signé en 2006 a d'ores et déjà enregistré des résultats dans le domaine notamment d'achats groupés de matériels ou la mise en commun de certains équipements. Dans le domaine de la formation, la formalisation de la formation commune d'officiers</p>			
<p>Mise en œuvre</p>							
oui	En cours	Partielle	non				
		X					

Propositions				Réponses du Gouvernement
Mise en œuvre				fait actuellement l'objet d'un audit en vue de définir les modalités de réalisation de ce projet. Ce partenariat constitue un encouragement dans cette voie, puisque le SDIS du Territoire de Belfort s'est engagé dans un accord du même type avec le SDIS du Haut-Rhin et devrait déboucher prochainement sur la construction d'un centre de secours commun aux deux SDIS.
oui	En cours	Partielle	non	
		X		
Les relations entre les SDIS, les SAMU et les ambulanciers privés				
<u>Proposition n° 18 :</u>				Les missions des SDIS sont précisées par le CGCT, aux articles L. 1424-2 et R. 1424-24. Ainsi, aux termes de l'article L. 1424-2, les SDIS concourent avec les autres professionnels concernés, aux missions de secours d'urgence aux victimes d'accidents, de sinistres ou de catastrophes, ainsi qu'à leur évacuation. Le référentiel sur le Secours à Personnes s'inscrit dans ce dispositif en clarifiant les éventuelles ambiguïtés pouvant se rencontrer sur le terrain, et en précisant, sur le fondement des définitions prévues par les textes législatifs et réglementaires, les conditions d'intervention respectives des SDIS et des SAMU, qui font l'objet d'une convention arrêtée au plan local entre les parties.
Définir précisément dans le code général des collectivités locales (CGCT) les missions des SDIS, qu'elles soient exclusives, partagées ou facultatives.				
Mise en œuvre				
oui	En cours	Partielle	non	
			X	
<u>Proposition n° 19 :</u>				L'activité des SDIS dans le domaine du secours à personnes (nombre d'interventions, taux de sollicitation opérationnelle...) est retracée dans la plaquette statistique annuelle éditée par le DSC.
Demander à la direction de la Sécurité civile d'établir des statistiques sur l'activité des SDIS qui soient en concordance avec les principales missions assignées aux SDIS par la loi.				
Mise en œuvre				
oui	En cours	Partielle	non	
		X		
<u>Proposition n° 20 :</u>				Id réponse à la proposition 18.
Redéfinir précisément dans le cadre législatif du code général des collectivités territoriales				

Propositions				Réponses du Gouvernement			
<p>(CGCT) le partage des missions de secours à personne et d'aide médicale d'urgence entre les SDIS et les SAMU.</p>							
<p>Mise en œuvre</p>							
oui	En cours	Partielle	non				
			X				
<p><u>Proposition n° 21 :</u></p> <p>Conclure dans chaque département une convention en matière de transport de malades associant le SAMU, le SDIS et les ambulanciers privés, afin d'assurer avec des coûts optimaux une couverture temporelle et géographique adéquate, une qualité de service équivalente et des délais d'intervention à définir.</p>				<p>Le référentiel sur les transports sanitaires issus de travaux du Ministère de la santé crée en fait deux dispositifs de nature distincte et devrait inciter à remplacer les conventions départementales tri-partites par deux types de conventions bipartites :</p> <ul style="list-style-type: none"> - Une convention SDIS – hôpital siège du SAMU qui règle les relations entre les services publics, dans le domaine en particulier de l'urgence et prévoit le régime des carences. - Une convention ambulanciers- hôpital qui règle les relations entre le SAMU et les sociétés privées d'ambulance. <p>À ce jour, 42 conventions bipartites SAMU/SDIS sont signées, 33 sont en cours d'élaboration, dont environ une dizaine sont finalisées et prêtes à être signées. 75 départements se sont donc engagés dans un conventionnement bipartite, tandis que 12 départements ont choisi de maintenir les anciennes conventions tripartites entre SDIS, SAMU et ambulanciers, mais en y intégrant les préconisations du référentiel.</p>			
<p>Mise en œuvre</p>							
oui	En cours	Partielle	non				
	X			<p>Toutefois, 9 départements rencontrent des difficultés avec des points de blocage relatifs à des divergences sur le montant de remboursement aux SDIS, par les hôpitaux des carences ambulancière, sur la notion de « départs réflexes » des moyens des SDIS ainsi que sur la notion des lieux publics, et sur la mise à disposition de moyens des SIS en appui logistique des SMUR.</p>			
<p><u>Proposition n° 22 :</u></p> <p>Assurer le remboursement au coût réel des activités de transport de malades effectuées par les SDIS en cas de carence des ambulanciers privés.</p>				<p>Le montant de 105 euros fixé par intervention du SDIS en carence des ambulanciers privés, qui est l'une des trois modalités de prise en charge des carences ambulancières prévues par l'arrêté conjoint du 30 novembre 2006, a été maintenu en 2007 et 2008. Son montant est en cours de réexamen et sera tout prochainement réévalué.</p>			

Propositions				Réponses du Gouvernement			
Mise en œuvre							
oui	En cours	Partielle	non				
			X				
<p><u>Proposition n° 23 :</u></p> <p>Opérer un recrutement des infirmiers du service de santé et de secours médical (SSSM) des SDIS strictement nécessaire aux actes médicaux qu'ils peuvent fournir dans le cadre de leurs compétences, en veillant à éviter les doublons avec la couverture territoriale des SAMU.</p>				<p>Les SSSM comptent 5 565 infirmiers diplômés d'État dont 235 professionnels et contractuels en 2010. Les 5 330 volontaires sont pour 70 % d'origine hospitalière ce qui limite ipso facto leur disponibilité en cas de crise.</p> <p>Leurs missions sont multiples et ne se limitent pas aux interventions d'urgence. Elles comprennent, en particulier, conformément à l'article R 1424-24 du CGCT :</p> <ul style="list-style-type: none"> - la participation à la médecine professionnelle aux côtés des médecins sapeurs-pompiers, - le soutien sanitaire au profit de sapeurs-pompiers en intervention, - la participation à la formation des sapeurs-pompiers dans le domaine du secours à personne, - très souvent, la participation au suivi des matériels spécifiques médico-secouristes. <p>En 2010 ces infirmiers ont réalisé 115 000 interventions (à rapprocher des près de 2,9 millions d'interventions de secours à personne) et c'est donc bien, dans 95 % des cas, dans les domaines spécifiques d'activité, que les infirmiers sapeurs-pompiers sont engagés.</p>			
Mise en œuvre							
oui	En cours	Partielle	non				
X							
Le financement des SDIS							
<p><u>Proposition n° 24 :</u></p> <p>Assurer une maîtrise de l'évolution des dépenses des SDIS afin que, comme les communes, les contributions des départements</p>				<p>La DSC a d'ores et déjà réalisé un certain nombre d'actions en vue d'éclairer la dépense locale et d'aider les SDIS à parvenir à une meilleure maîtrise de leurs dépenses. Il en est ainsi des outils mis à disposition des élus tels que les indicateurs de performance et les plaquettes statistiques et financières.</p>			

Propositions				Réponses du Gouvernement			
<p>n'augmentent pas au-delà de l'inflation, faute de quoi le report de charge induit sur les finances des départements ne serait pas soutenable.</p>				<p>L'examen des budgets primitifs 2011 des SDIS fait apparaître une hausse très modérée, de 1,50 % hors inflation par rapport aux budgets primitifs de 2010, démontrant ainsi que les SDIS se sont engagés dans la voie de la modération de la dépense publique, et c'est dans cette voie qu'il convient de poursuivre nos efforts.</p> <p>En effet, la maîtrise des dépenses des SDIS est également une préoccupation majeure de la DSC qui a mis en place depuis 2006, plusieurs outils et indicateurs de performance opérationnelle et financière visant à aider les SDIS à parvenir à une meilleure maîtrise de leurs dépenses. Les indicateurs nationaux des services d'incendie et de secours (INSIS) publiés pour la première fois en juin 2008, et qui constituent une déclinaison du « document de politique transversale » en sont l'illustration.</p> <p>La réflexion se poursuit dans trois domaines d'action majeurs qui sont la réduction des coûts de formation par le développement, notamment, de la validation des acquis de l'expérience, le développement des mesures de mutualisation des achats, ainsi que de mutualisation des fonctions supports avec les services des conseils généraux ou d'autres services publics.</p>			
oui	En cours	Partielle	non				
		X					
<p><u>Proposition n° 25 :</u></p> <p>Assurer une « fiscalisation » des dépenses des SDIS par la création d'une fiscalité additionnelle aux impôts locaux affectée aux SDIS, dont le produit viendrait, lors de sa création, en déduction des prélèvements des départements, des intercommunalités et des communes.</p>				<p>S'agissant de la proposition qui vise à instaurer une fiscalisation des dépenses des SDIS par la création d'une taxe additionnelle aux impôts locaux affectée aux SDIS et dont le produit viendrait en déduction des prélèvements des départements, des communes et des EPCI, elle est en contradiction avec le principe de l'universalité budgétaire, et serait contraire aux objectifs de limitation de la pression fiscale. De plus, le caractère vertueux de la création d'une telle taxe sur la maîtrise des dépenses des SDIS n'est pas démontré.</p>			
oui	En cours	Partielle	non				
			X				

Propositions				Réponses du Gouvernement			
<p><u>Proposition n° 26 :</u></p> <p>Effectuer une pause dans le recrutement des sapeurs-pompiers professionnels.</p>				<p>Le recrutement des sapeurs-pompiers professionnels relève de la compétence des SDIS et de l'autorité politique représentée par le président du conseil d'administration du SDIS.</p> <p>Les dernières statistiques démontrent par ailleurs une pause de ce recrutement dans de nombreux SDIS (+0,4% nationalement).</p>			
Mise en œuvre							
oui	En cours	Partielle	non				
		X					
Les sapeurs pompiers et la formation							
<p><u>Proposition n° 27 :</u></p> <p>Demander à la direction de la Sécurité civile d'effectuer un recensement des sapeurs-pompiers employés actuellement de façon interne par les entreprises.</p>							
Mise en œuvre							
oui	En cours	Partielle	non				
			X				
<p><u>Proposition n° 28 :</u></p> <p>S'interroger sur l'organisation du temps de travail des sapeurs-pompiers professionnels et son adéquation aux besoins de l'activité opérationnelle. Envisager la possibilité d'une évolution du système actuellement majoritaire de gardes de 24 heures vers des régimes plus souples de 12, 10 ou 8 heures, correspondant mieux à la sollicitation opérationnelle tout au long de la journée et permettant une présence</p>				<p>Les propositions 28 et 29 ne semblent pas s'adresser à l'État. Sinon, il apparaîtrait contradictoire de demander, d'un côté, la clarification des compétences de chaque acteur de la sécurité civile (question 1) et le transfert des SDIS aux conseils généraux (questions 2, 3, 4 et 10 notamment), et de l'autre côté, que l'État organise le régime de garde du SDIS et fixe en détail la journée de travail d'un sapeur-pompier.</p>			

Propositions				Réponses du Gouvernement
<p>plus fréquente des sapeurs-pompiers professionnels sur leur lieu de travail.</p>				<p>Le décret du 31 décembre 2001 relatif au temps de travail des sapeurs-pompiers professionnels permet aux SDIS d'adapter le régime de travail à la sollicitation opérationnelle. En effet, le régime de travail est fixé par le conseil d'administration du SDIS après avis du comité technique paritaire, dans le cadre réglementaire fixé par le décret. Le décret comporte suffisamment de souplesse pour permettre à chaque SDIS d'adapter son régime de travail à ses exigences opérationnelles, fixées dans le schéma départemental d'analyse et de couverture des risques (SDACR) et le règlement opérationnel (RO).</p>
<p>Mise en œuvre</p>				
oui	En cours	Partielle	non	
			X	<p>Le décret prévoit par ailleurs dans son article 6 qu'une commission nationale étudie la garde de 24 heures. La commission nationale, à laquelle participaient tous les acteurs (élus, organisations syndicales, fédération nationale) a rendu son rapport en 2008. Il apparaît en conclusion qu'aucun des acteurs ne remet en cause la garde de 24 heures. Les élus des départements et des SDIS ont, en outre, explicitement souhaité, que le cadre souple fixé par le décret de 2001, soit préservé.</p>
<p><u>Proposition n° 29 :</u></p> <p>Revoir dans ce cadre la planification des tâches des sapeurs-pompiers professionnels tout au long de la journée de travail, afin que l'évolution du régime de gardes engendre une réelle économie de ressources humaines.</p>				
<p>Mise en œuvre</p>				
oui	En cours	Partielle	non	<p>En ce qui concerne la proposition consistant à faire entrer autant que possible la filière sapeur-pompier dans le droit commun de la fonction publique territoriale, il est rappelé que le conseil supérieur de la fonction publique territoriale (CSFPT), dans le cadre de la procédure d'autosaisine, a décidé de confier à sa formation spécialisée n° 3 (FS3) la constitution d'un rapport sur la filière sapeurs-pompiers. Après plusieurs mois de travaux, le rapport, dit « rapport FS3 », a été approuvé par le CSFPT, le 4 février 2009.</p> <p>Les propositions statutaires qui y sont présentées marquent une volonté d'inscrire la filière sapeurs-pompiers dans le droit commun de la FPT.</p> <p>Ainsi, sur l'architecture générale et à l'instar de la fonction publique territoriale, il est proposé la mise en place d'une catégorie C en trois grades, au lieu des quatre actuellement. La</p>
			X	
<p><u>Proposition n° 30 :</u></p> <p>Faire entrer, autant que possible, la gestion des ressources humaines et les rémunérations des personnels des SDIS dans le droit commun applicable aux fonctionnaires territoriaux, avec l'instruction des projets réglementaires par la direction Générale des collectivités territoriales (DGCL).</p>				

Propositions				Réponses du Gouvernement
				<p>catégorie B, actuellement de deux grades, se verrait dotée d'un grade supplémentaire, ce qui la mettrait en conformité avec le projet de refonte des grilles indiciaires des agents de catégorie B des trois fonctions publiques qui fait suite aux accords entre le ministre chargé de la fonction publique et les organisations syndicales de fonctionnaires.</p>
Mise en œuvre				
oui	En cours	Partielle	non	
	X			<p>Les réflexions en cours sur la réforme de la filière sapeurs-pompiers s'inscrivent dans le cadre formé par le rapport FS3 et les modifications statutaires générales décidées par le Gouvernement.</p> <p>Des modifications statutaires concernant la catégorie C sont intervenues fin 2008 et pour la catégorie B début 2010. Les négociations sur la catégorie A ont échoué en mars 2010.</p> <p>Depuis la fin de l'année 2009, la DSC a organisé plusieurs réunions avec l'ensemble des organisations syndicales ou en bilatérale au cours desquelles a été notamment examinée la question de la détermination des fonctions opérationnelles par rapport aux grades. Une réunion à la DGCL avec les partenaires sociaux a été organisée en fin d'année 2010 pour harmoniser cette filière avec l'ensemble de la fonction publique territoriale.</p> <p>Enfin, la réforme de la filière des sapeurs-pompiers professionnels, liée à la nécessité d'adapter le « nouvel espace statutaire de la catégorie B » aux cadres d'emplois de la FPT qui la composent d'ici à la fin de l'année 2011, constitue une occasion dont la DSC se saisit pour réduire fortement la part des dispositions dérogatoires au droit commun dans le but d'augmenter pour l'avenir la proportion des textes de droit commun applicables immédiatement à la filière.</p>
<p><u>Proposition n° 31 :</u></p> <p>Définir des outils d'analyse communs permettant aux SDIS de définir les proportions optimales de sapeurs-pompiers volontaires et professionnels.</p>				<p>Les sapeurs-pompiers volontaires constituent la très grande majorité des effectifs des corps de sapeurs-pompiers en France et plus particulièrement en zones rurales ou semi rurales. La part des volontaires dans l'effectif des sapeurs-pompiers départementaux est d'autant plus importante que le SDIS est moins important : elle est ainsi de 76 % dans les SDIS de catégorie 1 et de 93 % dans les SDIS de catégorie 5.</p> <p>Les sapeurs-pompiers volontaires sont un élément essentiel du dispositif de sécurité civile assurant près de 50 % des interventions en zones semi rurales et 80 % en zones rurales.</p>

Propositions				Réponses du Gouvernement
Mise en œuvre				cours à travers l'article 3 de la proposition de loi n° 2977 relative à l'engagement des sapeurs-pompiers volontaires et son cadre juridique. Les sapeurs-pompiers exercent les mêmes activités que les sapeurs-pompiers professionnels. Ils contribuent ainsi, en fonction de leurs disponibilités aux missions des SDIS.
oui	En cours	Partielle	non	
			X	
				Une définition juridique des proportions de sapeurs-pompiers volontaires n'est pas uniquement liée à l'activité opérationnelle mais répond à une politique départementale et plus particulièrement d'aménagement du territoire. C'est le maillage territorial auquel concourent les SPV, même si parfois leur disponibilité est limitée, qui constitue donc le critère déterminant. Cet élément qui est de nature différente des outils de distribution des effectifs de SPP, ne rend donc pas pertinents des outils d'analyse communs.
<p><u>Proposition n° 32 :</u></p> <p>Encadrer le double statut de sapeur-pompier volontaire et professionnel.</p>				<p>La loi dispose que chacun peut devenir SPV. Il serait donc pour le moins paradoxal que les SPP ne puissent s'engager en tant que SPV d'autant que ceux-ci sont par définition formés, équipés et entraînés.</p> <p>Le Conseil d'Administration du SDIS doit cependant encadrer le double statut de sapeur-pompier volontaire et professionnel en fonction de ses besoins et contraintes afin de garantir à la fois, le maintien du potentiel de sapeurs-pompiers volontaires qui ont exclusivement cette qualité, et la prise en compte des spécificités en matière de santé et de sécurité.</p>
Mise en œuvre				
oui	En cours	Partielle	non	
		X		
				<p>La formation des sapeurs-pompiers professionnels et volontaires est fondamentale pour garantir la qualité des 3 millions d'opérations de secours réalisées chaque année par les SDIS. La direction de la sécurité civile a instauré au sein du dispositif « métier de sapeur-pompier » les procédures de VAE et RATD, qui permet de tenir compte des parcours et des profils des agents. La DSC, au niveau national, assure la gestion des officiers, tandis que les SDIS mettent en œuvre ces procédures pour leurs agents non-officiers. Ces dispositifs produisent, d'ores et déjà, des effets notables en termes d'allègement de la charge de formation pour l'agent ainsi qu'en coût de formation pour les structures et les employeurs publics.</p> <p>La prise en compte des parcours de formation et l'adaptation aux spécificités de l'engagement volontaire mis en lumière par la commission ambition volontariat, conduisent à la mise en place de référentiels d'activités et de compétences en lieu et place des guides nationaux de référence (GNR), qui s'attachaient à des</p>
Mise en œuvre				
oui	En cours	Partielle	non	
	X			

Propositions				Réponses du Gouvernement			
				modules et des volumes horaires de formation. Les premières mises en œuvre expérimentales seront initiées dès 2011 afin d'évaluer les modalités d'une généralisation à l'ensemble du dispositif « métier de sapeur-pompier ».			
<p><u>Proposition n° 34 :</u></p> <p>Proportionner, pour les techniques spécialisées, les formations aux utilisations qui sont effectivement effectuées par les personnes formées dans le cadre de leur pratique opérationnelle.</p>				<p>La mise en place expérimentale, puis la généralisation des référentiels d'activités et de compétences (proposition 33) conduisent à un recentrage des efforts de formation sur les activités opérationnelles, tant dans les formations généralistes que dans les formations spécialisées. Elles laisseront aux SDIS la capacité de concevoir une ingénierie de formation adaptée à leurs besoins locaux. Par exemple : le livret premier départ, qui résulte du référentiel activités/compétences de l'équipier de sapeur-pompier, doit permettre aux SDIS qui en ressentent le besoin, d'ajuster leurs formations aux missions, compétences et engins de secours réellement employés dans le centre de secours des agents concernés.</p>			
Mise en œuvre							
oui	En cours	Partielle	non				
	X						
<p><u>Proposition n° 35 :</u></p> <p>Donner au conseil d'administration de l'École nationale supérieure des officiers de sapeurs-pompiers (ENSOSP) une majorité des sièges aux représentants des collectivités territoriales, qui en assurent déjà le financement majoritaire.</p>				<p>La composition du conseil d'administration de l'ENSOSP est tripartite. L'État représente un tiers des membres du conseil d'administration de cet établissement public, les collectivités locales un autre tiers et enfin les personnels et usagers le dernier tiers.</p> <p>Le fonctionnement du CA depuis 2004 démontre que l'État est respectueux des positions défendues par les représentants des collectivités territoriales et qu'en outre, la présence des représentants de l'État permet régulièrement de statuer dans le respect des règles du quorum. Dans un contexte où l'État vient de confirmer le maintien de son niveau de contribution aux charges de fonctionnement de l'ENSOSP, l'IGA vient d'être mandatée pour auditer les conditions de gouvernance de l'établissement.</p>			
Mise en œuvre							
oui	En cours	Partielle	non				
			X				

Propositions				Réponses du Gouvernement			
<p><u>Proposition n° 36 :</u></p> <p>Favoriser la collaboration entre l'ENSOSP et le centre national de la fonction publique territoriale (CNFPT), notamment dans l'élaboration et la mise en œuvre du plan d'établissement.</p>				<p>Dans la phase transitoire de son implantation dans le département des Bouches du Rhône, l'ENSOSP a élaboré son projet d'établissement en collaboration notamment avec le CNFPT. L'ENSOSP travaille désormais à la conception d'un contrat d'établissement qui fixe précisément ses objectifs de production de formations ainsi que ses objectifs de gestion sur le fondement d'une gouvernance consolidée.</p>			
<p>Mise en œuvre</p>							
oui	En cours	Partielle	non				
		X					
<p><u>Proposition n° 37 :</u></p> <p>Favoriser la mutualisation des écoles départementales de formation des sapeurs-pompiers, notamment pour la construction des plateaux techniques.</p>				<p>La refonte du dispositif de formation au « métier de sapeur-pompier » sur la base des référentiels d'activités et de compétences (proposition 33 et 34) fournit des instruments nouveaux pour le pilotage des structures de formation. L'ingénierie de formation pourra être conçue au niveau local, au plus proche des besoins. Elle implique un mécanisme de garantie de la qualité et de sécurisation des agréments délivrés par la direction de la sécurité civile. Ce mécanisme pourra prendre la forme d'un audit de certification par tierce partie. Il pourra fournir les audits d'évaluation nécessaires à une politique publique d'agrément qui favorise les partenariats et la mutualisation des structures techniques.</p>			
<p>Mise en œuvre</p>							
oui	En cours	Partielle	non				
		X					
<p><u>Proposition n° 38 :</u></p> <p>Favoriser la collaboration entre les écoles départementales de sapeurs-pompiers et le centre national de la fonction publique territoriale (CNFPT), notamment dans l'élaboration et la mise en œuvre de leurs plans de formation, afin de</p>				<p>Les actions de formation des responsables des services formation des SDIS (FOR 4) entreprises par le CNFPT depuis de nombreuses années, se poursuivent afin de leur apporter toute l'aide nécessaire à l'élaboration d'un plan de formation. Par ailleurs, dans le cadre de la contribution du CNFPT aux actions entreprises pour la préparation des officiers SPP à la validation des acquis de l'expérience, il a été demandé à cet établissement d'étendre progressivement cette action aux sapeurs-pompiers non officiers. Ces premières initiatives s'amplifieront dans le cadre des travaux DSC/CNFPT conduits pour les filières spécifiques de formation telles que l'éducation physique et sportive (EPS).</p>			
<p>Mise en œuvre</p>							
oui	En cours	Partielle	non				
		X					

Propositions				Réponses du Gouvernement			
permettre un meilleur taux de retour des moyens financiers ainsi mis à disposition.							
Mise en œuvre							
oui	En cours	Partielle	non				
	X						

LA POLITIQUE DES PÔLES DE COMPÉTITIVITÉ

Le bureau de la commission des Finances a souhaité que la mission d'évaluation et de contrôle procède à une évaluation de la politique des pôles de compétitivité.

Trois rapporteurs ont été désignés : MM. Alain Claeys et Jean-Pierre Gorges, rapporteurs spéciaux de la commission des Finances, et Pierre Lasbordes, qui a présenté l'avis budgétaire relatif aux grands organismes de recherche au nom de la commission des Affaires économiques.

*

Les pôles de compétitivité sont définis comme « *le rapprochement, sur un territoire donné, d'entreprises, de centres de formation et d'unités de recherche engagés dans une démarche partenariale destinée à dégager des synergies autour de projets innovants* ».

Depuis 2005, une véritable dynamique d'innovation était lancée. Ainsi, au seuil d'une nouvelle phase dans l'activité des pôles de compétitivité, il convenait de faire le point avant de fixer le cap jusqu'en 2011.

Les travaux de la mission, de février à juin 2009, lui ont permis d'entendre les principaux acteurs de la politique des pôles de compétitivité depuis 2005.

La MEC a constaté de nombreuses faiblesses : la rencontre des mondes de la recherche et de l'entreprise est encore insuffisante, la phase de valorisation des projets reste un point faible de la recherche en France et des pôles souffrent encore d'un point d'appui territorial pertinent.

La mission préconisait une clarification des enjeux de cette politique. La mise en œuvre de ses propositions devait permettre de renforcer le rôle d'interface des pôles entre chercheurs et entreprises, d'améliorer leur visibilité internationale, d'y promouvoir les éco technologies, d'optimiser leurs circuits de financement, de renforcer leur pouvoir d'attraction et de promotion de nos PME, enfin de susciter leur fonctionnement en réseau.

Le rapport a été publié en septembre 2009.

*

* *

PRINCIPALES OBSERVATIONS SUR LES RÉPONSES DU GOUVERNEMENT

La MEC constate que **75 % de ses propositions ont été mises en œuvre** totalement ou partiellement ou sont en cours de mise en œuvre par le Gouvernement.

1.- Avant de commenter ces progrès notables, la MEC regrette néanmoins que 4 de ses 15 propositions n'aient pas été retenues.

Bien qu'étant une préoccupation bien identifiée par le Gouvernement, la proposition n° 1 consistant à encourager l'établissement d'une convention entre l'Agence nationale de la recherche (ANR) et Oséo afin de promouvoir la maturation des projets n'apparaîtrait pas adaptée car, selon le Gouvernement, *« l'établissement d'une convention entre l'ANR et Oséo est un sujet au champ plus large »*. Cette explication reste toutefois peu convaincante dès lors que la maturation des projets constitue le « chaînon manquant » de la chaîne de valeur permettant le passage de la recherche fondamentale à la valorisation industrielle. Compte tenu de l'importance de cet enjeu pour renforcer l'innovation industrielle dans notre pays, la MEC maintient la nécessité de formaliser les relations entre l'ANR et Oséo à travers une convention de partenariat assortie d'objectifs simples déjà mentionnés à la page 43 du rapport du 23 septembre 2009.

Le Gouvernement ne souhaite pas non plus donner suite à la proposition n° 4 consistant à compléter les indicateurs en matière de gestion de compétences avant la fin de la phase 2 de la politique des pôles de compétitivité (soit fin 2012) en précisant qu'il existe déjà un grand nombre d'indicateurs. De la même manière estime-t-il prématuré de simplifier la typologie des pôles de compétitivité au sens de la proposition n° 5 avant cette date. La MEC considère qu'il peut être justifié d'attendre la fin de la phase 2 avant de revoir la typologie des pôles ou d'introduire de nouveaux indicateurs, étant précisé qu'une réflexion globale sur la pertinence de ces indicateurs et de la classification des pôles s'avérera alors incontournable voire – qui sait ? – tardive.

Enfin, le Gouvernement n'a pas souhaité introduire une procédure « Flash » pour les projets de recherche portés par les PME et prévoir des crédits dédiés (proposition n° 14) au motif qu'il existe d'autres dispositifs d'aides en faveur des PME financés par les régions ou par Oséo instruits localement au fil de l'eau pour une réactivité optimale. La MEC regrette néanmoins que l'on impose, sans distinction aux PME et aux grands groupes, les mêmes contraintes en termes de recherche collaborative pour accéder au fonds unique interministériel (FUI) alors qu'il pourrait être utile d'instaurer, au sein de ce fonds, des appels à projet spécifiques destinés aux PME/PMI dont la durée d'instruction serait réduite (par exemple 2 mois maximum) et qui pourraient alléger considérablement les procédures et restreindre les délais de financement des projets portés par les PME.

2.- Il n'en demeure pas moins que **la MEC se félicite du fait que l'essentiel de ses autres propositions ait été mis en œuvre, totalement ou partiellement, ou soit en cours de finalisation.**

- Sur le renforcement du rôle d'interface des pôles entre la recherche et les entreprises

La MEC approuve la création, dans le cadre des programmes d'investissements d'avenir, de la création des sociétés permettant d'accélérer le transfert technologique (SATT) car l'une de leurs missions principales est de financer des projets de maturation, et notamment ceux émanant des pôles. Cinq projets ont ainsi été retenus le 5 mai 2011. Ces sociétés ont par ailleurs vocation à travailler avec les pôles de compétitivité comme soutien à la valorisation de la recherche qui en est issue. Elles répondent donc à la proposition n° 1 relative à la création d'un fonds dédié à la maturation des projets de recherche innovants ainsi qu'à la proposition n° 3 en faveur du soutien de cellules de valorisation de la recherche aux pôles.

De la même manière, la MEC est satisfaite de la création d'un correspondant INPI dans chaque pôle de compétitivité dans le cadre de la convention entre la direction générale de la Compétitivité, de l'industrie et des services (DGCIS) et l'INPI signée en mai 2009 et rendue opérationnelle (proposition n° 2).

Enfin, la MEC salue l'action des pôles qui ont labellisé des formations nouvelles ou existantes au sein d'universités et de grandes écoles ainsi que ceux qui participent à la formalisation des besoins des entreprises et communiquent leurs résultats aux établissements de formation (proposition n° 3). La MEC constate en revanche que la formalisation des relations entre les pôles et les pôles de recherche et d'enseignement supérieur (PRES) reste traitée au cas par cas.

- Sur l'amélioration de la visibilité internationale des pôles

Le soutien du Gouvernement en faveur du développement de « vitrine internationale » commune par les pôles relevant de la même thématique (proposition n° 5) est bienvenu et mérite d'être poursuivie activement.

De la même manière, il faut encourager l'action du Gouvernement auprès des pôles pour les inciter à créer ou mutualiser une « marque » pour renforcer la visibilité du pôle et se projeter à l'international.

- Sur la promotion de la recherche dans le domaine des éco-technologies

Si les propositions n° 6 et 7 n'ont pas été reprises littéralement par le Gouvernement, la MEC constate que l'objectif a été atteint grâce à la constitution de deux réseaux de pôles « eco-tech » par le CGDD en lien avec la DGCIS autour du bâtiment durable et des éco-technologies et grâce à la labellisation de six nouveaux pôles dédiés aux éco-technologies par le CIADT du 11 mai 2010.

- Sur l'optimisation des circuits de financement des pôles

La MEC se félicite également du transfert rapide du FUI vers Oséo devenu opérationnel pour l'appel à projet n° 9 clos en novembre 2009 ainsi que sur l'obligation désormais faite aux entreprises de transmettre un pré-accord de consortium lors du dépôt du projet au FUI conformément à la proposition n° 8.

De la même manière, la MEC comprend qu'il ne soit pas toujours aisé d'unifier les dossiers de demande d'aide valable pour l'ensemble des financeurs (FUI, ANR, régions...) et se satisfait du processus d'harmonisation et de simplification des dossiers en cours (proposition n° 9).

S'agissant de la mise en place de fonds régionaux pour l'innovation (proposition n° 10) et de l'accompagnement des pôles dans le processus d'accès aux financements européens (proposition n° 13), la MEC admet que cela ne relève pas directement de l'action du Gouvernement mais l'invite à promouvoir de telles actions dans ses relations avec les collectivités d'une part et avec Oséo ou la Commission européenne d'autre part.

Enfin, la MEC salue la création du label *Entreprise innovante* en 2010 par les pôles de compétitivité qui répond à l'objectif de la proposition n° 11. En effet, ce label a pour objet de se singulariser par une reconnaissance nationale des entreprises innovantes à la recherche de manière à faciliter les levées de fonds publics et privé. Or ce label semble faire ses preuves : 39 labels ont été décernés et 4 levées de fonds d'un montant cumulé de 4 millions d'euros ont été réalisées.

- Sur les actions ciblées en direction des PME

Plusieurs initiatives ont été encouragées par le Gouvernement pour favoriser la mise en réseau des pôles travaillant sur une thématique commune et alléger ainsi le critère territorial⁽¹⁾ dans la procédure de sélection des PME participant aux projets financés par le FUI comme le préconisait la proposition n° 13. Ainsi en est-il par exemple de la mise en place d'« usine à projets » sur les technologies et marchés identifiés permettant de faire émerger des projets de R&D communs ou de la colabellisation d'un même projet par plusieurs pôles qui permet également à un grand nombre d'entreprises de bénéficier des aides du FUI au meilleur taux possible.

Enfin, la MEC approuve l'instauration d'indicateurs de suivi des délais et d'obligations de résultat dans la convention de transfert du FUI entre l'État et Oséo afin d'améliorer le service aux entreprises ainsi que l'engagement du Gouvernement à les traduire en indicateur de performance dans les documents budgétaires conformément à la proposition n° 15.

(1) 50 % des partenaires au moins doivent être présents sur le territoire du pôle.

SUIVI DES PROPOSITIONS DE LA MEC SUR L'ÉVALUATION ET LES PERSPECTIVES DES PÔLES DE COMPÉTITIVITÉ (RAPPORT N° 1930 DU 23 SEPTEMBRE 2009)

Propositions	Réponses du Gouvernement																								
A.- Renforcer le rôle d'interface des pôles entre la recherche et les entreprises																									
<p><u>Proposition n° 1 :</u></p> <p>Encourager l'établissement d'une convention entre l'Agence nationale de la recherche (ANR) et OSÉO afin de promouvoir la maturation des projets de recherche innovants.</p> <table border="1" data-bbox="121 788 449 939"> <thead> <tr> <th colspan="4">Mise en œuvre</th> </tr> <tr> <th>oui</th> <th>En cours</th> <th>Partielle</th> <th>non</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td></td> <td></td> <td></td> <td>X</td> </tr> </tbody> </table> <p>Créer, sous l'égide de l'ANR et d'OSEO un « fonds dédié à la maturation des projets de recherche innovants » concentrant une part conséquente des crédits publics de la phase 2.0.</p> <table border="1" data-bbox="121 1212 449 1363"> <thead> <tr> <th colspan="4">Mise en œuvre</th> </tr> <tr> <th>oui</th> <th>En cours</th> <th>Partielle</th> <th>non</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>X</td> <td></td> <td></td> <td></td> </tr> </tbody> </table>	Mise en œuvre				oui	En cours	Partielle	non				X	Mise en œuvre				oui	En cours	Partielle	non	X				<p>Cette préoccupation est bien identifiée et prise en compte par le Gouvernement. Les pôles de compétitivité ont ainsi vocation à constituer un lien entre les projets de recherche et les produits et services innovants en mettant en contact laboratoires et entreprises autour de projets communs. L'établissement d'une convention entre l'ANR et Oséo est un sujet au champ plus large.</p> <p>Cette préoccupation est bien identifiée et prise en compte par le Gouvernement. Le fonds unique interministériel (FUI) est en effet orienté vers l'"usine à projets" collaboratifs qui constitue aujourd'hui le moteur de développement des pôles. Cependant la maturation des projets de recherche doit conduire les laboratoires à davantage développer vers l'aval leurs projets de recherche : de ce point de vue, l'action des pôles vis-à-vis des projets ANR apparaît bénéfique puisqu'elle permet de mieux associer les entreprises aux projets financés par l'ANR et d'inciter les laboratoires à compléter leur projet d'une dimension plus aval. Par ailleurs, le gouvernement a décidé de créer des sociétés permettant d'accélérer le transfert technologique (SATT), dont l'une des principales missions est de financer des projets de maturation, particulièrement émanant des pôles. Cinq projets ont ainsi été retenus le 5 mai 2011.</p>
Mise en œuvre																									
oui	En cours	Partielle	non																						
			X																						
Mise en œuvre																									
oui	En cours	Partielle	non																						
X																									
<p><u>Proposition n° 2 :</u></p> <p>Former un « correspondant propriété industrielle » au sein de l'équipe d'animation de chaque pôle de compétitivité en</p>	<p>Un "guide de la propriété intellectuelle dans les pôles de compétitivité" a été publié en janvier 2008.</p> <p>A en outre été signée une convention entre la DGCIS et l'INPI en mai 2009 pour renforcer l'appui de l'INPI en faveur des pôles de compétitivité. L'objectif est de créer les conditions</p>																								

Propositions	Réponses du Gouvernement																								
<p>s'appuyant sur les services de l'Institut national de la propriété industrielle (INPI).</p> <table border="1" data-bbox="120 380 450 533"> <thead> <tr> <th colspan="4">Mise en œuvre</th> </tr> <tr> <th>oui</th> <th>En cours</th> <th>Partielle</th> <th>non</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>X</td> <td></td> <td></td> <td></td> </tr> </tbody> </table>	Mise en œuvre				oui	En cours	Partielle	non	X				<p>requis pour que les pôles deviennent des lieux d'excellence de la pratique de la propriété industrielle. Par la convention, chaque pôle bénéficie d'un correspondant INPI comme point de contact privilégié, de sensibilisation et formation aux enjeux de la propriété industrielle, de veille brevets, d'appui à la préparation des projets et des accords de consortium, etc.</p>												
Mise en œuvre																									
oui	En cours	Partielle	non																						
X																									
<p><u>Proposition n° 3 :</u></p> <p>Formaliser les relations entre les pôles de compétitivité et les pôles de recherche et d'enseignement supérieur (PRES).</p> <table border="1" data-bbox="120 802 450 955"> <thead> <tr> <th colspan="4">Mise en œuvre</th> </tr> <tr> <th>oui</th> <th>En cours</th> <th>Partielle</th> <th>non</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td></td> <td></td> <td>X</td> <td></td> </tr> </tbody> </table> <p>Partager les services des cellules de valorisation de la recherche.</p> <table border="1" data-bbox="120 1157 450 1299"> <thead> <tr> <th colspan="4">Mise en œuvre</th> </tr> <tr> <th>oui</th> <th>En cours</th> <th>Partielle</th> <th>non</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>X</td> <td></td> <td></td> <td></td> </tr> </tbody> </table>	Mise en œuvre				oui	En cours	Partielle	non			X		Mise en œuvre				oui	En cours	Partielle	non	X				<p>Les liens entre entreprises, universités et laboratoires de recherche sont un principe fondateur des pôles de compétitivité. À ce titre, les PRES sont des acteurs naturels des pôles de compétitivité. Il est attendu, en fonction de l'environnement thématique et géographique, que le président ou le directeur général des pôles de compétitivité participe au conseil d'administration des établissements d'enseignement supérieur pour participer à la définition des grandes orientations stratégiques en matière d'enseignement et de recherche et qu'inversement, les directeurs des établissements d'enseignement supérieur soient associés à la gouvernance des pôles de compétitivité. La formalisation de ces relations s'effectue cependant au cas par cas en fonction des thématiques de chacun des organismes.</p> <p>Les cellules de valorisation travaillent déjà en relation avec les pôles de compétitivité, bien que ces actions demandent à être amplifiées : le réseau C.U.R.I.E, qui regroupe plusieurs centaines de membres parmi les sociétés de valorisation, a par exemple convié les pôles de compétitivité à son congrès annuel 2011, afin de sensibiliser ses membres ainsi que les pôles à leurs besoins communs.</p> <p>Par ailleurs, les sociétés d'accélération du transfert technologique (SATT), nouvelles structures de valorisation multirégionales mises en place dans le cadre du programme d'investissements d'avenir, ont vocation à travailler avec les pôles de compétitivité.</p>
Mise en œuvre																									
oui	En cours	Partielle	non																						
		X																							
Mise en œuvre																									
oui	En cours	Partielle	non																						
X																									
<p>Anticiper les besoins de formation pour répondre aux emplois de demain.</p> <table border="1" data-bbox="120 1474 450 1627"> <thead> <tr> <th colspan="4">Mise en œuvre</th> </tr> <tr> <th>oui</th> <th>En cours</th> <th>Partielle</th> <th>non</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td></td> <td>X</td> <td></td> <td></td> </tr> </tbody> </table>	Mise en œuvre				oui	En cours	Partielle	non		X			<p>Sur ce sujet qui concerne à la fois les entreprises, les établissements d'enseignement supérieur et les organismes de formation, les pôles de compétitivité travaillent à la formalisation des besoins des entreprises (cartographie des compétences, GPEC), participent à la définition des contenus de formation ; certains ont mis en place une labellisation de formations (nouvelles ou existantes) au sein d'établissements (universités, écoles, etc.).</p>												
Mise en œuvre																									
oui	En cours	Partielle	non																						
	X																								

Propositions	Réponses du Gouvernement												
<p><u>Proposition n° 4 :</u></p> <p>En matière de gestion des compétences, compléter l'indicateur « nombre de formations mises en place à la suite d'une demande explicite du pôle » par les indicateurs suivants :</p> <ul style="list-style-type: none"> - nombre de chercheurs embauchés par les entreprises du pôle ; - nombre d'ingénieurs systèmes embauchés par les entreprises du pôle. <table border="1" data-bbox="121 711 450 859"> <thead> <tr> <th colspan="4">Mise en œuvre</th> </tr> <tr> <th>oui</th> <th>En cours</th> <th>Partielle</th> <th>non</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td></td> <td></td> <td></td> <td>X</td> </tr> </tbody> </table>	Mise en œuvre				oui	En cours	Partielle	non				X	<p>Il n'est pas envisagé à ce stade de donner suite à cette proposition. Il existe à ce jour un grand nombre d'indicateurs et ils seront révisés en fin de phase 2 (soit fin 2012) afin d'intégrer les évolutions de la politique des pôles. Par ailleurs, ces indicateurs ne pourront donner de l'information sur cette problématique que dans la mesure où ils sont rapprochés d'autres indicateurs, notamment sur le nombre et la nature des projets de R&D, de façon à apprécier l'adéquation entre l'ampleur et la nature de ces projets et les moyens en ressources humaines mis en face. Enfin, un faible nombre de chercheurs embauchés n'est pas nécessairement le reflet d'une insuffisance de compétences de cette nature.</p>
Mise en œuvre													
oui	En cours	Partielle	non										
			X										

B.- Améliorer la visibilité internationale des pôles

<p><u>Proposition n° 5 :</u></p> <p>Simplifier la typologie des pôles de compétitivité pour les classer en fonction de leur dimension mondiale ou nationale.</p> <table border="1" data-bbox="121 1161 450 1308"> <thead> <tr> <th colspan="4">Mise en œuvre</th> </tr> <tr> <th>oui</th> <th>En cours</th> <th>Partielle</th> <th>non</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td></td> <td></td> <td></td> <td>X</td> </tr> </tbody> </table> <p>Encourager le développement de « vitrine internationale commune » par les pôles relevant de la même thématique.</p>	Mise en œuvre				oui	En cours	Partielle	non				X	<p>Le classement en 3 catégories constitué en 2008 résulte d'une évaluation indépendante réalisée par BCG et CM Internationale. Suite aux recommandations de ces évaluateurs, le Gouvernement a décidé des actions de la phase 2.0 de la politique des pôles dont le classement de ceux-ci en trois catégories. Cette catégorisation ne pourrait être simplifiée que par une décision du Comité Interministériel d'Aménagement et de Développement du Territoire (CIADT). Celle-ci pourra potentiellement intervenir au terme de la phase 2 de la politique des pôles (soit fin 2012), après une deuxième évaluation. Un travail approfondi sur la catégorisation des cours est actuellement financé par le gouvernement, notamment à cette fin.</p> <p>Les initiatives de coordination des pôles de compétitivité sur des thématiques communes sont encouragées et accompagnées. S'agissant de l'objectif d'une "vitrine commune" plusieurs exemples de charte de coopération existent entre pôles (dans le domaine de l'aéronautique - Astech, Aerospace Valley et Pegase -, dans celui des biotechnologies - Lifescience corridor entre Alsace Biovalley, Lyonbiopole et Cancer Bio-Santé-, etc.)</p>
Mise en œuvre													
oui	En cours	Partielle	non										
			X										

Propositions				Réponses du Gouvernement												
<table border="1"> <thead> <tr> <th colspan="4">Mise en œuvre</th> </tr> <tr> <th>oui</th> <th>En cours</th> <th>Partielle</th> <th>non</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>X</td> <td></td> <td></td> <td></td> </tr> </tbody> </table>				Mise en œuvre				oui	En cours	Partielle	non	X				<p>Par ailleurs, les pôles ont intégré explicitement leur stratégie de projection à l'international dans leur feuille de route et leur contrat de performance 2009-2011.</p>
Mise en œuvre																
oui	En cours	Partielle	non													
X																
C.- Promouvoir la recherche dans les domaines des écotecnologies																
<p><u>Proposition n° 6 :</u></p> <p>Créer un label « éco-tech » attribué conjointement par la direction générale de la Compétitivité, de l'industrie et des services (DGCIS) et le commissariat général au Développement durable (CGDD) aux pôles de compétitivité réalisant plus de 50 % de projets de recherche dans le domaine des écotecnologies.</p> <table border="1"> <thead> <tr> <th colspan="4">Mise en œuvre</th> </tr> <tr> <th>oui</th> <th>En cours</th> <th>Partielle</th> <th>non</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>X</td> <td></td> <td></td> <td></td> </tr> </tbody> </table>				Mise en œuvre				oui	En cours	Partielle	non	X				<p>La création d'un label relatif uniquement aux écotecnologies aurait pour conséquence dommageable de réduire l'importance des autres objectifs de la politique des pôles de compétitivité (développement des technologies liées à la santé, etc.).</p> <p>On notera cependant que deux réseaux de pôles "eco-tech" ont été constitués par le CGDD en lien avec la DGCIS autour du bâtiment durable et des écotecnologies, permettant d'encourager, par un environnement dédié, les pôles les plus en pointe sur le sujet des écotecnologies.</p>
Mise en œuvre																
oui	En cours	Partielle	non													
X																
<p><u>Proposition n° 7 :</u></p> <p>Créer de nouveaux pôles de compétitivité pionniers centrés sur le développement de champs scientifiques et d'innovation émergents non couverts actuellement par les pôles qui seraient labellisés « éco-tech ».</p> <table border="1"> <thead> <tr> <th colspan="4">Mise en œuvre</th> </tr> <tr> <th>oui</th> <th>En cours</th> <th>Partielle</th> <th>non</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>X</td> <td></td> <td></td> <td></td> </tr> </tbody> </table>				Mise en œuvre				oui	En cours	Partielle	non	X				<p>Le CIADT du 11 mai 2010 a décidé la labellisation de six nouveaux pôles dédiés aux éco-technologies, dans les domaines de l'eau, de la gestion des déchets, de la construction et de l'énergie. Il s'agit des pôles Avenia, DREAM, EAU, Energivie, HYDREOS et Team².</p>
Mise en œuvre																
oui	En cours	Partielle	non													
X																

Propositions	Réponses du Gouvernement												
D.-Optimiser les circuits de financement des pôles													
<p><u>Proposition n° 8 :</u></p> <p>Adopter, sans délai, la convention détaillant les modalités concrètes du transfert du Fonds unique interministériel (FUI) vers OSÉO et conditionner le versement des crédits à l'établissement du contrat de consortium dans les douze mois suivant le dépôt du projet de recherche auprès du FUI.</p> <table border="1" data-bbox="121 735 451 888"> <thead> <tr> <th colspan="4">Mise en œuvre</th> </tr> <tr> <th>oui</th> <th>En cours</th> <th>Partielle</th> <th>non</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>X</td> <td></td> <td></td> <td></td> </tr> </tbody> </table>	Mise en œuvre				oui	En cours	Partielle	non	X				<p>Le transfert effectif et les modalités concrètes de sa mise en œuvre ont fait l'objet d'une décision interministérielle le 23 juin 2009. Le transfert est opérationnel depuis l'appel à projets n° 9 clos en novembre 2009.</p> <p>Sur le sujet des contrats de consortium, pour encourager les partenaires à anticiper au maximum le contrat de consortium, il a été fait obligation de transmettre un pré-accord de consortium lors du dépôt du projet auprès du FUI depuis fin 2010. Il n'a pas paru souhaitable à ce stade de fixer un délai normé de 12 mois à compter du dépôt du projet aux appels à candidature, un grand nombre de partenaires, notamment les PME, étant encore peu familiers de ces questions.</p>
Mise en œuvre													
oui	En cours	Partielle	non										
X													
<p><u>Proposition n° 9 :</u></p> <p>Unifier et simplifier le dossier de demande d'aide valable pour l'ensemble des financeurs (FUI, OSÉO, ANR et les régions).</p> <table border="1" data-bbox="121 1112 451 1264"> <thead> <tr> <th colspan="4">Mise en œuvre</th> </tr> <tr> <th>oui</th> <th>En cours</th> <th>Partielle</th> <th>non</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>X</td> <td></td> <td></td> <td></td> </tr> </tbody> </table>	Mise en œuvre				oui	En cours	Partielle	non	X				<p>Une harmonisation au cas par cas est réalisée : élaboration du dossier type de demande d'aide de l'ANR à partir des éléments du dossier FUI, unification des taux d'aides entre les projets soutenus par le FUI et par Oséo, harmonisation des dossiers de demandes d'aides entre le FUI et les projets de R&D structurants du programme d'investissements d'avenir.</p> <p>Si une unification complète des dossiers de demande d'aide a été regardée à plusieurs reprises, elle n'apparaît pas possible. Elle aboutirait en effet paradoxalement à un alourdissement de la charge administrative pour les entreprises.</p>
Mise en œuvre													
oui	En cours	Partielle	non										
X													
<p><u>Proposition n° 10 :</u></p> <p>Encourager la mise en place de fonds régionaux pour l'innovation, signés en partenariat avec OSÉO, pour créer un guichet unique de financement local.</p>	<p>Des fonds régionaux d'innovation existent dans plus d'une vingtaine de régions. Ils associent des crédits d'aides à des projets d'innovation des collectivités et des crédits d'Oséo. La région Bretagne a constitué un fonds commun pour accompagner financièrement les projets aidés par le FUI. Si de telles initiatives peuvent être encouragées, elles relèvent de l'autonomie d'organisation des collectivités.</p>												

Propositions				Réponses du Gouvernement			
Mise en œuvre							
oui	En cours	Partielle	non				
		X					
<p><u>Proposition n° 11 :</u></p> <p>Soutenir les opérations de communication des pôles de compétitivité auprès des investisseurs privés (business angels, capitaux risqueurs, banques, fonds de capital-risques régionaux...) afin d'améliorer le financement des phases de maturation des projets ou d'amorçage des PME.</p>				<p>Le label Entreprise innovante des pôles a été créé en 2010. Ce label, issu de l'initiative des pôles et géré par eux, permet de singulariser par une reconnaissance nationale les entreprises innovantes à la recherche de levées de fonds et de les accompagner dans cette démarche. Ce label est décerné par un comité qui comprend des capitaux risqueurs et des business angels. Après quelques mois d'existence, 39 labels ont été décernés et 4 levées de fonds d'un montant cumulé de 4 millions d'euros ont été réalisées.</p>			
Mise en œuvre							
oui	En cours	Partielle	non				
X							
<p><u>Proposition n° 12 :</u></p> <p>Renforcer l'accompagnement des pôles de compétitivité dans le processus d'accès aux financements européens :</p> <p>– leur ouvrir l'appui des structures spécialisées dans le montage des projets européens des PRES ou des organismes de recherche membres des pôles ;</p> <p>– assurer un suivi effectif des fonds collectés par les pôles au titre des appels à projets européens au niveau des autorités de tutelle.</p>				<p>Il appartient aux missions d'Oséo d'augmenter le recours des PME aux financements européens, notamment issus du PCRDT.</p> <p>De plus, les contrats de performance signés par les pôles pour la période 2009-2011 incluent les projets européens dans les données sur le nombre de projets retenus pour un financement public et le montant des aides aux projets de R&D décidés. L'évaluation des pôles de compétitivité au terme de la phase 2.0 prendra donc en compte ces éléments.</p>			
Mise en œuvre							
oui	En cours	Partielle	non				
	X						

Propositions	Réponses du Gouvernement												
E.- Mener des actions ciblées en direction des PME													
<p><u>Proposition n° 13 :</u></p> <p>Redéfinir la dimension territoriale de la politique des pôles de compétitivité en développant la mise en réseau des pôles travaillant sur une thématique commune afin de permettre aux PME d'un pôle de participer à un plus grand nombre de projets. Pour ce faire, il convient d'assouplir le critère territorial dans la procédure de sélection des PME participant aux projets financés par le FUI.</p> <table border="1" data-bbox="121 917 452 1068"> <thead> <tr> <th colspan="4">Mise en œuvre</th> </tr> <tr> <th>oui</th> <th>En cours</th> <th>Partielle</th> <th>non</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td></td> <td></td> <td style="text-align: center;">X</td> <td></td> </tr> </tbody> </table>	Mise en œuvre				oui	En cours	Partielle	non			X		<p>Plusieurs initiatives ont été encouragées par le Gouvernement en ce sens :</p> <ul style="list-style-type: none"> - l'élaboration d'une stratégie partagée fondée sur l'étude quantifiée des marchés sous-jacents ; - la mise en place d'"usine à projets" sur les technologies et marchés identifiés permettant de faire émerger des projets de R&D communs ; - la projection coordonnée à l'international ; - la création et la mutualisation d'une marque pour renforcer la visibilité du pôle, de son territoire et de ses acteurs. <p>Ces rapprochements se sont traduits par une coordination renforcée et une forte augmentation du nombre de projets labellisés par plusieurs pôles (environ 40 % des projets retenus à ce jour). La colabellisation d'un même projet par plusieurs pôles permet également à un grand nombre d'entreprises de bénéficier des aides du FUI au meilleur taux possible.</p> <p>Au-delà, un assouplissement du critère territorial n'est pas à l'étude car il irait à l'encontre des principes de focalisation et de concentration des compétences qui sous-tendent la politique des pôles de compétitivité.</p>
Mise en œuvre													
oui	En cours	Partielle	non										
		X											
<p><u>Proposition n° 14 :</u></p> <p>Instaurer une procédure « Flash » pour les projets de recherche portés par les PME et prévoir des crédits dédiés.</p> <table border="1" data-bbox="121 1435 452 1587"> <thead> <tr> <th colspan="4">Mise en œuvre</th> </tr> <tr> <th>oui</th> <th>En cours</th> <th>Partielle</th> <th>non</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td></td> <td></td> <td></td> <td style="text-align: center;">X</td> </tr> </tbody> </table>	Mise en œuvre				oui	En cours	Partielle	non				X	<p>Les projets conduits par les PME peuvent être aidés par les régions et Oséo dans le cadre de procédure spécifique (aide à l'innovation d'Oséo) avec une bonification pour les projets issus des pôles. Les projets sont instruits localement au fil de l'eau par les directions régionales d'Oséo afin d'assurer une réactivité optimale. Les projets plus structurants et plus importants, moins nombreux, relèvent logiquement du niveau national du FUI, des procédures Eurêka ou PCRDT, plus longues par nature.</p>
Mise en œuvre													
oui	En cours	Partielle	non										
			X										

Propositions	Réponses du Gouvernement												
<p><u>Proposition n° 15 :</u></p> <p>Réduire de façon significative le délai d'octroi des aides du FUI mesuré à travers la création d'un nouvel indicateur de performance dans les documents budgétaires.</p> <table border="1" data-bbox="121 547 452 698"> <thead> <tr> <th colspan="4">Mise en œuvre</th> </tr> <tr> <th>oui</th> <th>En cours</th> <th>Partielle</th> <th>non</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>X</td> <td></td> <td></td> <td></td> </tr> </tbody> </table>	Mise en œuvre				oui	En cours	Partielle	non	X				<p>La réduction des délais d'octroi et de conventionnement des aides du FUI aux projets de R&D collaboratifs des pôles a été l'un des motifs importants du transfert de la gestion de ces aides à Oséo. Des indicateurs de suivi de ces délais et des obligations de résultat ont été inscrits dans la convention de transfert entre l'État et Oséo. Une fois disponibles sur la durée, ces indicateurs pourront donner lieu à un indicateur agrégé de performance dans les documents budgétaires.</p>
Mise en œuvre													
oui	En cours	Partielle	non										
X													

TRAVAUX EN 2009-2010

LES RECETTES EXCEPTIONNELLES DE LA DÉFENSE

Le bureau de la commission des Finances a souhaité que la mission d'évaluation et de contrôle procède à une évaluation sur les recettes exceptionnelles de la Défense. Deux rapporteurs ont été désignés : M. Louis Giscard d'Estaing, Rapporteur spécial de la commission des Finances, et Mme Françoise Olivier-Coupeau, membre de la commission de la Défense.

*

Lors de la préparation du Livre blanc de la défense et de la sécurité nationale, en 2008, la trajectoire de besoins élaborée pour la période 2009-2020 conduisait à une cible évaluée à 377 milliards d'euros. Celle-ci excédait d'environ 3,5 milliards d'euros le montant des sources de financement anticipées par le ministère du Budget, compte tenu d'une « bosse » de besoins se concentrant sur les années 2009-2011. C'est pour couvrir cette bosse qu'il avait été décidé de mobiliser des recettes exceptionnelles, principalement issues du produit de la cession d'actifs immobiliers, mais aussi de la vente d'ondes hertziennes et de la cession d'usufruits de satellites de télécommunications militaires.

Malheureusement, les recettes exceptionnelles n'ont été au rendez-vous, ni en volume, ni dans le temps. La Défense attendait, en 2009, 1 637 millions d'euros, dont 972 millions de cessions immobilières. Or, sur ce montant, seuls 626 millions d'euros furent effectivement enregistrés, du fait notamment du report de la vente d'actifs immobiliers à Paris.

Pour 2010, 1 702 millions d'euros de recettes exceptionnelles étaient inscrits en loi de finances initiale, dont 705 millions d'euros de cessions immobilières. Or, il apparaissait lors de la préparation du rapport, qu'une fois de plus, la majeure partie de ces recettes ne serait pas au rendez-vous.

L'intervention de la Mission a donc été principalement motivée par l'exigence de contrôle démocratique de la sincérité budgétaire. Une mauvaise estimation des recettes d'un ministère aussi sensible que celui la Défense ne devrait pas se produire deux années de suite. Comprendre les mécanismes de la surévaluation c'est, pour le Parlement, être mieux à même d'exercer son devoir de vigilance. Au terme des travaux, la MEC a établi un diagnostic sur l'absence de ces recettes exceptionnelles, assorti de propositions destinées à éviter le renouvellement de tels errements.

Le rapport a été publié en juin 2010.

*

* *

PRINCIPALES OBSERVATIONS SUR LES RÉPONSES DU GOUVERNEMENT

Proposition n° 1 :

Le Gouvernement considère cette proposition comme mise en œuvre dans la mesure où les informations demandées (listes des sessions de biens immobiliers à céder assorties de leurs évaluations) seraient fournies aux Rapporteurs spéciaux « *dès qu'ils le demandent* ». La difficulté provient du fait que les questionnaires budgétaires sont adressés par les Rapporteurs spéciaux au Gouvernement, conformément aux dispositions de la LOLF, avant le 10 juillet de chaque année. Or, les éléments budgétaires tels que les recettes exceptionnelles ne sont connus que fin septembre, lors du dépôt du projet de loi de finances, peu de jours avant le début du débat budgétaire en séance publique.

Par conséquent, à moins de demander cette information de manière systématique dès le mois de juillet, sans savoir si les recettes issues des ventes immobilières constitueront une part significative des ressources du ministère, il est matériellement difficile pour les Rapporteurs spéciaux d'entrer en possession de l'information en temps utile, entre la divulgation du projet de budget et sa discussion.

La Mission d'évaluation et de contrôle prend toutefois acte de l'accord de principe de la part du Gouvernement de fournir cette information aux Rapporteurs spéciaux, décision qui ne semblait nullement évidente au début des travaux.

Proposition n° 2 :

Cette proposition, qui vise à inscrire en loi de finances des recettes prévisionnelles nettes des éventuels frais de dépollution, n'est pas mise en œuvre, le Gouvernement considérant que « *l'estimation précise de ce coût nécessite des études longues et complexes* »...

Sans sous-estimer la difficulté qu'il y a à prévoir le coût d'une dépollution, la Mission d'évaluation et de contrôle ne peut se satisfaire d'une telle réponse. En effet, le budget est par essence un document prévisionnel, incertain et difficile à réaliser : estimer les recettes (impôt sur le revenu, TVA...) comme les dépenses est certainement une tâche complexe, mais indispensable au contrôle de la dépense publique. L'estimation des frais de dépollution doit relever de la même démarche, dans le strict but d'informer au mieux la représentation nationale sur la réalité des recettes et des dépenses, même s'il est entendu qu'une marge d'erreur est toujours admissible.

À l'inverse, ne pas évaluer une dépense, pourtant rendue obligatoire par la loi, au prétexte de sa complexité revient à majorer indûment une recette exceptionnelle. En ces temps de contrainte budgétaire stricte, cette attitude doit être proscrite.

Le bilan financier *a posteriori* des opérations de dépollution proposé par le Gouvernement sera toujours bienvenu. Toutefois, un tel document ne saurait suffire. En effet, le projet de loi de finances concerne les dépenses autorisées par le Parlement pour l'année à venir : un document prévisionnel est donc bien indispensable.

Enfin, dans l'hypothèse où le Gouvernement souhaiterait mettre en œuvre l'article L. 3211-1 du code général de la propriété des personnes publiques, c'est-à-dire subordonner la cession d'immeubles à l'exécution par l'acquéreur de travaux de dépollution, il est encore plus impérieux d'établir un coût prévisionnel, même approximatif, de ces travaux : en effet, puisque « *le coût de la dépollution s'impute alors sur le prix de vente des emprises* », mieux vaut connaître dès la vente le coût de ces travaux, sous peine pour l'État de se retrouver avec d'importantes moins values une fois la dépollution achevée.

Proposition n° 3 :

Cette proposition, qui vise à faire supporter par des ministères autres que celui de la Défense les dépenses d'aménagement du territoire, n'a pas, non plus été suivie d'effet. Dans sa réponse, le Gouvernement insiste sur l'intérêt des cessions d'emprises militaires à l'euro symbolique, conçues comme un geste de solidarité à l'égard de communes durement éprouvées par les restructurations de l'outil de défense. Il rappelle également que ce type de cession accélère les procédures d'aliénation, permettant une revitalisation plus rapide de certaines zones du territoire.

La Mission d'évaluation et de contrôle ne remet pas en cause l'intérêt de ces cessions, pas plus qu'elle ne l'avait fait en juin 2010, lors de la publication de son rapport. Elle souhaite simplement que cette absence de ressources, qui équivaut sur le plan comptable à une dépense, ne soit pas à l'unique charge du ministère de la Défense dont l'objet est de défendre militairement le pays, et non de mener une politique d'aménagement du territoire pour laquelle d'autres structures existent.

La réponse gouvernementale laisse peu d'espoir d'une évolution de la situation puisque, après avoir rappelé que « *l'impact des cessions à l'euro symbolique sur les ressources du ministère de la Défense doit être pris en compte dans le travail interministériel de construction budgétaire* », il est immédiatement ajouté « *Celui-ci relève de la responsabilité du gouvernement* ». Autrement dit : le Gouvernement entend exercer souverainement ses prérogatives en la matière, sans tenir compte de la remarque de la MEC.

Proposition n° 4 :

Dans sa quatrième proposition, la Mission d'évaluation et de contrôle souhaitait que les recettes prévisionnelles liées à la cession d'ondes hertziennes soient présentées nettes des frais de dégagement et non brutes, comme ce fut le cas dans le projet de loi de finances pour 2010. Ces frais, liés à des modifications

techniques des appareils émetteurs-récepteurs sont loin d'être négligeables : environ 185 millions d'euros estimés sur une recette très approximative de l'ordre de 600 millions d'euros.

La réponse du Gouvernement rappelle que, « *conformément aux dispositions prévues par les articles L. 141-1 et L. 141-2 du code des postes et des télécommunications électroniques, ce sont les nouveaux titulaires des bandes de fréquences libérées par le ministère de la Défense qui supportent l'intégralité des coûts de réaménagement* ».

Juridiquement, cette réponse est juste, mais sur le plan factuel, elle risque de ne pas l'être. En effet, il ressort des auditions menées par la MEC que la somme de 600 millions d'euros de recettes – délicate à évaluer – correspondait, en 2010, au montant des dépenses que les industriels étaient prêts à consacrer pour l'achat des fréquences aliénées. Cela signifie clairement que si les frais de dégagement leur étaient imputés, le montant qu'ils proposeraient lors de l'appel d'offre serait nécessairement réduit d'autant.

Ce point de vue a été confirmé par le ministre de la Défense lors de son audition du 11 mai 2010 (page 183 du rapport) : « *Les coûts de dégagement seront déduits du produit de la cession ; en d'autres termes, ils seront à notre charge* ».

La Mission d'évaluation et de contrôle continue donc à considérer que les recettes issues de la cession des fréquences hertziennes sont surévaluées, du fait de ces frais de dégagement qui, indirectement certes, seront *in fine* supportées par le ministère de la Défense. La proposition d'inscrire en loi de finances des ressources nettes et non brutes conserve donc toute sa pertinence.

Proposition n° 5 :

Lors de ses auditions, la Mission d'évaluation et de contrôle avait été étonnée par l'organisation peu rationnelle du ministère de la Défense en matière de systèmes d'information et de communication et avait appelé à une restructuration de ce secteur.

Le ministre, qui a entendu les arguments de la mission – et qui réfléchissait déjà à une réorganisation de ces services – souscrit à cette proposition et a entrepris de rationaliser « *le processus décisionnel au profit de la direction des Systèmes d'information et de communication (DGSIC)* ». Cette réforme de grande ampleur n'est pas achevée et fait l'objet d'un point d'avancement régulier.

Un rapport d'enquête demandé à la Cour des comptes par la commission des Finances selon la procédure prévue par l'article 58-2° de la LOLF contribuera à alimenter la réflexion.

Proposition n° 6 :

En matière d'aliénation d'usufruit des satellites de télécommunications militaires Syracuse, de même que pour les cessions d'actifs immobiliers ou de fréquences hertziennes, la MEC considère que le ministère de la Défense s'est montré trop optimiste en publiant des montants de recettes exceptionnelles confortables, sans prendre en compte les charges liées à ces aliénations. Après les frais de dépollution liés aux cessions immobilières et les frais de dégagement entraînés par les cessions d'ondes hertziennes, il s'agit avec cette proposition, de ne pas occulter le fait que la cession de l'usufruit des satellites conduira le ministère à recourir aux services payants d'un opérateur de télécommunications. Le coût des services rendus par cet opérateur sera si élevé que la représentation nationale s'interroge sur la rentabilité de l'opération. La DGA n'en est pas totalement assurée et le ministre précise que « *si le calcul économique s'avère défavorable, nous ne le ferons pas* » (audition du 11 mai 2010, page 183).

La réponse gouvernementale à cette proposition met l'accent sur l'importance du principe budgétaire de non contraction des dépenses et recettes (article 6 de la loi organique relative aux lois de finances). « *Ce principe oblige à distinguer en loi de finances la ressource provenant de la cession de l'usufruit des dépenses afférentes à ce projet, sans contraction possible entre les deux* ».

Si la réponse est juridiquement inattaquable, elle occulte le fait que le ministère de la Défense a inscrit 400 millions d'euros au titre des recettes exceptionnelles liées à la cession de l'usufruit des satellites de télécommunications, sans avoir indiqué au Parlement une estimation de la contrepartie à payer en location d'un service de télécommunications.

Par conséquent, à défaut de contracter les recettes exceptionnelles et les dépenses inévitables qu'elles entraînent, le Gouvernement aurait au minimum dû informer le Parlement de la contrepartie financière des recettes attendues, sous peine de contrevenir à un autre principe tout aussi fondamental en droit budgétaire, celui de la sincérité. Cela n'a pas été fait, les recettes exceptionnelles ayant toujours été présentées brutes. La proposition de la MEC conserve sa validité.

SUIVI DES PROPOSITIONS DE LA MEC SUR LES RECETTES EXCEPTIONNELLES DE LA DÉFENSE EN 2009 ET 2010 (RAPPORT N° 2623 DU 10 JUIN 2010)

Propositions				Réponses du Gouvernement			
Proposition n° 1 :				<p>Les informations demandées sont d'ores et déjà dispensées aux rapporteurs spéciaux des deux assemblées en charge du suivi de la politique immobilière de l'État, dès qu'ils le demandent. Le Conseil de l'immobilier de l'État auquel appartiennent les deux parlementaires précités peut également requérir ces informations.</p> <p>Ces modalités de transmission permettent de donner au Parlement les informations les plus récentes.</p> <p>Lorsque sont inscrites en loi de finances initiale des prévisions de recettes afférentes à des produits de cession, la liste précise des biens concernés n'est pas nécessairement stabilisée : la réalisation d'opérations de cessions est soumise à de nombreux aléas et leur calendrier peut donc être modifié. Exceptionnellement, dans le cadre de la préparation de la loi de programmation militaire 2009-2014, la liste des biens occupés par le ministère de la Défense à mettre en vente à Paris et en région parisienne était définie avant son inscription en loi de finances.</p>			
Lorsque sont inscrites en loi de finances initiale des recettes liées à des cessions de biens immobiliers, les présidents des commissions des Finances de l'Assemblée nationale et du Sénat doivent recevoir de France Domaine, sous clause de confidentialité, la liste des emprises et des valorisations correspondantes les plus récentes.							
Mise en œuvre							
oui	En cours	Partielle	non				
		X					
Proposition n° 2 :				<p>Le coût de ces opérations de dépollution n'était pas disponible au moment où la loi de programmation militaire a été élaborée et où ont été effectuées les premières estimations du produit des cessions immobilières.</p> <p>En effet, l'estimation précise de ce coût nécessite des études longues et complexes qui n'étaient pas achevées à ce moment-là. Il convient de noter que ces dépenses peuvent fortement varier d'un site à l'autre et selon l'usage futur des biens, rendant peu opérationnelle l'utilisation de coûts moyens.</p> <p>Toutefois, pour répondre à l'objectif légitime de la mission d'évaluation et de contrôle, il serait possible et nécessaire de disposer d'un bilan a posteriori en ce domaine. Celui-ci pourrait être présenté dans les documents budgétaires retraçant le bilan de la gestion et évoquant les ventes réalisées.</p>			
Lorsqu'il est prévu d'aliéner des biens immobiliers, ce sont les recettes prévisionnelles nettes des éventuels frais de dépollution estimés qui doivent être prises en considération, et non les sommes brutes.							
Mise en œuvre							
oui	En cours	Partielle	non				
			X				

Propositions	Réponses du Gouvernement												
	<p>Enfin, l'article L. 3211-1 du code général de la propriété des personnes publiques modifié par l'article 8 de la loi n° 2009-928 du 29 juillet 2009 prévoit que l'État peut subordonner la cession d'immeubles à l'exécution par l'acquéreur de travaux de dépollution. Le coût de la dépollution s'impute alors sur le prix de vente des emprises.</p>												
<p><u>Proposition n° 3 :</u></p> <p>Les cessions d'emprises militaires à l'euro symbolique au profit des collectivités territoriales ou d'autres administrations de l'État constituent des dépenses d'aménagement du territoire. Le manque à gagner doit être remboursé au ministère de la Défense. Corrélativement, une autre mission du budget de l'État doit en supporter la charge.</p> <table border="1" data-bbox="115 1112 420 1252"> <tr> <td colspan="4" data-bbox="115 1112 420 1142">Mise en œuvre</td> </tr> <tr> <td data-bbox="115 1142 184 1203">oui</td> <td data-bbox="184 1142 261 1203">En cours</td> <td data-bbox="261 1142 350 1203">Partielle</td> <td data-bbox="350 1142 420 1203">non</td> </tr> <tr> <td data-bbox="115 1203 184 1252"></td> <td data-bbox="184 1203 261 1252"></td> <td data-bbox="261 1203 350 1252"></td> <td data-bbox="350 1203 420 1252">X</td> </tr> </table>	Mise en œuvre				oui	En cours	Partielle	non				X	<p>Les cessions d'emprises militaires à l'euro symbolique au profit des collectivités territoriales participent à la politique de soutien aux collectivités affectées par des restructurations militaires menées par le ministère de la Défense.</p> <p>Ainsi, l'article 67 de la loi de finances pour 2009 précise clairement que le dispositif de cession à l'euro symbolique est destiné « aux communes sur lesquelles la restructuration a un effet majeur, en particulier au regard du nombre d'emplois supprimés rapporté aux emplois existants, qui connaissent une situation de grande fragilité économique, sociale et démographique et qui disposent de capacités propres de redynamisation limitées, notamment au regard des caractéristiques du tissu économique et de ses évolutions récentes ainsi que des perspectives de développement d'activités nouvelles sur le territoire concerné. »</p> <p>Il est à noter que ces cessions à l'euro symbolique peuvent permettre de trouver un acquéreur immédiatement, ce qui peut parfois éviter au ministère de la Défense des coûts de portage et de gardiennage, tout en permettant à terme d'obtenir une participation à la plus-value éventuelle si la commune remet ce bien en vente. En effet, l'article 67 de la loi de finances initiale pour 2009 prévoit qu'« en cas de revente, y compris fractionnée, ou de cession de droits réels portant sur le bien considéré, pendant un délai de quinze ans à compter de la cession initiale, la commune ou le groupement verse à l'État, à titre de complément de prix, la somme correspondant à la moitié de la différence entre le produit des ventes et la somme des coûts afférents aux biens cédés et supportés par la commune ou le groupement, y compris les coûts de dépollution ».</p> <p>L'impact des cessions à l'euro symbolique sur les ressources du ministère de la Défense doit être pris en compte dans le travail interministériel de construction budgétaire. Celui-ci relève de la responsabilité du Gouvernement.</p>
Mise en œuvre													
oui	En cours	Partielle	non										
			X										
<p><u>Proposition n° 4 :</u></p> <p>Lorsqu'il est prévu d'aliéner des fréquences militaires, ce sont des recettes prévisionnelles</p>	<p>Les frais de dégagement résultant de l'aliénation de fréquences militaires ou de la migration d'un système militaire d'une bande de fréquences vers une autre ne sont pas pris en charge par le ministère de la Défense.</p>												

Propositions				Réponses du Gouvernement			
<p>nettes des éventuels frais estimés de dégageant qui doivent être prises en considération, et non les évaluations brutes.</p>				<p>En effet, conformément aux dispositions prévues par les articles L. 141-1 et L. 141-2 du Code des postes et des communications électroniques, ce sont les nouveaux titulaires des bandes de fréquences libérées par le ministère de la Défense qui supportent l'intégralité des coûts de réaménagement. Le préfinancement d'une partie de cette dépense peut être assuré par le fonds de réaménagement du spectre (FRS) géré par l'Agence nationale des fréquences, et qui a été mis en place en 1993.</p> <p>Ainsi, il est prévu que les coûts de migration du système militaire Félin, qui utilise actuellement la bande 830-862 MHz, et du système Rubis, qui occupe la bande 2,6 GHz, soient intégralement pris en charge par les futurs opérateurs titulaires d'autorisations dans les bandes en question. Le coût des opérations de migration sera préfinancé par le FRS, abondé par la suite du remboursement des opérateurs.</p>			
Mise en œuvre							
oui	En cours	Partielle	non				
			X				
<p><u>Proposition n° 5 :</u></p> <p>Rationaliser, décloisonner et fluidifier l'organisation du ministère de la Défense en matière de systèmes d'information et de communication.</p>				<p>Le Gouvernement souscrit à cette proposition de la MEC. La gouvernance des SIC fait actuellement l'objet d'une réforme visant à rationaliser le processus décisionnel au profit de la direction des systèmes d'information et de communication (DGSIC), tant en matière d'infrastructure et de réseaux que d'applications. Cette réforme lui permet notamment de porter à l'arbitrage ministériel tous les points de divergence, y compris dans le domaine des ressources humaines et du pilotage budgétaire des dépenses relatives aux SIC. Ce processus fait régulièrement l'objet d'un point d'avancement en conseil des systèmes d'information et de communication présidé par le ministre de la Défense.</p>			
Mise en œuvre							
oui	En cours	Partielle	non				
	X						
<p><u>Proposition n° 6 :</u></p> <p>L'aliénation de l'usufruit des satellites de télécommunications militaires obligera les armées à recourir aux services d'un opérateur de télécommunications. Ce sont donc les recettes</p>				<p>Le projet du ministère de la Défense concernant les satellites de télécommunications militaires Syracuse comporte deux volets, l'un porte sur la cession à un opérateur privé de l'usufruit de ces satellites, accompagnée du paiement d'un loyer pour permettre à la Défense de continuer à utiliser une partie de leurs capacités, et l'autre concerne l'externalisation auprès de cet opérateur de différents services liés à ces satellites jusqu'à présent pris en charge par la Défense (tâches de contrôle et de surveillance des satellites et des réseaux de communication).</p> <p>Le principe budgétaire de non-contraction des dépenses et recettes, défini par l'article 6 de la loi organique relative aux lois de finances, oblige à distinguer en loi de finances la ressource provenant de la cession de l'usufruit des dépenses afférentes à ce projet, sans contraction possible entre les deux. Le respect de ce principe est d'autant plus essentiel que cela concerne des circuits</p>			

Propositions				Réponses du Gouvernement					
<p>prévisionnelles nettes de ces frais de location qui doivent être prises en considération, et non les sommes brutes inscrites dans les évaluations de recettes du budget de l'État.</p>				<p>budgétaires et des horizons temporels très différents.</p> <p>En effet, la recette provenant de l'aliénation de l'usufruit des satellites de télécommunications militaires de la Défense alimente le compte d'affectation spéciale « Fréquences », tandis que les loyers versés sont imputés sur le budget général du ministère de la Défense.</p>					
				<p>Mise en œuvre</p> <table border="1"> <thead> <tr> <th>oui</th> <th>En cours</th> <th>Partielle</th> <th>non</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td></td> <td></td> <td></td> <td>X</td> </tr> </tbody> </table>	oui	En cours	Partielle	non	
oui	En cours	Partielle	non						
			X						

LE CRÉDIT D'IMPÔT RECHERCHE

Le bureau de la commission des Finances a souhaité que la mission d'évaluation et de contrôle procède à une évaluation de la réforme du crédit d'impôt recherche résultant de l'article 69 de la loi de finances pour 2008.

Trois rapporteurs ont été désignés : MM. Alain Claeys et Jean-Pierre Gorges, rapporteurs spéciaux de la commission des Finances, et Pierre Lasbordes, qui a présenté l'avis budgétaire relatif aux grands organismes de recherche au nom de la commission des Affaires économiques.

*

Le crédit d'impôt recherche avait été réformé en loi de finances pour 2008 afin d'accroître l'effort de recherche et développement des entreprises et de renforcer l'attractivité du territoire français à l'égard des entreprises à haute valeur ajoutée.

Il est devenu la première dépense fiscale du budget en 2009, avec 5,8 milliards d'euros. Un tel enjeu stratégique et budgétaire justifiait un examen approfondi par la mission d'évaluation et de contrôle de la commission des finances.

Les travaux de la mission, de février à juin 2010, lui ont permis d'entendre les principaux acteurs des sphères publique et privée concernés par la politique en faveur de la recherche et développement et de l'innovation.

La MEC a constaté que l'économie générale du crédit impôt recherche donnait satisfaction à l'ensemble des acteurs, mais qu'il convenait de mettre fin à deux dysfonctionnements : la surévaluation des dépenses de fonctionnement éligibles et l'existence de pratiques d'optimisation fiscale injustifiées.

La mise en œuvre de ces propositions devait permettre d'économiser jusqu'à 1,2 milliard d'euros sans remettre en cause l'architecture du système. La MEC a aussi proposé de mieux sécuriser le crédit d'impôt recherche pour les entreprises et d'en améliorer le contrôle et l'évaluation.

Le rapport a été publié en juillet 2010.

*

* *

PRINCIPALES OBSERVATIONS SUR LES RÉPONSES DU GOUVERNEMENT

À l'initiative des rapporteurs de la MEC sur le crédit d'impôt recherche et du Rapporteur général, M. Gilles Carrez, plusieurs amendements au projet de loi de finances pour 2010 ont été adoptés pour mettre en œuvre les recommandations de la MEC de nature législative.

Ainsi, l'article 41 de la loi de finances pour 2011 prévoit-il :

– la pérennisation du remboursement immédiat du CIR pour les petites et moyennes entreprises indépendantes conformément à la proposition n° 1 de la MEC ;

– une modification du calcul du forfait applicable aux dépenses de fonctionnement fixé jusque-là à 75 %. Il en résulte que pour les CIR calculés au titre des dépenses de recherche exposées à compter du 1^{er} janvier 2011, le montant des dépenses de fonctionnement à retenir est désormais fixé à 50 % des dépenses de personnel, auxquels s'ajoutent 75 % de la dotation aux amortissements des immobilisations affectées aux activités de recherche. Cette réforme s'inscrit pleinement dans l'esprit de la proposition n° 3 de la MEC car elle aboutit à ne pas pénaliser les entreprises du secteur industriel et à éviter des effets d'aubaine profitant à certaines entreprises de services. Elle présente également l'avantage de la simplicité par rapport à la proposition n° 3 de la MEC en évitant l'instauration d'un régime de frais réel optionnel imposant un traitement administratif ;

– un renforcement des conditions pour bénéficier des taux majorés au titre des deux premières années d'application du régime sont renforcées et une réduction de ces taux de 50 % à 40 % au titre de la première année et de 40 % à 35 % au titre de la deuxième année. Cette mesure s'inscrit dans la philosophie des propositions de la MEC puisqu'elle vise un renforcement des contrôles sur les nouvelles entreprises bénéficiaires du CIR pour éviter un risque d'optimisation fiscale détecté par les travaux de la MEC au détriment de la maîtrise des dépenses publiques (création d'entreprises fictives pour bénéficier du remboursement immédiat du CIR) ;

– un encadrement des honoraires des sociétés de conseils pour l'octroi du bénéfice du CIR.

La loi de finances pour 2011 a prévu un certain nombre de recrutements pour accroître les effectifs consacrés à la gestion du CIR au ministère de l'Enseignement et de la recherche pour améliorer la qualité des contrôles conformément à l'esprit de la proposition n° 8 de la MEC.

Le débat parlementaire a également été l'occasion de tester certaines propositions de la MEC qui n'ont finalement pas été retenues, telles que la proposition n° 4 consistant à introduire une obligation légale de réemploi minimal des créances du CIR au profit des entreprises et de leurs services ayant réalisé des opérations de recherche ouvrant droit au CIR.

De la même manière, le Parlement n'a pas souhaité mettre en œuvre la proposition n° 5 de la MEC consistant à calculer le plafond de 100 millions d'euros de dépenses éligibles au-delà duquel le taux de CIR est réduit à 5 % à l'échelle du groupe et non à l'échelle de chaque filiale. Le principal argument pour ne pas suivre cette proposition est légitime, puisqu'il s'agissait de ne pas pénaliser les groupes français au détriment des groupes étrangers malgré les risques d'optimisation fiscale.

S'agissant des propositions de la MEC de nature réglementaire ou administrative, il y a lieu de se féliciter de la coopération du Gouvernement pour mettre en œuvre l'ensemble de ces propositions.

La proposition n° 2 consistant à établir de nouvelles statistiques (ratio de financements publics/dépenses intérieure de R&D ventilés par tranches d'effectifs et par nature de financements publics) est pour partie traduite dans le rapport au Parlement sur le CIR 2010.

Souhaitée par la proposition n° 6, la nouvelle instruction fiscale explicitant l'éligibilité des dépenses de R&D au CIR est en cours de finalisation.

La proposition n° 7 consistant à former au sein des réseaux consulaires un « correspondant fiscalité des PME » chargé d'informer les entreprises sur le CIR et la procédure de rescrit est soutenue par le Gouvernement et dépend de l'organisation administrative de chaque chambre consulaire.

La proposition n° 8 consistant à créer des équipes communes de contrôle entre les services fiscaux et les services du ministère de la recherche est examinée actuellement par l'administration qui recherche une meilleure coordination entre les deux services.

Enfin, la proposition n° 9 consistant à mettre en place des outils quantitatifs et qualitatifs de suivi de la performance du CIR est validée par la direction générale pour la Recherche et l'innovation, qui poursuit le développement de ses capacités de suivi et d'évaluation du CIR.

Le Parlement aura donc les moyens dans l'avenir de vérifier la concrétisation des engagements du Gouvernement pour mettre en œuvre ces nouveaux outils au service du contrôle et de l'évaluation de la dépense publique.

*

* *

SUIVI DES PROPOSITIONS DE LA MEC SUR LE CRÉDIT D'IMPÔT RECHERCHE
(RAPPORT N° 2686 DU 30 JUIN 2010)

Propositions		Réponses du Gouvernement				
A.– Améliorer l'efficacité de la dépense						
<p>Proposition n° 1 : Pérenniser le remboursement accéléré du crédit d'impôt recherche au profit exclusif des PME indépendantes.</p>		<p>En conclusion des États généraux de l'industrie, le Président de la République a annoncé la pérennisation de la restitution immédiate pour les PME ⁽¹⁾.</p> <p>L'article 41 de la loi de finances pour 2011 prévoit la pérennisation du remboursement immédiat pour les entreprises qui satisfont à la définition des micro, petites et moyennes entreprises donnée à l'annexe I au règlement (CE) n° 800/2008 de la Commission du 6 août 2008 déclarant certaines catégories d'aide compatibles avec le marché commun en application des articles 87 et 88 du traité. Ces nouvelles dispositions s'appliquent pour les créances de CIR calculées au titre des dépenses de recherche exposées à compter du 1^{er} janvier 2010 ⁽²⁾.</p> <p>Au total donc, la restitution immédiate est accessible aux types d'entreprises suivants :</p> <ul style="list-style-type: none"> – les entreprises nouvelles (l'année de création et les quatre années suivantes) ; – les entreprises ayant fait l'objet d'une procédure de sauvegarde, d'un redressement ou d'une liquidation judiciaire (ces entreprises peuvent demander le remboursement de leur créance non utilisée à compter de la date du jugement qui a ouvert ces procédures) ; – les jeunes entreprises innovantes (pendant la durée où elles en remplissaient les conditions) ; – les entreprises qui satisfont à la définition des PME au sens communautaire (moins de 250 salariés et CA inférieur à 50 M d'€ ou bilan inférieur à 43 M d'€). <p>L'appréciation des conditions d'effectif ⁽³⁾ et de seuils financiers ⁽⁴⁾ définissant les PME au sens du droit communautaire doit être effectuée en prenant en compte les données relatives aux entreprises « partenaires » et « liées » telles que décrites par l'article 3 de la même annexe I au règlement (CE) n° 800/2008 de la Commission du 6 août 2008.</p>				
		Mise en œuvre				
		oui	En cours	Partielle	non	
		X				

(1) Discours de M. le Président de la République, Conclusion des Etats Généraux de l'Industrie, 4 mars 2010.

(2) Il est mis fin au dispositif de remboursement « accéléré » des créances de CIR. En outre, il est précisé que les entreprises créées depuis moins de deux ans ont l'obligation de présenter à l'appui de leur demande les pièces justificatives attestant de la réalité des dépenses de recherche effectuées.

(3) Entreprises qui occupent moins de 250 personnes.

(4) Entreprises dont le chiffre d'affaires annuel n'excède pas 50 millions d'euros ou dont le total du bilan annuel n'excède pas 43 millions d'euros.

Propositions				Réponses du Gouvernement			
				<p>Ainsi, lorsque plusieurs entreprises sont partenaires ou liées (lien capitalistique notamment), les critères sont appréciés de manière consolidée pour l'ensemble des entités concernées.</p> <p>Par conséquent, cette référence à la définition communautaire des PME permettra de limiter l'application du dispositif de remboursement immédiat du CIR aux PME indépendantes et aux PME liées ou partenaires dont les effectifs et les montants financiers consolidés n'excèdent pas les seuils communautaires précités.</p>			
<p>Proposition n° 2 : Établir le ratio financements publics / dépense intérieure de R&D des entreprises, ventilé par tranche d'effectifs (moins de 10 salariés, de 11 à 50 salariés, de 51 à 249 salariés, 250 à 5 000 salariés et grandes entreprises) et par nature des financements publics (directs, indirects, locaux, nationaux, communautaires...).</p>				<p>Le Rapport au Parlement sur le CIR 2010 a exploité les données accessibles du CIR et de l'enquête sur les dépenses de R&D pour calculer le ratio financements publics / DIRDE. Les tableaux 1 à 3 en annexe, extraits du Rapport donnent ces ratios par tranches d'effectifs en distinguant financements directs et indirects.</p> <p>L'analyse de ces données permet d'avancer les conclusions suivantes.</p> <p>Les entreprises de moins de 250 salariés reçoivent une part du CIR supérieure à leur part dans les dépenses de R&D des entreprises</p> <p>Au titre de l'année 2008, les entreprises de moins de 250 salariés indépendantes (1) ont reçu 20 % du CIR alors qu'elles n'avaient déclaré que 16 % des dépenses éligibles (tableau 1). Cette part supérieure de CIR par rapport aux dépenses déclarées se vérifie aussi pour les plus petites entreprises (tableau 1). Les entreprises indépendantes de moins de 500 salariés ont reçu 24 % du CIR alors qu'elles n'avaient déclaré que 20 % des dépenses éligibles. À l'inverse, les entreprises bénéficiaires de plus de 2000 employés, souvent des groupes, ont reçu 44 % du CIR alors qu'elles ont représenté 52 % des dépenses déclarées.</p>			
Mise en œuvre							
oui	En cours	Partielle	non				
		X		<p>Le CIR finance relativement plus les dépenses de R&D des entreprises de moins de 250 salariés que les financements directs</p> <p>La comparaison avec les financements publics directs est délicate, mais peut être raisonnablement tentée dans la mesure où les populations d'entreprises déclarant le CIR et prises en compte dans l'enquête sur les dépenses de R&D ont une distribution par taille très proche - avec un poids légèrement supérieur des petites entreprises dans les dépenses déclarées au CIR par rapport à la DIRDE.</p>			

(1) Dont les effectifs sont inférieurs à 250 salariés et fiscalement indépendantes. Le régime de l'intégration fiscale, défini à l'article 223 A du Code Général des Impôts, est une option que peut prendre une société mère pour intégrer dans le calcul de son bénéfice fiscal les bénéfices de ses filiales détenues à plus de 95 %. La société mère paye l'impôt des sociétés pour l'ensemble de ses filiales intégrées. Les filiales déclarent les dépenses de R&D et calculent leur CIR, la société mère cumulant les crédits d'impôt de ses filiales.

Propositions	Réponses du Gouvernement								
	<p>Les entreprises de moins de 250 salariés représentent 20 % de la DIRDE, mais seulement 17 % des financements publics directs (tableau 2). À l'inverse, les entreprises de plus de 2 000 salariés ont généré 52 % de la DIRDE et reçu 69 % des financements publics directs. Le tableau indique clairement que le poids important des grandes entreprises dans ces financements directs est dû aux aides à la R&D militaire. En effet, le taux de financement public à la R&D civile est relativement plus élevé pour les petites entreprises.</p>								
<p>Proposition n° 3 : Abaisser le forfait de droit commun applicable aux dépenses de fonctionnement de 75 % à 33 % tout en instaurant un régime de frais réels optionnel au-delà de ce forfait.</p>	<p>Dans le cadre du CIR, les dépenses de fonctionnement sont, jusqu'en 2010, calculées forfaitairement au taux de 75 % des dépenses de personnel chercheurs et techniciens pour couvrir les dépenses relatives aux consommables, aux frais d'infrastructures et de logistique ou au personnel de soutien. L'utilisation d'un forfait a notamment pour objectif de simplifier la déclaration pour les entreprises et les opérations de contrôle à la fois pour les entreprises et pour l'administration.</p> <p>Les estimations du ratio « dépenses de fonctionnement / dépenses de personnel » de recherche qui ont été conduites à partir des données issues de l'enquête sur les dépenses de R&D ont indiqué un ratio moyen de 60 à 70 %, avec des disparités entre secteurs.</p> <p>Les modalités du calcul du forfait applicable aux dépenses de fonctionnement ont été modifiées par l'article 41 de la loi de finances pour 2011. Pour les CIR calculés au titre des dépenses de recherche exposées à compter du 1er janvier 2011, le montant des dépenses de fonctionnement à retenir est fixé désormais à 50 % des dépenses de personnel, auxquels s'ajoutent 75 % de la dotation aux amortissements des immobilisations affectées aux activités de recherche. La prise en compte des amortissements vise à ajuster les modalités de calcul du forfait afin de ne pas pénaliser certains secteurs économiques, notamment des industries manufacturières.</p>								
<p>Mise en œuvre</p>									
<table border="1"> <thead> <tr> <th data-bbox="113 979 181 1039">oui</th> <th data-bbox="181 979 262 1039">En cours</th> <th data-bbox="262 979 350 1039">Partielle</th> <th data-bbox="350 979 420 1039">non</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td data-bbox="113 1039 181 1092">X</td> <td data-bbox="181 1039 262 1092"></td> <td data-bbox="262 1039 350 1092"></td> <td data-bbox="350 1039 420 1092"></td> </tr> </tbody> </table>	oui	En cours	Partielle	non	X				
oui	En cours	Partielle	non						
X									
<p>Proposition n° 4 : Introduire une obligation légale de réemploi minimal des créances de crédit d'impôt recherche au profit des entreprises ou de leurs services ayant réalisé des opérations de recherche ouvrant droit au crédit d'impôt.</p>	<p>La proposition n'a pas été retenue, notamment car elle implique une évolution radicale du CIR, y compris des mécanismes d'incitation que le crédit d'impôt tente de mettre en œuvre.</p> <p>Le CIR est une aide générique qui consiste à abaisser le coût de la R&D pour les entreprises, en faisant l'hypothèse que cette réduction de coût est une incitation efficace à augmenter les dépenses de R&D. La mesure fiscale laisse le choix à l'entreprise d'affecter la réduction de coût à un accroissement des dépenses dans des unités existantes et pour des thématiques existantes ou à de nouveaux domaines de R&D. L'impact de la mesure peut s'exercer l'année où le CIR calculé, autrement dit avoir un effet à court terme, et/ou avoir un effet à plus long terme.</p>								

Propositions				Réponses du Gouvernement			
				<p>Le fait de savoir si l'incitation est effective relève de l'évaluation d'impact du CIR. Une première évaluation a conclu que, comme pour les incitations fiscales similaires existant à l'étranger, les entreprises affectaient bien l'euro de CIR aux dépenses de R&D (Rapport au Parlement sur le CIR 2008). Une seconde étude économétrique portant notamment sur la période d'introduction d'une part en volume dans le calcul du CIR (2004-2007) a aussi mesuré un impact positif du CIR sur les dépenses de R&D des entreprises. Les travaux d'évaluation sont approfondis et poursuivis en 2011 et visent bien à répondre à la question de l'allocation du montant du CIR par les entreprises.</p>			
Mise en œuvre				<p>D'un point de vue opérationnel, introduire une obligation de réemploi des créances du CIR reviendrait à modifier la nature du CIR et la rapprocherait d'une subvention, par opposition à une mesure fiscale. Si une part du montant du CIR devait être affectée par la loi, il faudrait mettre au point un système d'allocation des fonds considéré comme optimal. Par ailleurs, il faudrait être en mesure de contrôler l'affectation. Il s'agirait donc bien de concevoir un instrument de politique publique différent, reposant sur une logique d'intervention et des hypothèses sous-jacentes différentes.</p> <p>Une disposition se rapportant à ce point a toutefois été adoptée dans le cadre de la loi de finances pour 2011 : il s'agit de l'obligation pour les entreprises qui engagent plus de 100 M€ de dépenses de R&D de joindre à la déclaration de CIR souscrite pour les dépenses de recherche réalisées au titre d'une année N un état décrivant la nature de leurs travaux de R&D en cours, l'état d'avancement de leurs programmes ainsi qu'un descriptif et la localisation des moyens matériels et humains affectés. Cette disposition est assortie d'une sanction en cas de manquement à l'obligation (amende de 1 500 €).</p>			
oui	En cours	Partielle	non				
			X				
<p><u>Proposition n° 5 :</u> Calculer le plafond de 100 millions d'euros de dépenses éligibles au-delà duquel le taux de crédit d'impôt recherche est réduit à 5 %, à l'échelle du groupe et non plus à l'échelle de chaque filiale.</p>				<p>La proposition n'a pas été retenue d'une part car l'optimisation fiscale en la matière n'est pas suffisamment démontrée et d'autre part car le calcul au niveau des groupes pourrait réduire le caractère incitatif du CIR à travers différents effets.</p> <p>Le taux du CIR est de 30 % pour la fraction des dépenses de recherche inférieure ou égale à 100 M€ et de 5 % pour la fraction des dépenses de recherche supérieure à ce montant. Pour les groupes fiscalement intégrés, ce seuil de 100 M€ s'apprécie au niveau de chaque société intégrée du groupe et non au niveau de la société mère. La réforme 2008 n'a pas modifié ce mode de calcul du montant du CIR par les groupes. Par ailleurs, si deux ou plusieurs filiales d'un groupe non fiscalement intégré calculent leur CIR, elles le font indépendamment et bénéficient donc aussi chacune du plafond de 100 M€. Or de nombreuses filiales de groupes non fiscalement intégrés bénéficient du CIR. Les groupes étrangers ayant des filiales qui réalisent des opérations de R&D en France sont dans ce cas.</p>			

Propositions				Réponses du Gouvernement
Mise en œuvre				<p>En particulier, les groupes français seraient pénalisés par rapport aux entreprises étrangères établies en France. En effet, un groupe français intégré bénéficierait du taux de 30 % pour un montant plafonné à 100 M€ de dépenses de recherche réalisées en son sein, alors qu'un groupe étranger pourrait bénéficier de ce même taux au titre des dépenses de recherche, n'excédant pas 100 M€ par filiale, exposées par chacune de ses filiales françaises établies en France.</p> <p>Du point de vue des finances publiques et de l'efficacité du CIR, il est pertinent de s'interroger sur les pratiques d'optimisation fiscale des entreprises. Les groupes fiscalement intégrés peuvent optimiser soit en créant de nouvelles filiales, soit en organisant leurs activités de R&D de façon à ce que chacune de leurs filiales pré-existantes réalise moins de 100 M€ de dépenses éligibles. Mais à ce stade, pour l'année 2008, ces comportements d'optimisation, s'ils ont existé, ont été minoritaires. En tout état de cause, l'administration fiscale dispose de moyens juridiques lui permettant de sanctionner les abus (procédure de répression des abus de droit notamment prévue à l'article L. 64 du livre des procédures fiscales).</p> <p>Du point de vue de l'incitativité, le maintien d'une liquidation du CIR filiale par filiale permet, dans les groupes de sociétés, aux responsables de filiales et aux responsables de R&D d'intégrer le CIR dans leurs décisions d'investissement. Le CIR peut être budgété et exploité par les filiales dans les négociations budgétaires avec la société mère. Le calcul du CIR à l'échelle du groupe pourrait accroître la centralisation de la gestion de la mesure au niveau de la direction fiscale et financière du groupe, loin du niveau de décision opérationnel. La nature du CIR serait changée : ceci n'apparaît ni souhaitable, ni cohérent avec la proposition n° 4 de la MEC, qui vise au contraire à « redescendre » la gestion du CIR aux filiales et structures qui réalisent effectivement les opérations de recherche.</p> <p>Enfin, cette mesure irait à l'encontre des objectifs de stabilité du CIR, d'encouragement des entreprises françaises à mener des projets de recherche de grande envergure sur le territoire national et d'attractivité du territoire s'agissant des entreprises étrangères. Pour ces différentes raisons, le Gouvernement a estimé que cette proposition ne devait pas être retenue.</p>
oui	En cours	Partielle	non	
			X	
<p>B. – Mieux sécuriser le dispositif</p>				
<p>Proposition n° 6 : Établir une nouvelle instruction fiscale faisant directement référence au manuel de Frascati de l'OCDE afin d'explicitier l'éligibilité des dépenses de</p>				<p>La définition des activités de R&D retenue par la loi est inspirée de celle du Manuel de Frascati (OCDE 2002).</p> <p>Une nouvelle instruction fiscale est en cours de finalisation, qui s'appuie sur une approche similaire et fait donc extensivement référence au Manuel de Frascati. La rédaction de cette instruction a pu notamment s'appuyer sur les travaux du groupe de travail réunit sur la clarification du périmètre du CIR</p>

Propositions				Réponses du Gouvernement
R&D au crédit d'impôt recherche.				<p>suite à une recommandation des États généraux de l'industrie (n° 18).</p> <p>Le Guide du CIR publié annuellement par le MESR pour expliciter et accompagner les textes fiscaux fait largement référence au Manuel de Frascati. Les éditions 2010 et 2011 s'appuient extensivement sur le Manuel de Frascati pour expliquer les frontières du développement expérimental. Ce Guide, outre les versions papier distribuées lors de diverses manifestations publiques, est en ligne sur le site du MESR (pages CIR).</p>
Mise en œuvre				
oui	En cours	Partielle	non	
	X			
<p>Proposition n° 7 :</p> <p>Former au sein des réseaux consulaires un « correspondant fiscalité des PME » chargé d'informer les entreprises sur le crédit d'impôt recherche et de promouvoir la procédure de rescrit en particulier.</p>				<p>Un tel correspondant pourrait être utile, en complément des différents moyens d'information dont les entreprises disposent sur le CIR. Un tel correspondant sera utile s'il dispose d'une très bonne connaissance de la fiscalité des entreprises, relative au CIR, mais aussi à d'autres dispositifs et aux questions fiscales et comptables plus généralement.</p> <p>Parmi les sources d'information disponibles, les entreprises consultent très fréquemment les pages dédiées au CIR sur le site du MESR. L'équipe du MESR en charge du suivi du CIR et de la JEI assure par ailleurs des consultations téléphoniques et par courriel qui représentent une activité de conseil très substantiel et peuvent avoir un contenu équivalent à celui d'un rescrit fiscal pour les questions les plus complexes. Le MESR est d'ailleurs en relation permanente avec la Direction de la Législation Fiscale pour traiter certaines de ces questions, et notamment les plus nouvelles. Enfin, les équipes du MESR, animent des réunions publiques sur les dispositifs CIR et JEI tout au long de l'année à Paris et en région. De nombreuses PME y participent.</p> <p>L'expérience du MESR suggère qu'au-delà de certaines questions fiscales et comptables complexes, l'un des besoins des entreprises porte sur leur capacité à connaître et utiliser simultanément les différentes aides en faveur de la R&D et de l'innovation. C'est particulièrement le cas des PME et des jeunes entreprises qui ont droit à de nombreux dispositifs. Certaines utilisent bien simultanément ces différents dispositifs, mais peuvent avoir du mal à gérer leurs interactions. C'est ce qui justifie parfois leur recours à des cabinets de consultants, plutôt que la gestion d'un seul dispositif.</p>
Mise en œuvre				
oui	En cours	Partielle	non	
	X			
C. – Mieux contrôler				
<p>Proposition n° 8 :</p> <p>Créer des équipes communes de contrôle du crédit d'impôt recherche</p>				<p>La loi de finances 2011 a prévu un certain nombre de recrutements pour accroître les effectifs consacrés à la gestion du CIR au MESR. Des recrutements sont en cours en centrale et en région, mais pas encore finalisés.</p>

Propositions				Réponses du Gouvernement			
<p>entre les services fiscaux et les services du ministère de la Recherche, au niveau central et dans les principales régions françaises.</p>				<p>Les modalités d'une meilleure coordination avec les services fiscaux ont déjà fait l'objet de réflexions au sein du MESR et des échanges avec les services fiscaux ont déjà abouti sur la question de la programmation des contrôles. Des consultations sont en cours pour préciser la répartition du travail entre les services fiscaux et le MESR pour les contrôles. Les services ont abouti à un accord qui est en cours de finalisation et devrait améliorer l'efficacité du processus de contrôle.</p>			
oui	En cours	Partielle	non				
	X						
<p>Proposition n° 9 :</p> <p>Mettre en place des outils quantitatifs et qualitatifs de suivi de la performance du crédit d'impôt recherche.</p>				<p>La DGRI poursuit le développement de ses capacités de suivi et d'évaluation du CIR, en coopération notamment avec le service statistique du MESR et la Direction générale du Trésor. Les différents composants du suivi et de l'évaluation du CIR sont rappelées ci-dessous.</p> <p>Indicateurs</p> <p><i>Fourniture de données et analyses statistiques</i></p> <p>La DGRI entretient la base de gestion du CIR, GECIR, où sont saisies les déclarations CIR et le suivi des différentes procédures. GECIR est utilisée pour produire les données du CIR, qui sont notamment publiées en ligne sur le site du MESR, dans le rapport annuel du SETTAR et dans les rapports au Parlement sur le CIR les années où ces rapports doivent être rendus. GECIR et différents points techniques concernant les statistiques du CIR ont été présentés dans les rapports au Parlement. Le MESR s'efforce d'améliorer la lisibilité des données du CIR, y compris en lien avec les données sur les dépenses de R&D des entreprises. Récemment, cet effort a donné lieu à un reformatage de la présentation des données par taille d'entreprise et par secteur. Le MESR cherche aussi à comparer l'effort de financement public à travers le CIR d'une part et les aides directes d'autre part ⁽¹⁾.</p> <p>La base GECIR est aussi utilisée pour des analyses internes au MESR. Le SETTAR collabore notamment avec le service statistique du MESR pour confronter des analyses statistiques et comparer l'évolution des dépenses de R&D des entreprises et les données issues du CIR.</p> <p>La base GECIR est par ailleurs utilisée pour produire des données ou analyses à la demande dans des formats divers, pour d'autres administrations, pour le Parlement ou pour des missions d'inspection.</p>			
oui	En cours	Partielle	non				
	X						

(1) Ce qui est fait aussi par l'OCDE, mais à un niveau agrégé et parfois avec des difficultés pour les comparaisons internationales.

Propositions	Réponses du Gouvernement
	<p>Enfin, GECIR est utilisée par les chercheurs à qui la DGRI commissionne des études d'évaluation d'impact (trois cas à ce jour). Cette transmission donne lieu à une convention spécifique, les chercheurs étant par ailleurs soumis au secret statistique pour l'utilisation d'autres bases de données nécessaires au travail d'évaluation.</p> <p>Évaluation</p> <p>Depuis 2005, le MESR a commandé 7 études d'évaluation du CIR. Les méthodes et les résultats des 6 études terminées sont détaillés dans les rapports au Parlement (avec un récapitulatif dans le Rapport 2010). La septième étude se déroule en 2011 et propose une étude économétrique d'impact sur données individuelles qui prendra en compte à la fois le CIR et les subventions dont l'entreprise a pu bénéficier.</p> <p>Le MESR a par ailleurs mené des actions de benchmarking international en matière d'évaluation d'impact des mesures d'aide à la R&D des entreprises : participation au groupe d'experts de la Commission européenne sur le sujet, échanges au sein de l'OCDE et promotion du sujet au sein de l'organisation qui mène des actions continues dans le domaine, la participation à un réseau européen sur l'évaluation d'impact des politiques en faveur de la recherche et de l'innovation (1), suivi de la littérature et participation à des séminaires ou conférences de type académique sur le sujet. L'objectif est de développer les connaissances et les compétences en matière d'évaluation d'impact.</p> <p>La stratégie d'évaluation du CIR développe donc trois axes.</p> <ul style="list-style-type: none"> – Un suivi statistique des données du CIR enrichi avec des analyses statistiques complémentaires, notamment à partir de l'enquête sur les dépenses de R&D qui fournit des données sur les dépenses des entreprises mais aussi sur les aides directes dont elles bénéficient. – La conduite d'études d'impact du CIR, soit à travers des enquêtes, soit en commandant des études à des chercheurs spécialisés. Chaque année une étude est conduite, suivant des méthodologies différentes. Les enquêtes ont notamment été utilisées pour comprendre les modalités de prise de décision et de gestion de la part des entreprises. À mesure que les données deviennent disponibles pour les années postérieures à 2008, les études économétriques deviennent plus intéressantes et seront plus sollicitées. Par ailleurs, dans la mesure où les données sont disponibles, il est important d'adopter une perspective la plus complète possible du policy mix français en faveur de la R&D

(1) Réseau financé par la Commission européenne dans le cadre de la méthode de coordination ouverte (OMC-NET) : Optimising the policy mix by the development of a common methodology for the assessment of (socio- economic impacts of RTDI public funding (CIA4OPM, 2009-11).

Propositions	Réponses du Gouvernement
	<p>des entreprises. L'enquête sur le CIR menée en 2008 a souligné le fait que de nombreuses entreprises recourent à deux ou plusieurs aides publiques à la R&D. L'étude 2011 va ainsi inclure à la fois le CIR et les subventions dans son évaluation.</p> <p>– Une veille sur les évaluations d'impact des politiques en faveur de la R&D et de l'innovation (travaux académiques ou rapports commandés par des autorités publiques dans différents pays).</p>

ANNEXES

TABLEAU I. DISTRIBUTION DES DÉPENSES ÉLIGIBLES ET DU CIR PAR TAILLE D'ENTREPRISES BÉNÉFICIAIRES, 2008

Effectifs	Entreprises bénéficiaires ⁽¹⁾			Dépenses déclarées			CIR			
	Nombre	Part %	Indépendantes ⁽²⁾	Montant Millions €	Part %	Indépendantes ²	Montant Millions €	Part %	Indépendantes ⁽²⁾	CIR/ dépenses déclarées %
Inférieur à 10	3 087	31,6	29,1	466	3,0	2,7	182	4,2	3,6	39,1
10 à moins de 50	3 118	31,9	25,3	1 294	8,3	6,6	454	10,6	8,1	35,1
50 à moins de 250	1 963	20,1	12,9	1 767	11,4	7,1	568	13,2	8,5	32,2
Inférieur à 250	8 168	83,7	67,3	3 527	22,7	16,4	1 205	28,0	20,2	34,2
250 à moins de 500	468	4,9	2,1	976	6,3	3,4	302	7,0	3,9	30,9
500 à 1999	483	5,0	1,5	2 682	17,3	4,4	798	18,6	4,9	29,8
2000 à 4999	112	1,2	0,2	1 908	12,3	0,8	555	12,9	0,9	29,1
Égal ou sup. à 5 000	75	0,8	0,1	6 159	39,7	0,5	1 335	31,1	0,5	21,7
<i>non renseigné</i>	454	4,7	3,5	268	1,7	1,6	102	2,4	1,9	38,1
Total	9 760	100	74,6	15 520	100	27,0	4 297	100	32,2	27,7

(1) Le nombre de bénéficiaires est inférieur à celui des déclarants car les groupes cumulent le CIR de leurs filiales. Dans ce tableau, les effectifs sont ceux des bénéficiaires, c'est-à-dire la somme des effectifs des filiales pour les groupes fiscalement intégrés.

(2) Entreprise fiscalement indépendante : voir la définition à l'encadré 3. Lecture : 74,6 % des entreprises bénéficiaires sont fiscalement indépendantes.

Source : Base GECIR actualisée au 1^{er} octobre 2010, MESR-DGRI-CI (voir l'annexe 1).

TABEAU 2. DISTRIBUTION DES FINANCEMENTS PUBLICS DIRECTS À LA R&D PAR TAILLE D'ENTREPRISE, 2008⁽¹⁾

Effectifs	Financements publics		Financements défense ⁽²⁾		Financements civils		DIRDE	
	M€	% %DIRDE ⁽³⁾ total	M€	% total %DIRDE***	M€	% total %DIRDE***	M€	%
Inférieur à 250	529	17 %	43	2 %	486	46 %	5 049	20 %
250 à moins de 500	139	4 %	37	2 %	101	10 %	2 067	8 %
500 à moins de 1 000	101	3 %	50	2 %	52	5 %	2 623	10 %
1 000 à moins de 2 000	188	6 %	123	6 %	65	6 %	2 613	10 %
2 000 à moins de 5 000	1 297	42 %	1 149	56 %	147	14 %	3 515	14 %
Égal ou sup. à 5 000	849	27 %	645	32 %	203	19 %	9 901	38 %
Total des entreprises	3 102	100 %	2 048	100 %	1 054	100 %	25 768	100 %

(1) Données semi-définitives.

(2) Ministère de la Défense y compris CEA militaire.

(3) Taux de financements publics en pourcentage de la DIRDE de la catégorie d'entreprises.

Source : MESR-DGESIP/DGRI-SIES.

3.- TAUX DE FINANCEMENT PUBLIC TOTAL PAR TAILLE D'ENTREPRISES, 2008

Effectifs des entreprises bénéficiant des aides	A CIR / DIRDE	B Financements directs / DIRDE (défense + civils)	C (A+B) Total des aides publiques / DIRDE
Inférieur à 250	24 %	10 % * (0,8 % + 9,6 %)	34 %
De 250 à moins de 500	15 %	7 % (2 % + 5 %)	22 %
De 500 à moins de 2000	15 %	6 % * (3,3 % + 2,2 %)	21 %
Égal ou sup. à 2000	14 %	16 % (13 % + 3 %)	30 %
Total	17 %	12 % (8 % + 4 %)	29 %

* Effet d'« arrondi »

Sources : MESR-DGESIP/DGRI-SIES et MESR-DGRI-C1 pour le CIR.

L'ENSEIGNEMENT FRANÇAIS À L'ÉTRANGER

Sur la proposition du Rapporteur spécial, M. Jean-François Mancel, le bureau de la commission des Finances a souhaité que la mission d'évaluation et de contrôle procède à une évaluation de l'enseignement français à l'étranger.

Trois rapporteurs ont été désignés : MM. Jean-François Mancel, Rapporteur spécial au nom de la commission des Finances, André Schneider, membre de la commission des Affaires européennes, et Hervé Féron, membre de la commission des Affaires culturelles et de l'éducation.

*

L'enseignement français à l'étranger constitue un vecteur essentiel de la politique d'influence de la France. À ce titre, il doit être conforté, mais aussi développé pour répondre aux besoins des familles comme aux priorités stratégiques de notre politique étrangère.

Si un tel effort supposait des moyens supplémentaires, il est clair que la situation actuelle de nos finances publiques ne permet pas l'inscription de crédits budgétaires nouveaux.

Dès lors, la Mission ne disposait pas de choix illimités entre les gages possibles en compensation de l'effort nécessaire de développement de l'enseignement français à l'étranger.

La MEC a ainsi préconisé la suspension du dispositif de prise en charge, au profit d'un régime de bourses. Les marges de manœuvre financières ainsi dégagées permettraient d'abonder des actions actuellement sous dotées, sans effort supplémentaire de la part de l'État.

Par ailleurs, la Mission a mis en exergue la nécessité d'améliorer le pilotage de cette politique et de l'adapter aux nouveaux besoins, en mettant en cohérence les actions portées par les différents intervenants, en développant les partenariats et en clarifiant les rôles respectifs des ministères des Affaires étrangères et européennes et de l'Éducation nationale.

Le rapport a été publié en juillet 2010.

*

* *

PRINCIPALES OBSERVATIONS SUR LES RÉPONSES DU GOUVERNEMENT

Le Gouvernement n'a pas donné suite aux deux principales propositions budgétaires du rapport n° 2693 de la MEC sur l'enseignement français à l'étranger, qui avaient pour fondement d'atteindre l'objectif affiché dans le titre du rapport : renforcer le réseau à coût constant.

La MEC avait préconisé (proposition n° 1) de suspendre le dispositif de prise en charge par l'État des frais de scolarité des élèves français à l'étranger et d'instituer, de façon différenciée selon un barème établi par pays de résidence, un plafond quant aux droits d'écologie pris en charge par les bourses : le Gouvernement a décidé de maintenir le moratoire sur l'extension du dispositif de prise en charge au-delà de la classe de seconde. L'article 141 de la loi de Finances initiale pour 2011 a prévu l'instauration par décret, dans tous les établissements du réseau de l'AEFE, de plafonds de prise en charge des frais de scolarité au niveau des droits d'écologie appliqués l'année scolaire 2007/2008. Le décret n° 2011-506 du 9 mai 2011 a fixé les plafonds de prise en charge pour chacun des établissements du réseau.

La MEC avait proposé (proposition n° 2) d'opérer un triple recalibrage budgétaire au moyen des économies ainsi réalisées afin de soutenir la charge des transferts immobiliers à l'AEFE, de compenser la charge de pensions des fonctionnaires qui lui sont détachés et d'assurer un fonds de roulement de 30 jours à l'AEFE.

Le financement des besoins immobiliers n'est pas assuré puisque la loi de programmation des finances publiques ne permet plus à l'AEFE de recourir à l'emprunt depuis le 1^{er} janvier 2011 et que la dernière loi de finances rectificative pour 2010 a ouvert seulement 9,2 millions d'euros d'autorisations d'engagement et 5,1 millions de crédits de paiement.

La compensation budgétaire des charges de pensions est insuffisante, l'article 143 de la loi de finances initiale pour 2011 prévoit seulement la remise d'un rapport gouvernemental sur ce point le 30 juin 2011.

La MEC avait suggéré (proposition n° 3) d'ouvrir l'éventail des partenariats et des financements. La mobilisation de nouveaux fonds dans le cadre du mécénat semble malaisée. Les démarches de projet avec les collectivités territoriales ne semblent pas avoir fait l'objet d'initiatives sérieuses. D'avance, l'AEFE considère que les aides susceptibles d'être obtenues des pays d'accueil ne présentent qu'un intérêt subsidiaire, ce qui n'est pas démontré.

La proposition n° 4 d'amélioration de la visibilité des financements et des comptes semble se traduire effectivement par une amélioration des outils comptables dans un contexte d'augmentation des droits d'écologie.

La proposition n° 5 d'adaptation du réseau aux besoins nouveaux par l'établissement d'une cartographie prospective du réseau suivie d'une politique de rénovation/implantation des établissements est mise en œuvre extrêmement lentement. Ainsi, la cartographie comme le plan de développement de l'enseignement français à l'étranger sont maintenant annoncés pour juin 2011. Faut-il plus d'un an pour faire une cartographie ? Faut-il quatre ans pour publier le plan de développement, alors que celui-ci était prévu par la lettre de mission adressée au ministre des Affaires étrangères et européennes dès l'été 2007 ? On observe que le plan d'orientation stratégique de l'AEFE a été finalement adopté le 19 mai 2010.

La MEC avait souhaité la mise en œuvre d'une stratégie de l'immobilier à l'étranger reposant d'une part sur l'établissement d'un diagnostic et d'un plan de mise aux normes et d'autre part, au plan budgétaire, sur le renforcement des capacités d'emprunt de l'AEFE (proposition n° 6). Le diagnostic et le plan immobilier ont été réalisés mais l'AEFE n'a plus de capacité d'emprunt. La question du financement des besoins immobiliers de l'enseignement français à l'étranger n'est pas résolue.

Le renforcement des partenariats avec le CNED et l'audiovisuel extérieur (proposition n° 7) semble avoir progressé.

La proposition n° 8 de la MEC tendait à la clarification et au partage des rôles entre les différents intervenants, avec la réaffirmation de la direction du MAEE en matière de politique d'influence et de la vocation du ministère de l'Éducation nationale à assurer l'évaluation et la certification du système éducatif français à l'étranger. La réponse met en évidence la réticence de l'AEFE à admettre d'autre autorité que la sienne sur l'enseignement français à l'étranger. À l'évidence, les questions de l'exercice effectif de la tutelle du MAEE sur l'agence et de la place du ministère de l'Éducation nationale ne sont pas résolues.

Enfin, il est répondu dans l'ensemble positivement aux préoccupations de la MEC d'une meilleure professionnalisation du réseau d'enseignement français à l'étranger (Proposition n° 9).

SUIVI DES PROPOSITIONS DE LA MEC SUR L'ENSEIGNEMENT
FRANÇAIS À L'ÉTRANGER
(RAPPORT N° 2693 DU 30 JUIN 2010)

Propositions				Réponses du Gouvernement							
<p>Proposition n° 1 : Suspendre le dispositif de prise en charge :</p>				<p>1) Suspendre le dispositif de prise en charge au profit d'un mécanisme de bourses</p> <p>- Maîtrise du nombre de bénéficiaires du dispositif de prise en charge :</p> <p>Le moratoire sur l'extension du dispositif de prise en charge au-delà de la classe de seconde a été maintenu, conformément à la recommandation du rapport parlementaire de Mmes la Députée Colot et la Sénatrice Joissains de novembre 2010.</p> <p>- Maîtrise du coût moyen d'une prise en charge :</p> <p>Dans le cadre de l'article 141 de la Loi de Finances initiale pour 2011, a été prévue l'instauration par décret, dans tous les établissements du réseau de l'AEFE, de plafonds de prise en charge des frais de scolarité au niveau des droits d'écologie appliqués l'année scolaire 2007/2008.</p>							
				<p>Mise en œuvre</p> <table border="1"> <tr> <td>oui</td> <td>En cours</td> <td>Partielle</td> <td>non</td> </tr> <tr> <td></td> <td></td> <td></td> <td>X</td> </tr> </table>				oui	En cours	Partielle	non
oui	En cours	Partielle	non								
			X								
<p>Proposition n° 2 : Opérer un triple recalibrage budgétaire :</p>				<p>2) Instituer, de façon différenciée selon un barème établi par pays de résidence, un plafond quant aux droits d'écologie pris en charge par les bourses</p> <p>Le plafonnement ne s'applique qu'à la prise en charge et aux compléments de prise en charge versés aux bénéficiaires de bourses partielles.</p>							
				<p>Mise en œuvre</p> <table border="1"> <tr> <td>oui</td> <td>En cours</td> <td>Partielle</td> <td>non</td> </tr> <tr> <td></td> <td></td> <td></td> <td>X</td> </tr> </table>				oui	En cours	Partielle	non
oui	En cours	Partielle	non								
			X								
<p>1) Recalibrer la dotation budgétaire à due concurrence de la charge que représentent les transferts immobiliers opérés au profit de l'AEFE</p> <p>La programmation a été accrue depuis 2010 de + 25 M€. La loi de programmation des finances publiques ne permet plus à l'AEFE de recourir à l'emprunt depuis le 1^{er} janvier. Une loi de finances rectificative avait permis d'assurer le financement de trois projets dès 2011. Un dispositif pérenne doit être proposé par le ministère du budget.</p>				<p>2) Compenser intégralement la contribution de l'AEFE au compte d'affectation spéciale des pensions par une dotation budgétaire équivalente</p> <p>S'agissant des pensions civiles, on n'anticipe pas de changement à court et moyen termes (d'ici à 2013) : la question de la non-compensation intégrale demeure inchangée, depuis l'abondement en loi de finances 2010 de 10 M€ supplémentaires. Le coût estimé</p>							
				<p>Mise en œuvre</p> <table border="1"> <tr> <td>oui</td> <td>En cours</td> <td>Partielle</td> <td>non</td> </tr> <tr> <td></td> <td></td> <td></td> <td>X</td> </tr> </table>				oui	En cours	Partielle	non
oui	En cours	Partielle	non								
			X								

Propositions	Réponses du Gouvernement												
	<p>pour l'AEFE est de 10,28 M€ en 2011, 16,5 M€ en 2012 et 26,42 M€ en 2013, soit un total de 53,2 M€ sur la période. L'AEFE fera face à cette charge grâce aux économies sur le fonctionnement, l'application des 6 % dont la moitié doit couvrir cette catégorie de dépenses et la révision de la participation des établissements aux frais de personnel.</p> <p>3) Assurer à l'AEFE un fonds de roulement équivalent à au moins 30 jours de fonctionnement, en ajustant le cas échéant sa dotation budgétaire</p> <p>Le maintien d'un niveau de fonds de roulement au-delà de 30 jours est assuré.</p>												
<p>Proposition n° 3 : Ouvrir l'éventail des partenariats et des financements :</p>	<p>1) Étudier la possibilité de mobiliser le mécénat en faveur de l'enseignement français à l'étranger. À cette fin, identifier les évolutions législatives et réglementaires nécessaires pour permettre un tel recours au mécénat</p> <p>Le Plan d'Orientation Stratégique (POS) 2010-2013 de l'Agence prévoit bien d'« équilibrer moyens publics et moyens privés ».</p> <p>En s'inspirant du statut des fondations d'entreprise créées par la loi n° 87-571 du 23 juillet 1987 sur le développement du mécénat et par le biais d'une insertion dans le code de l'éducation (en sa partie législative L. 452-1 à L. 452-10), l'AEFE pourrait effectivement se voir ainsi reconnaître la faculté de créer, en son sein, une telle entité.</p> <p>Cependant, les premières tentatives démontrent à ce stade la difficulté de mobiliser de nouveaux fonds sur le terrain.</p> <p>2) Favoriser et développer les démarches de projet avec les collectivités territoriales</p> <p>Des rencontres ont eu lieu entre le délégué général de la CNCND et la directrice de l'AEFE (le 28 avril 2011 pour envisager les termes d'une action commune) et des premiers contacts se sont noués entre la directrice de l'AEFE et les maires d'Issy-les-Moulineaux et de Nantes, communes où sont implantés les services centraux de l'Agence.</p>												
<table border="1"> <thead> <tr> <th colspan="4">Mise en œuvre</th> </tr> <tr> <th>oui</th> <th>En cours</th> <th>Partielle</th> <th>non</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td></td> <td></td> <td>X</td> <td></td> </tr> </tbody> </table>	Mise en œuvre				oui	En cours	Partielle	non			X		
Mise en œuvre													
oui	En cours	Partielle	non										
		X											
	<p>3) Instituer, au profit de l'AEFE, un prélèvement assis sur le chiffre d'affaires des établissements homologués au titre de l'utilisation par ceux-ci de la « marque France ». À tout le moins, sanctuariser sur ce fondement une partie des sommes déjà acquittées par ceux-ci</p> <p>Il est demandé aux établissements uniquement homologués de participer aux charges du réseau selon trois modalités au choix dans le cadre d'un accord de partenariat : soit un prélèvement de 2 % sur les frais de scolarité contre l'ensemble des prestations proposées par l'Agence, soit un prélèvement de 1 % contre des prestations de base plus une facturation au coût réel au cas par cas pour d'autres interventions, soit selon d'autres modalités arrêtées dans l'accord de partenariat.</p>												

Propositions	Réponses du Gouvernement
	<p>S'agissant des établissements relevant de la Mission Laïque Française, leur contribution sera établie et versée au niveau des sièges, conformément à la nouvelle convention en date du 26 octobre 2010 qui lie l'AEFE et la MLF.</p> <p>L'objectif est que l'Agence ait contractualisé avec l'ensemble des établissements homologués du réseau durant l'année 2011. Sur les 220 établissements uniquement homologués dans l'ensemble du réseau, les 2/3 font déjà l'objet d'un accord.</p> <p>4) Analyser les réglementations locales et systématiser les démarches entreprises auprès des autorités locales de tous niveaux afin d'identifier les contributions financières pouvant être versées par celles-ci à notre réseau.</p> <p>À ce stade, les établissements perçoivent rarement des subventions des États locaux et, lorsqu'elles existent, ces aides s'avèrent très limitées dans leur montant (principalement des lycées franco-allemands, dont la gestion est très particulière, d'établissements situés dans les pays scandinaves et au Québec). Des projets de coopérations innovants se mettent aussi en place, comme aux Émirats Arabes Unis qui financent le projet « Louis-le-Grand à Abou Dhabi ».</p> <p>Ces subventions émanent aussi parfois directement des autorités locales, en fonction de la réglementation locale (comme en Allemagne avec les subventions du Land) qui crée des obligations en ce sens. En Allemagne, les autorités locales demandent en contrepartie une baisse des frais de scolarité, ce qui est un avantage pour les familles mais une contrainte de gestion supplémentaire pour l'AEFE.</p> <p>Dans son Plan d'orientation Stratégique 2010-2013, l'Agence indique bien qu'elle souhaite « explorer les aides susceptibles d'être obtenues du pays d'accueil ». Elle considère par expérience que ces aides éventuelles tout à fait utiles ne devraient cependant pas modifier fondamentalement l'équilibre budgétaire général des établissements.</p> <p>5) Obtenir, chaque fois que cela est possible au regard des réglementations locales, l'accréditation ouvrant droit, le cas échéant, à l'obtention de subventions publiques, de la part des autorités publiques locales concernées</p> <p>De nombreux établissements du réseau, souvent créés sous la forme d'une association française loi 1901, ne sont pas reconnus localement et ne peuvent donc bénéficier de ces aides.</p> <p>L'Agence vient toutefois d'entreprendre le recensement des établissements reconnus par les autorités locales. La première démarche consiste en effet à doter les établissements d'une existence juridique locale.</p>

Propositions	Réponses du Gouvernement			
<p>Proposition n° 4 : Améliorer la visibilité des financements et des comptes :</p>	<p>1) Élaborer, pour chaque pays, une grille de tarification formalisée au sein d'un plan pluriannuel.</p> <p>L'Agence n'a compétence pour fixer la politique tarifaire des établissements que sur les 75 établissements en gestion directe (sur les 472 du réseau). Pour les autres établissements, ce pouvoir appartient aux organismes gestionnaires. L'Agence n'a, de ce fait, pas les moyens juridiques d'imposer une grille tarifaire par pays aux établissements conventionnés du réseau.</p> <p>Cependant, dès 2005, l'Agence s'est engagée dans une approche pluriannuelle et a engagé un travail d'explication auprès des comités de gestion des établissements conventionnés quant à la nécessité de procéder à des réactualisations afin d'atteindre l'objectif fixé par l'autorité budgétaire d'une part croissante d'autofinancement.</p> <p>À noter que le transfert inattendu à l'Agence d'une nouvelle charge, celle de la part patronale des contributions de pensions civiles, a obligé l'Agence à renégocier tous les plans pluriannuels à la hausse, tout en tenant compte de l'impact de la crise financière mondiale sur les familles.</p> <p>Enfin, les nouveaux accords de partenariat en cours de signature avec les établissements uniquement homologués prévoient que ces établissements et l'Agence « s'accordent sur l'évolution des droits de scolarité des élèves français. »</p>			
Mise en œuvre	<p>2) Encadrer les droits d'écologie en déterminant les possibilités de modulation de ceux-ci en fonction du niveau de richesse du pays</p>			
oui	En cours	Partielle	non	<p>Il apparaît qu'au sein d'un même pays, les enjeux, les situations locales (population scolarisée, possibilité de recrutement de personnels enseignants formés, problématiques immobilières, etc.) peuvent varier d'un établissement à un autre, justifiant des politiques tarifaires différenciées.</p>
		X		
	<p>3) Améliorer la présentation des comptes de l'AEFE et des établissements du réseau pour davantage de clarté et de sincérité</p> <p>Ces améliorations s'inscrivent parfaitement dans le cadre du Plan d'orientation Stratégique (POS) de l'AEFE 2010-2013 qui prévoit de « promouvoir des méthodes de bonne gouvernance et de gestion rationnelle des moyens ».</p> <p>L'Agence, jusqu'à récemment, ne disposait pas d'un outil informatique lui permettant de traiter de manière uniforme les données financières des services centraux, des établissements en gestion directe et des établissements conventionnés. En effet, juridiquement, l'Agence est constituée des seuls services centraux et des établissements en gestion directe. De ce fait, son budget et ses comptes ne retracent que l'activité de ces entités.</p>			

Propositions	Réponses du Gouvernement												
	<p>Afin d'améliorer ses outils d'analyse et de disposer d'éléments statistiques plus fiables, l'Agence a d'abord décidé (en 2010) d'unifier la nomenclature budgétaire des établissements en gestion directe et des établissements conventionnés. À compter de l'exercice 2011, les établissements conventionnés devront communiquer à l'Agence, en utilisant le même outil informatique que les établissements en gestion directe, leur budget et leur compte financier sans que ceux-ci soient pour autant intégrés dans le budget et le compte financier de l'Agence.</p> <p>L'Agence vient d'acquérir de nouveaux outils informatiques qui permettront à sa nouvelle cellule des données, informations et statistiques de traiter l'ensemble de ces données uniformisées.</p>												
<p>Proposition n° 5 : Adapter le réseau aux besoins nouveaux : de la carte prospective du réseau aux chartes d'établissements :</p> <table border="1" data-bbox="116 1188 402 1324"> <thead> <tr> <th colspan="4" data-bbox="116 1188 402 1224">Mise en œuvre</th> </tr> <tr> <th data-bbox="116 1224 178 1288">oui</th> <th data-bbox="178 1224 250 1288">En cours</th> <th data-bbox="250 1224 338 1288">Partielle</th> <th data-bbox="338 1224 402 1288">non</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td data-bbox="116 1288 178 1324"></td> <td data-bbox="178 1288 250 1324"></td> <td data-bbox="250 1288 338 1324" style="text-align: center;">X</td> <td data-bbox="338 1288 402 1324"></td> </tr> </tbody> </table>	Mise en œuvre				oui	En cours	Partielle	non			X		<p>1) Établir une cartographie de nature prospective du réseau d'établissements reposant notamment sur les besoins identifiés à moyen-long terme, évalués notamment en fonction de la présence des expatriés français, des entreprises françaises, des besoins de scolarisation des familles locales, des intérêts diplomatiques de la France dans chaque zone considérée et de l'importance des échanges culturels et commerciaux entre la France et chaque pays considéré</p> <p>L'AEFE gère, avec pragmatisme chaque année, l'évolution de son réseau en fonction de tous les paramètres relevés ci-joints. Une cartographie prospective des établissements, établie sous l'autorité de la Direction générale de la mondialisation, du développement et des partenariats, sera annoncée à l'occasion de la présentation du plan de développement de l'enseignement français à l'étranger par le ministre d'État, ministre des Affaires étrangères et européennes, en juin 2011.</p> <p>2) S'appuyer sur la cartographie prospective du réseau pour établir et mener la politique de rénovation/implantation des établissements et déterminer le statut le plus adapté aux circonstances et réalités locales.</p> <p>Le ministre des Affaires étrangères et européennes présentera en juin 2011 le plan de développement de l'enseignement français à l'étranger.</p> <p>3) Généraliser les chartes d'établissement précisant les droits et devoirs attachés au statut d'établissement homologué.</p> <p>Une charte de l'enseignement français à l'étranger (EFE) a été votée au conseil d'administration de l'AEFE du 10 décembre 2007. Son annexe précise les standards en matière d'EFE.</p> <p>Depuis, de nombreux établissements l'ont validée, l'objectif étant que tous les établissements du réseau le fassent.</p>
Mise en œuvre													
oui	En cours	Partielle	non										
		X											

Propositions	Réponses du Gouvernement												
	<p>4) Renforcer le contrôle de ces établissements avec la possibilité de déchéance du statut le cas échéant</p> <p>Accordée pour une année scolaire, renouvelable par tacite reconduction sur la base de l'examen annuel de l'enquête de rentrée de l'Agence et, le cas échéant, de rapports de missions des Inspecteurs de l'Éducation Nationale (IEN) en résidence, des Inspecteurs d'Académie-Inspecteurs Pédagogiques Régionaux (IA-IPR) de l'Agence ou des Inspecteurs généraux du MEN, l'homologation n'est plus automatiquement pérenne.</p> <p>En conséquence, un établissement qui ne respecterait plus les principes de l'homologation, que sont notamment la conformité aux objectifs et aux programmes d'enseignement français, la préparation aux examens français, la présence de personnels de direction et enseignants titulaires du ministère de l'Éducation nationale, pourrait se voir retirer l'homologation après saisine, examen et décision de la commission interministérielle d'homologation.</p>												
<p>Proposition n° 6 :</p> <p>Mettre en œuvre une stratégie de l'immobilier à l'étranger :</p>	<p>1) Établir un diagnostic complet et précis du parc immobilier : son étendue, son état, ses coûts (fonctionnement et investissement), l'état des besoins en termes de réhabilitation et de développement</p> <p>L'AEFE a remis en juillet 2010 son schéma pluriannuel de stratégie immobilière (SPSI) qui procède au recensement complet du patrimoine occupé par les 75 établissements en gestion directe (EGD). Ce recensement a permis de déterminer, pour chaque site occupé par les EGD, les surfaces utilisées, les coûts immobiliers (locations, travaux d'entretien et de maintenance, exploitation) et les besoins en termes de réhabilitation et de développement.</p> <p>2) Établir, sur la base du diagnostic immobilier, un plan pluriannuel de mise aux normes des établissements avec hiérarchisation des priorités en fonction de l'urgence des opérations de réhabilitation à réaliser.</p> <p>Sur la base des besoins identifiés dans le cadre du SPSI, un programme pluriannuel des investissements immobiliers a été établi, qui prend en compte, mais pas seulement, la mise aux normes des établissements.</p>												
<table border="1" style="width: 100%; text-align: center;"> <tr> <th colspan="4">Mise en œuvre</th> </tr> <tr> <th>oui</th> <th>En cours</th> <th>Partielle</th> <th>non</th> </tr> <tr> <td></td> <td></td> <td>X</td> <td></td> </tr> </table>	Mise en œuvre				oui	En cours	Partielle	non			X		<p>3) Instituer un moratoire sur les transferts de gestion immobilière à l'AEFE jusqu'à l'établissement du diagnostic et du plan de mise aux normes</p> <p>Depuis qu'elle dispose de la compétence immobilière (2005), l'AEFE s'est vue transférer, par le biais des remises en dotation, la gestion d'une douzaine de sites appartenant à l'État (elle occupe au total 74 biens domaniaux). La dernière vague de remises en dotation remonte à novembre 2008. Depuis cette date, aucun bien n'a été transféré à l'Agence du fait essentiellement de la nouvelle réglementation domaniale qui prévoit un abandon des remises en dotation au profit de conventions d'utilisation. La mise en place de ces conventions d'utilisation était annoncée pour l'année</p>
Mise en œuvre													
oui	En cours	Partielle	non										
		X											

Propositions	Réponses du Gouvernement												
	<p>2010/2011. Il n'est pas prévu de moratoire sur l'application à l'AEFE de cette mesure.</p> <p>4) Étudier avec le ministère du Budget, des comptes publics et de la réforme de l'État la possibilité de renforcer les capacités d'emprunt de l'AEFE, notamment dans leur montant et dans leur durée</p> <p>L'article 12 de la loi n° 2010-1645 de programmation des finances publiques pour les années 2011 à 2014 en date du 28 décembre 2010 interdit aux opérateurs publics de contracter un emprunt d'une durée supérieure à 12 mois. L'AEFE n'a donc plus la possibilité, depuis cette date, de recourir à l'emprunt pour le financement de ses projets immobiliers. Une alternative doit être proposée dans le cadre de la préparation du budget 2012.</p> <p>5) Négocier avec les autorités locales la rétrocession de sites occupés en jouissance et aisément valorisables en échange de relocalisations financées par leurs soins</p> <p>Au Maroc, cette possibilité d'échange et de valorisation des biens actuellement occupés par l'Agence est envisagée. Un projet qui concerne la valorisation des sites du lycée français de Meknès et de l'école Ronsard de Rabat est en cours de discussion avec le service des domaines marocain et la caisse des dépôts et de gestion (CDG) marocaine, mais cette réflexion n'a pas encore abouti.</p> <p>6) Développer l'expertise immobilière de l'AEFE. Renforcer sa division immobilière. Impliquer la future Agence Foncière de l'État à l'étranger en permettant la mise à disposition de ses ressources humaines et techniques. Dans cette optique, formaliser les relations entre l'AEFE et la future Agence par la signature d'une convention.</p> <p>Les décisions concernant le développement et le renforcement du service immobilier de l'AEFE seront prises lorsque seront connues les conditions et modalités de transfert à l'Agence de la gestion des biens de l'État. Les décisions concernant la création éventuelle d'une Agence Foncière de l'État à l'étranger ne sont pas encore prises.</p>												
<p><u>Proposition n° 7 :</u> Enrichir les outils et les contenus pédagogiques :</p> <table border="1" data-bbox="115 1483 402 1619"> <thead> <tr> <th colspan="4" data-bbox="115 1483 402 1519">Mise en œuvre</th> </tr> <tr> <th data-bbox="115 1519 178 1574">oui</th> <th data-bbox="178 1519 240 1574">En cours</th> <th data-bbox="240 1519 337 1574">Partielle</th> <th data-bbox="337 1519 402 1574">non</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td data-bbox="115 1574 178 1619"></td> <td data-bbox="178 1574 240 1619">X</td> <td data-bbox="240 1574 337 1619"></td> <td data-bbox="337 1574 402 1619"></td> </tr> </tbody> </table>	Mise en œuvre				oui	En cours	Partielle	non		X			<p>1) Développer l'homologation des établissements locaux. Encadrer la procédure, notamment en subordonnant l'obtention de ce statut à l'acceptation par l'établissement d'un contenu et de techniques pédagogiques spécifiques. Instituer des contrôles en partenariat avec les inspections locales pouvant aboutir, le cas échéant, au retrait de l'homologation.</p> <p>Le développement de l'homologation des établissements locaux se heurte à des limites technique et budgétaire (coût de l'accès aux dispositifs d'aide à la scolarité pour les élèves de nationalité française...).</p>
Mise en œuvre													
oui	En cours	Partielle	non										
	X												

Propositions	Réponses du Gouvernement												
	<p>Sont déjà imposées des conditions strictes pour obtenir l'homologation et des contrôles sont d'ores et déjà réalisés, pouvant aboutir au retrait de l'homologation.</p> <p>2) Étendre les conventions particulières avec le CNED au plus grand nombre d'établissements du réseau AEFÉ. Développer les actions de communication et de promotion du CNED à l'étranger</p> <p>Une convention générale a été signée le 9 avril 2010 entre l'AEFE et le CNED. Cette convention permet de formaliser leur collaboration étroite dans les domaines de la scolarisation des enfants et de la formation continue des enseignants à l'étranger.</p> <p>Une meilleure communication est assurée auprès des postes diplomatiques et des établissements pour rendre plus visible l'offre de formation à l'attention des familles expatriées.</p> <p>3) Renforcer les partenariats entre l'audiovisuel extérieur de la France, le ministère de l'Éducation nationale et l'AEFE afin d'adapter et de développer l'offre éducative audiovisuelle à la demande.</p> <p>Une convention a été signée entre l'AEFE et TV5 Monde le 26 novembre 2010. Elle permettra de faire bénéficier les 470 établissements du réseau de nouveaux outils et de nouvelles offres. Elle ouvre des perspectives nouvelles dans le domaine de l'éducation aux médias pour les établissements scolaires du réseau.</p>												
<p>Proposition n° 8 : Clarifier le partage des rôles :</p> <table border="1" data-bbox="115 1266 402 1403"> <thead> <tr> <th colspan="4" data-bbox="115 1266 402 1306">Mise en œuvre</th> </tr> <tr> <th data-bbox="115 1306 175 1348">oui</th> <th data-bbox="175 1306 248 1348">En cours</th> <th data-bbox="248 1306 338 1348">Partielle</th> <th data-bbox="338 1306 402 1348">non</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td data-bbox="115 1348 175 1403"></td> <td data-bbox="175 1348 248 1403"></td> <td data-bbox="248 1348 338 1403">X</td> <td data-bbox="338 1348 402 1403"></td> </tr> </tbody> </table>	Mise en œuvre				oui	En cours	Partielle	non			X		<p>1) La direction exercée par le ministère des Affaires étrangères et européennes en matière de politique d'influence doit se manifester par la définition d'une offre éducative d'ensemble cohérente, attractive et reconnue, qui prévoit la coordination et l'articulation des activités des différents acteurs de l'enseignement français à l'étranger</p> <p>La coordination et articulation des différents partenaires de l'enseignement français à l'étranger s'exercent sous la tutelle du MAEE, autour de l'Agence pour l'enseignement français à l'étranger (AEFE), établissement public administratif créé en 1990. En tant qu'opérateur public, l'Agence est chargée du pilotage de l'ensemble du réseau.</p> <p>Un protocole d'entente, visant à remplacer la convention de 2002, a été conclu le 26 octobre dernier entre l'AEFE et la mission laïque française (MLF) sous l'égide de la Direction de la mondialisation, du développement et des partenariats du ministère des Affaires étrangères et européennes.</p> <p>Un Contrat d'objectifs triennal pour l'AEFE a été conclu et adopté lors du dernier conseil d'administration de l'AEFE (25 novembre 2010), imposant de diversifier les formes de notre présence scolaire à l'étranger. Un projet de décret vise à mettre en place, pour un certain nombre d'établissements étrangers, le label « FrancÉducation » susceptible de compléter – sans s'y</p>
Mise en œuvre													
oui	En cours	Partielle	non										
		X											

Propositions	Réponses du Gouvernement
	<p>substituer – l’offre scolaire à l’étranger homologuée par le ministère de l’Éducation nationale.</p> <p>Le plan de développement de l’enseignement français à l’étranger, qui devrait être présenté par le ministre d’État, ministre des Affaires étrangères et européennes courant 2011, apportera des éléments de réponse complémentaires.</p> <p>2) Le ministère de l’Éducation nationale doit assurer l’évaluation et la certification du système éducatif français à l’étranger, comme il en a la charge en France. L’implication des académies situées dans l’aire géographique des établissements soit améliorée et que le ministère de l’Éducation nationale veille à la qualité du recrutement et à l’évaluation des enseignants</p> <p>Il faut rappeler que l’Agence pour l’enseignement français à l’étranger est un établissement public administratif sous la tutelle unique du MAEE et plus particulièrement de la Direction générale de la mondialisation, des partenariats et du développement. Cependant, étant donné le cœur de son activité et l’origine de son personnel en poste à l’étranger, elle travaille en étroite collaboration avec le MEN. Ainsi, les établissements sont rattachés à une académie en France.</p> <p>En lien avec le MEN, la Direction des Ressources Humaines et le service pédagogique de l’Agence veillent à la qualité du recrutement et à l’évaluation des enseignants. Pour ce qui est de l’évaluation des enseignants recrutés par l’AEFE, celle-ci s’est dotée d’une équipe pluridisciplinaire d’IA-IPR dont la mission est double : faire respecter les évolutions, les contenus et les orientations de l’Éducation nationale mais également être porteurs auprès des équipes, des valeurs propres à l’AEFE dans le respect des spécificités des différents pays d’accueil.</p> <p>3) Le renforcement de l’autonomie des établissements en gestion directe de l’AEFE doit être envisagé avec prudence</p> <p>L’Agence fixe le cadre général par notification annuelle à chaque établissement d’un plafond d’emplois et d’un budget (approuvé par le conseil d’administration de l’Agence).</p> <p>La mise en place en 2010 des conférences budgétaires (généralisées en 2011), pilotées par les services centraux de l’Agence, vise à définir pour trois ans les grands axes pédagogiques, immobiliers et budgétaires dans lesquelles doivent obligatoirement s’insérer les budgets annuels, renforce le contrôle de l’Agence sur les orientations stratégiques tout en accroissant l’autonomie des établissements pour atteindre les objectifs assignés.</p> <p>Un contrôle est exercé sur les 75 EGD, regroupés au sein de 36 groupements comptables, également assuré par l’Agence comptable de l’AEFE, composée de 10 personnes sous la responsabilité de l’Agent comptable principal : il a en charge le</p>

Propositions				Réponses du Gouvernement			
				<p>contrôle et l'audit sur place des agents comptables secondaires, ainsi que l'agrégation de leurs comptes financiers, représentant 270 millions d'euros de masses financières.</p>			
<p>Proposition n° 9 : Professionaliser :</p>				<p>1) Sans méconnaître la diversité des situations locales, ne pas laisser descendre sous un seuil minimal la proportion de titulaires de l'Éducation nationale (expatriés ou résidents), afin que la mixité de l'équipe pédagogique permette d'assurer la qualité et la diversité de l'enseignement.</p> <p>Le Plan d'Orientation Stratégique (POS) 2010-2013 de l'AEFE fait de ce sujet la première priorité : « un enseignement français de qualité reposant sur le maintien de la part actuelle de personnels titulaires (soit environ 50 %) ».</p> <p>La professionnalisation des enseignants en contrat local ou sous statut de résident est organisée avec le soutien effectif de conseillers pédagogiques dont l'implantation est généralisée.</p> <p>2) La professionnalisation des cadres administratifs et des enseignants doit être améliorée aussi bien en ce qui concerne les recrutements que la formation. Il convient de mettre en place pour les expatriés des procédures plus rigoureuses permettant de mieux évaluer les aptitudes professionnelles et le niveau en langue étrangère des candidats. L'amélioration de la formation professionnelle doit être effective, mais au moindre coût, ce qui conduit à préconiser le développement de formation sur place.</p>			
Mise en œuvre				<p>Les procédures de recrutement et de formation sont améliorées. Le recrutement des expatriés répond à des critères particulièrement exigeants : les candidats pré-sélectionnés sur dossier sont convoqués à Paris pour un entretien individuel devant un jury composé de personnels de l'Agence (un membre au moins de la direction, au moins un responsable de la direction des ressources humaines, au moins un chef de secteur) et d'un responsable du Ministère de l'Éducation nationale. Cet entretien permet de mieux apprécier l'adéquation entre le poste souhaité, l'expérience professionnelle acquise, les aptitudes générales et la personnalité du candidat. Le niveau en langue étrangère du pays d'expatriation est un plus mais ne saurait constituer un critère unique, compte tenu de la mobilité dans le réseau des bons candidats.</p> <p>La formation continue sur place se développe avec l'existence de Plans de Formation Régionaux, dont le service pédagogique de l'AEFE fixe, en amont, les priorités institutionnelles et pédagogiques, puis, en aval, les contenus de formation. Les IA IPR de l'Agence animent personnellement un certain nombre de ces stages.</p> <p>À noter qu'une convention a été signée le 11 février 2011 entre l'AEFE et l'ESEN (École Supérieure de l'Éducation Nationale, chargée de la formation des personnels d'encadrement).</p>			
oui	En cours	Partielle	non				
	X						

Propositions	Réponses du Gouvernement
	<p>3) Le développement de l'enseignement bilingue, dans le cadre des systèmes scolaires étrangers comme au sein de l'enseignement français à l'étranger, doit continuer à faire l'objet d'efforts budgétaires spécifiques</p> <p>L'enseignement bilingue francophone est en développement rapide depuis une vingtaine d'années. Plus de 2 000 000 d'élèves sont actuellement scolarisés dans 4 000 sections bilingues francophones de plus de 50 pays sur tous les continents. Au sein des « sections bilingues », l'enseignement est dispensé en français et dans la langue locale. Les objectifs, les programmes et contenus sont définis par les autorités éducatives locales, et les professeurs sont nationaux. Les élèves de ces sections étudient par ailleurs aussi une troisième, voire une quatrième langue vivante. Face à la généralisation de l'anglais comme première langue vivante, et face à la montée d'autres langues concurrentes, les sections bilingues francophones sont un puissant levier de coopération pour notre réseau. L'AEFE a fait de l'expansion de ces dispositifs une des priorités de son Plan d'Orientation Stratégique pour 2010-2013.</p> <p>4) Les réseaux de l'enseignement français à l'étranger doivent développer des structures d'enseignement technique et rechercher des financements dans le cadre de l'aide au développement</p> <p>La création de telles filières est limitée par la faiblesse de la demande et l'investissement matériel nécessaire, très élevé, que seul un partenariat avec des entreprises pourrait permettre.</p> <p>Des contacts exploratoires ont été pris avec l'AFD mais n'ont pas abouti à ce jour, n'ayant pu déboucher sur des projets concrets.</p> <p>5) Améliorer le chaînage entre enseignement secondaire et enseignement supérieur en développant une politique d'orientation efficace en liaison avec le nouvel opérateur de la mobilité internationale</p> <p>Une Convention cadre a été signée le 9 avril 2010 entre l'AEFE et l'ONISEP.</p> <p>Les actions menées en lien avec l'agence Campus France se multiplient, par exemple la formation, en France ou à l'étranger, de conseillers Campus France par les conseillers du service Orientation et enseignement supérieur (SORES) de l'AEFE, la participation des lycées aux forums organisés par Campus France et le projet de rédaction d'un guide commun AEFE/Campus France consacré aux études supérieures en France.</p>

TRAVAUX EN 2010-2011

LES EXTERNALISATIONS DU MINISTÈRE DE LA DÉFENSE

En 2011, la mission d'évaluation et de contrôle a souhaité consacrer une partie de ses travaux aux externalisations dans le domaine de la défense.

Deux rapporteurs ont été désignés : M. Louis Giscard d'Estaing, rapporteur spécial de la commission des finances sur les crédits du budget opérationnel de la défense, et M. Bernard Cazeneuve, membre de la commission de la défense.

*

Le montant des sommes en jeu et la nature des activités concernées ont conduit la représentation nationale à s'intéresser de près aux externalisations dans le domaine de la défense. Depuis 2002, pas moins de cinq rapports parlementaires spécifiques – quatre publiés par l'Assemblée nationale, un par le Sénat – sont venus alimenter la réflexion sur la question des externalisations et de ses financements innovants.

En particulier, le rapport de la Mission d'évaluation et de contrôle sur le financement des opérations militaires extérieures avait, en juillet 2009, attiré l'attention des membres de la commission des Finances sur l'utilité de poursuivre et approfondir cette réflexion.

C'est ainsi qu'en application de l'article 58-2° de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances, la commission des Finances de l'Assemblée nationale a demandé à la Cour des comptes de réaliser une enquête sur « le coût et les bénéfices attendus de l'externalisation au sein du ministère de la défense ». Sur la base du rapport très détaillé rendu par la Cour, publié en février 2011 par la commission des Finances, le bureau de la commission des Finances a décidé de saisir la MEC afin d'aborder les sujets sous l'angle politique.

Une part de l'ordre de 4 % du budget de la Défense est destinée à financer des partenariats avec des entreprises privées. Ces « externalisations » se sont multipliées depuis la fin du service national et la disparition de la main-d'œuvre constituée par les appelés. La France, comme ses partenaires, recentre son appareil de défense sur son cœur de métier. Encore faut-il que le caractère opérationnel des forces soit garanti, que les personnels civils et militaires ne soient pas lésés et que les finances publiques y trouvent leur compte.

Si certaines opérations semblent avoir donné des résultats positifs (école d'hélicoptères de Dax, gamme de véhicules commerciaux), d'autres projets sont davantage controversés, d'autant que l'absence d'une véritable comptabilité analytique et la difficulté d'établir des comparaisons chiffrées n'aident pas à se forger une opinion sur les coûts et les bénéfices attendus.

Sceptiques quant aux résultats d'opérations lancées sur un très long terme, les Rapporteurs demandent au ministre de la Défense d'agir avec le plus grand pragmatisme et la plus grande prudence. Ils préconisent l'abandon du projet relatif aux satellites de télécommunications dont la rentabilité apparaît plus que douteuse et, à la lumière de la malheureuse expérience britannique, de ne pas s'engager sur la voie d'un partenariat en matière de ravitaillement en vol.

Fidèle à sa philosophie non partisane, la Mission a associé majorité et opposition, commissions des Finances et de la Défense. Au terme de ses travaux, elle risquait de ne pas parvenir à dégager un consensus complet entre les deux Rapporteurs.

En effet, il est apparu à M. Bernard Cazeneuve que les externalisations contribuaient à la désorganisation du ministère sans que soit apportée la preuve chiffrée qu'elles permettaient de réaliser les économies promises, compte tenu notamment d'un certain nombre de contraintes. L'absence de comptabilité analytique ne fait, de ce point de vue, que souligner les carences globales des données chiffrées sur lesquelles s'appuient les responsables du ministère mais dont la Mission n'a pas eu communication.

M. Louis Giscard d'Estaing a regretté également la faiblesse de la démonstration statistique relative aux coûts et aux bénéfices attendus mais ne partage pas certaines conclusions de son collègue. Tout en insistant sur la nécessaire vigilance qui doit accompagner le processus, il a considéré les externalisations comme une source potentielle d'économies mais aussi d'amélioration du service rendu. Un exemple : sans le partenariat mis en place avec le secteur privé, le regroupement des services centraux du ministère de la Défense à Balard, dans un bâtiment moderne et fonctionnel, n'aurait pas pu se faire.

La divergence de vue initiale est le reflet d'une approche politique différente, en particulier sur le rôle de l'État, qui est au cœur du débat démocratique. Pour autant, les points de consensus ont été possibles et nombreux, tant sur diagnostic que sur les « bonnes pratiques » à encourager.

Un consensus a été dégagé sur dix propositions.

Le rapport a été publié en juillet 2011.

*

* *

PROPOSITIONS DE LA MEC SUR LES EXTERNALISATIONS DANS LE
DOMAINE DE LA DÉFENSE (RAPPORT N° 3624 DU 5 JUILLET 2011)

Proposition n° 1 – Le ministère de la Défense ne doit en aucun cas recourir aux externalisations pour satisfaire à court terme un besoin de trésorerie, comme cela semble être le cas avec le projet de cession de l’usufruit des satellites de télécommunications.

Proposition n° 2 – Le budget étant un acte prévisionnel, la Mission demande au ministre de la Défense de transmettre au Parlement, avec le projet de loi de finances initiale, une prévision des montants à dépenser en externalisations au cours de l’exercice à venir.

Proposition n° 3 – Tout nouveau projet d’externalisation doit être soumis préalablement à une étude comparative approfondie avec une rationalisation – et donc une civilianisation – du service en question, les résultats étant présentés aux partenaires sociaux avant la prise de décision.

Proposition n° 4 – L’interarmisation des fonctions externalisables doit avoir été menée à son terme avant d’envisager de lancer tout nouveau processus d’externalisation.

Proposition n° 5 – Le ministère de la Défense doit lever toute ambiguïté statistique et indiquer clairement combien de postes sont concernés par les externalisations et si ces postes viennent, comme le pense la mission, en sus des 54 000 suppressions annoncées dans le cadre des restructurations.

Proposition n° 6 – Compte tenu du manque capacitaire de l’armée de l’air en transport de personnel et de fret, mais aussi de l’âge très avancé des actuels ravitailleurs en vol, la Mission demande au Gouvernement d’acquérir sans plus attendre les 14 Airbus MRTT prévus par la loi de programmation militaire, appareils remplissant la double fonction de ravitailleurs en vol et de transport.

Proposition n° 7 – Sans renoncer aux contrats d’externalisation qui peuvent apporter de la souplesse lors de pics d’activité inhabituels, les armées doivent veiller à conserver des moyens de transport patrimoniaux en quantité suffisante pour permettre l’accomplissement des missions opérationnelles relevant de la souveraineté nationale.

Proposition n° 8 – Compte tenu du risque réel d’une rentabilité négative, de la lenteur du processus et de la tardivité de la signature du contrat, la mission demande au ministre de la Défense de renoncer à la cession de l’usufruit des satellites de télécommunications qui s’apparente davantage à une opération de trésorerie qu’à un réel partenariat public-privé.

Proposition n° 9 – Compte tenu des inconvénients liés à l'éventuelle externalisation du ravitaillement en vol, notamment au vu de l'expérience britannique, et compte tenu du fait que la composante aéroportée de notre dissuasion stratégique repose sur le ravitaillement en vol, la mission préconise fermement l'achat patrimonial des ravitailleurs MRTT.

Proposition n° 10 – La mission recommande la plus extrême prudence à l'égard des sociétés militaires privées, tant en ce qui concerne la délivrance d'agrément que dans le choix des missions qui leur sont confiées. Elle demande au ministère de la Défense de définir rapidement le périmètre dans lequel il pourrait faire appel aux services de ces sociétés.

*

* *

La mission d'évaluation et de contrôle sur les externalisations est trop récente pour que le Gouvernement ait mis en oeuvre les mesures demandées, d'autant que certaines sont des demandes de principe, difficiles à satisfaire rapidement et concrètement.

Pour autant, les quelques demandes ponctuelles de la MEC n'ont pas encore reçu de réponses officielles. Concernant le projet Nectar de cession d'usufruit des satellites de télécommunications dont la MEC a demandé l'abandon, les rapporteurs pensent que pour des raisons autant économiques que techniques le projet a peu de chances d'aboutir. Mais son abandon officiel ne sera probablement pas annoncé au cours de l'actuelle période électorale.

De la même manière, l'achat des avions ravitailleurs MRTT préconisé par la MEC (et au-delà, par la majorité des parlementaires qui se sont intéressés au sujet) n'a pas fait l'objet de commentaires de la part du ministère de la Défense. En effet, ce dossier – très coûteux – est soumis à plusieurs aléas et notamment à l'éventuel achat de Rafales par un pays étranger qui, en permettant à l'armée de l'air de ralentir ses propres commandes, pourrait libérer une partie des sommes nécessaires à l'acquisition de ces ravitailleurs.

TRAVAUX EN 2011-2012

LA SOUTENABILITÉ DE L'ÉVOLUTION DE LA MASSE SALARIALE DE LA FONCTION PUBLIQUE

En 2011, la mission d'évaluation et de contrôle a souhaité consacrer une partie de ses travaux à la soutenabilité de l'évolution de la masse salariale de l'État.

Trois rapporteurs ont été désignés : M. Bernard Derosier, rapporteur pour avis au nom de la commission des lois des crédits du programme *Fonction publique*, M. Marc Francina, Rapporteur spécial de ces mêmes crédits et M. Charles de la Verpillière, membre de la commission des Lois.

*

L'objectif de maîtrise des déficits impose de veiller à garantir une évolution soutenable de la masse salariale de l'État.

À la demande de la commission des Finances, la Cour des comptes, en octobre 2010, avait émis un certain nombre de propositions et d'hypothèses visant à garantir la stabilité de la masse salariale de l'État.

C'est sur la base de ces travaux que la Mission d'évaluation et de contrôle a étudié les questions relatives à la gestion des effectifs de l'État – notamment dans le cadre de la mise en œuvre de la mesure emblématique de la RGPP visant à ne pas remplacer un départ à la retraite sur deux –, celles liées à l'évolution de la rémunération des agents publics, ainsi que les réformes entreprises pour moderniser la gestion des ressources humaines dans la fonction publique.

La mission a procédé à plusieurs séries d'auditions au cours desquelles ces différents sujets ont pu être analysés avec notamment des responsables ministériels et des représentants syndicaux. La réflexion a aussi porté sur les opérateurs de l'État. Ainsi les représentants du CNRS et de Pôle emploi ont été entendus.

Ces travaux ont montré à la fois l'importance pour nos finances publiques de garder sous contrôle la progression des dépenses de personnel de l'État et de ses opérateurs, mais également les difficultés rencontrées pour y parvenir.

Un consensus a été dégagé sur vingt-deux propositions visant à garantir une évolution soutenable de la masse salariale de l'État.

Le rapport a été publié en octobre 2011.

*

* *

PROPOSITIONS DE LA MEC SUR LA SOUTENABILITÉ DE LA MASSE SALARIALE
(RAPPORT N° 3797 DU 12 OCTOBRE 2011)

Proposition n° 1 – Accélérer la production des statistiques relatives à l'état de la fonction publique pour rendre compte de la réalité des effectifs à la fin de l'année précédant la publication du rapport annuel de la direction générale de l'Administration et de la fonction publique.

Proposition n° 2 – Étudier les déterminants du taux d'encadrement professeurs / élèves dans le primaire au regard des moyennes constatées dans les pays de l'OCDE et de celui observé dans le secondaire.

Proposition n° 3 – Compléter les schémas d'emplois par des études d'impact sur l'organisation des services publics (fermeture de classes en particulier).

Proposition n° 4 – Communiquer au Parlement en annexe au projet de loi de règlement un tableau de bord de l'évolution de la masse salariale de l'État et des opérateurs sous plafond.

Proposition n° 5 – Améliorer les prévisions des départs en retraite ; prévoir une fourchette prévisionnelle en loi de finances.

Proposition n° 6 – Évaluer les conséquences économiques du non-remplacement d'un fonctionnaire sur deux au regard de la recomposition entre les catégories A, B et C de la fonction publique.

Proposition n° 7 – Mener une étude comparative et exhaustive sur l'organisation des fonctions administratives et de support des ministères ; identifier les éventuels gains de productivité à accomplir.

Proposition n° 8 – Poursuivre la réflexion sur les missions de l'État : transmettre au Parlement les critères de détermination des besoins en effectifs.

Proposition n° 9 – Améliorer l'évaluation des mesures catégorielles et informer préalablement le Parlement.

Proposition n° 10 – Veiller à ce que le retour vers les agents bénéficie réellement aux agents qui permettent les gains de productivité.

Proposition n° 11 – Instituer un groupe de réflexion sur le risque de tassement des grilles de rémunérations.

Proposition n° 12 – Compléter les statistiques annuelles d'évolution du pouvoir d'achat des fonctionnaires relatives à la rémunération moyenne du personnel en place (RMPP) et au salaire moyen par tête (SMPT) en indiquant le nombre d'agents ayant connu sur deux années consécutives une augmentation, une stabilisation ou une diminution de leur rémunération.

Proposition n° 13 – Donner au Parlement une évaluation du coût des mobilités liées aux opérations de restructuration et délocalisation envisagées, et préciser les coûts des mobilités réalisées (pour tous motifs) ;

– les décompter dans l'enveloppe des mesures catégorielles.

Proposition n° 14 – Donner une évaluation du coût global du nouveau dispositif indemnitaire d'intéressement collectif ;

– le décompter dans l'enveloppe des mesures catégorielles.

Proposition n° 15 – Améliorer le contrôle des effectifs au niveau local. Cela nécessiterait :

– de renforcer, y compris à ce niveau, les outils de prévisions développés par les ministères ;

– et de rendre leur usage systématique.

Proposition n° 16 – Intégrer les outils de prospective de type GPEEC par ministère et par niveau d'administration. Un exercice systémique portant sur l'ensemble des administrations publiques (y compris l'administration territoriale) pourrait projeter à 5, 10 et 20 ans l'allocation des moyens humains par fonction, les modalités d'ajustement de l'emploi (mobilité externe, interne et recrutement) et l'évolution des usages pour les administrés.

Proposition n° 17 – Définir des plafonds d'emplois en ETPT dans les lois de programmation pluriannuelles des finances publiques pour renforcer le lien entre RGPP et cadre des lois de finances.

Proposition n° 18 – Mettre en place, au niveau local et national, un suivi mensuel de l'évolution de la masse salariale (consommations et prévisions), ainsi que de ses différentes composantes pour pouvoir identifier plus vite et plus précisément les sources de tensions.

Proposition n° 19 – Activer davantage les outils statutaires et organisationnels favorisant la mobilité externe (dite structurelle) entre ministères et niveaux d'administration.

Proposition n° 20 – Accentuer la convergence des régimes indemnitaires, en particulier entre les ministères.

Proposition n° 21 – Resserrer le pilotage de la masse salariale des opérateurs. Cela exige :

- l'amélioration des prévisions ;
- une plus grande réactivité dès lors que des dérapages sont identifiés ;
- et, par conséquent, un renforcement du contrôle de gestion par la tutelle.

Proposition n° 22 – Étendre les exigences de la LOLF aux opérateurs ; harmoniser notamment les décomptes en ETP/ETPT de leurs personnels sous et hors plafonds.

*

* *

Il est bien sûr beaucoup trop tôt pour juger de la prise en compte par le Gouvernement des propositions qui ont été faites par la mission d'évaluation et de contrôle. On peut toutefois donner quelques éléments budgétaires relatifs à la masse salariale fournis dans le cadre de la loi de finances pour 2012.

Le projet de loi de finances pour 2012 a évalué les dépenses de personnel (rémunérations et pensions des fonctionnaires) à hauteur de 118,3 milliards d'euros, soit plus de 40 % du budget général.

Pour la première fois, les dépenses de rémunérations devraient connaître une légère baisse : à périmètre constant, il est prévu une diminution de ces dépenses de 167 millions d'euros par rapport à 2011.

Selon le projet de loi de finances pour 2012, les effectifs de l'État devraient diminuer de 30 401 équivalents temps plein (ETP) en 2012, portant à 150 000 les emplois non remplacés sur la durée de la législature. Les dépenses de rémunérations devraient ainsi connaître pour la première fois une légère baisse : à périmètre constant, le projet de loi de finances pour 2012 prévoit 81 milliards d'euros pour ces dépenses alors qu'elles étaient évaluées à 81,1 milliards d'euros dans la loi de finances initiale pour 2011.

Les opérateurs sont maintenant tenus de se conformer à un effort de maîtrise des emplois publics comparable à celui que fournit l'État en appliquant la règle du non-remplacement d'un départ en retraite sur deux. Cet effort équivaut à une réduction du plafond d'emplois de 1,5 % ETP par an sur trois ans. Pour 2012, la réduction globale du plafond d'autorisation d'emplois s'établit à -2,6 % par rapport à 2011, hors le secteur préservé de l'enseignement supérieur et de la recherche, soit une diminution de 1 106 ETP à périmètre constant.

La politique de réduction des effectifs mise en œuvre dans les différents ministères, avec principalement l'application de la règle du non-remplacement d'un fonctionnaire sur deux partant en retraite, apparaît comme une condition

nécessaire pour maintenir la trajectoire de diminution des déficits et de la dette définie par le Gouvernement. Il estime que l'application progressive de cette règle a permis d'atteindre en 2009 une réduction effective du nombre de postes équivalente à 50 % des départs en retraite.

Dans ce contexte, la poursuite de la mise en œuvre d'outils favorisant une gestion des ressources humaines de la fonction publique plus moderne et plus professionnelle est impérative ainsi que l'adoption de mesures améliorant les politiques sociales et les conditions de travail des agents de l'État et facilitant une meilleure conciliation entre la vie professionnelle et la vie personnelle.

LE FINANCEMENT DES POLITIQUES CULTURELLES DE L'ÉTAT PAR DES RESSOURCES AFFECTÉES

Lorsque le bureau de la commission des Finances a décidé, le 8 février 2011, de mettre au programme de la MEC la question du financement des politiques culturelles de l'État par des ressources affectées, il s'est inscrit dans une démarche générale portant sur les moyens de maîtriser la dépense dans les différents secteurs de l'action de l'État.

Le rapport a été préparé par les deux Rapporteurs spéciaux de la commission des Finances sur la culture, MM. Richard Dell'Agnola et Nicolas Perruchot, et par le vice-président de la commission des Affaires culturelles, M. Marcel Rogemont – qui avaient ensemble rapporté pour la MEC sur la politique des musées en 2009.

*

La Mission d'évaluation et de contrôle ne pouvait en effet rester à l'écart des réflexions nées du contexte de tension sur les finances publiques, qui exige que le meilleur usage soit fait des prélèvements obligatoires.

L'affectation directe de recettes est dérogatoire au droit commun budgétaire. Elle consiste en l'attribution, à des opérateurs, de recettes fiscales se substituant au financement traditionnel par versement de subventions. Cette technique soulève plusieurs questions de principe et de pratique. S'il peut se justifier dans certains cas précis, le recours à un tel mécanisme de financement suscite des difficultés relatives à la portée du contrôle, notamment du Parlement, et à l'exercice de la tutelle sur ces opérateurs.

Parmi les grands domaines d'intervention de l'État, le soutien de la création culturelle avait l'avantage de s'appuyer sur un nombre limité d'opérateurs affectataires de ressources, ces opérateurs présentant un éventail de situations variées. Les cinq établissements concernés présentent des caractéristiques très diverses, de par leur taille, leur rôle économique et le volume des recettes qui leur sont affectées.

Afin d'acquérir une vision d'ensemble de la problématique générale et d'approfondir la situation propre aux cinq opérateurs concernés, la mission a conduit sept auditions et organisé cinq tables rondes. Elle a entendu successivement les directions de ces établissements, leurs tutelles, les redevables des différentes taxes, les bénéficiaires des politiques publiques et des actions de soutien menées par ces opérateurs, ainsi que leurs éventuels concurrents.

La MEC a analysé la situation des cinq institutions culturelles bénéficiant de ce type de recettes, très hétérogènes par la nature et l'étendue de leurs missions, leur poids financier, et l'importance des ressources qui leur sont affectées. Il s'agit du Centre national du cinéma et de l'image animée (CNC), de l'Institut national de

recherches archéologiques préventives (INRAP), du Centre des monuments nationaux (CMN), du Centre national de la chanson, des variétés et du jazz (CNV), et du Centre national du livre (CNL).

Quoique les rapporteurs soient issus de trois groupes politiques différents, le rapport exprime un diagnostic pleinement partagé. L'analyse a été également partagée par le co-président de la MEC M. Olivier Carré, qui s'est particulièrement impliqué dans l'animation des auditions, puis par la MEC et la commission des Finances.

La MEC formule vingt propositions de consensus plaidant fermement pour une utilisation raisonnée des instruments des politiques publiques. Deux d'entre elles, à caractère général, visent à limiter strictement le recours au financement par ressources affectées. Les 18 autres concernent chacun des opérateurs étudiés et ont vocation :

– à améliorer la gestion publique, le suivi et le contrôle de la dépense par le Parlement comme par les tutelles ;

– à dégager, le cas échéant, des marges de manœuvres budgétaires, en plaidant pour un pilotage efficace des politiques publiques ;

– tout en veillant à ne pas grever la capacité de ces opérateurs à mener à bien leurs missions essentielles.

Le rapport a été publié en octobre 2011.

Compte tenu du calendrier et de l'ordre du jour parlementaires, les seules recommandations qui, le cas échéant, ont d'ores et déjà trouvé une traduction législative sont celles qui relevaient du domaine des lois de finances. Ainsi, c'est à la faveur de la loi de finances initiale pour 2012⁽¹⁾ d'une part, et de la quatrième loi de finances rectificative pour 2011⁽²⁾ d'autre part que les premières propositions de la MEC ont été consacrées.

*

* *

(1) Loi n° 2011-1977 du 28 décembre 2011.

(2) Loi n° 2011-1978 du 28 décembre 2011.

SUIVI DES PROPOSITIONS DE LA MEC SUR LE FINANCEMENT DES POLITIQUES CULTURELLES DE L'ÉTAT PAR DES RESSOURCES AFFECTÉES (RAPPORT N° 3798 DU 12 OCTOBRE 2011)

Propositions				Dispositions adoptées / Commentaires			
Propositions générales							
<p><u>Proposition n° 1 :</u> Limiter strictement le recours à la débudgétisation permise par l'affectation, à des opérateurs, de ressources qui devraient être versées au budget général de l'État.</p>				<p>Proposition à valeur prospective.</p>			
Mise en œuvre							
oui	En cours	Partielle	non				
<p><u>Proposition n° 2 :</u> Indiquer, dans le cadre de chaque projet de loi de finances et pour chaque opérateur affectataire de recettes fiscales, le montant des charges estimées pour l'année suivante, ce plafond de dépenses permettant de déterminer le plafond des recettes nécessaires pour les couvrir. Poser le principe selon lequel la part des ressources affectées dépassant le plafond ainsi arrêté est automatiquement reversée au budget général de l'État.</p>				<p>Dans le cadre de la loi de finances initiale pour 2012, l'ensemble des opérateurs de l'État affectataires de recettes fiscales – parmi lesquels quatre des cinq opérateurs étudiés par la MEC : CMN, CNC, CNL et CNV (pour l'INRAP, voir <i>infra</i>) – ont vu leurs ressources plafonnées, la part excédant ce seuil faisant l'objet d'un reversement au budget général de l'État (article 46 de la loi de finances pour 2012 n° 2011-1977).</p>			
Mise en œuvre							
oui	En cours	Partielle	non				
		X					

Propositions	Dispositions adoptées / Commentaires			
Le Centre national du cinéma et de l'image animée				
<p>Proposition n° 3 :</p> <p>Adapter le volet « distributeurs » de la taxe sur les services de télévision :</p> <p>– en élargissant son assiette. Veiller à la circonscrire aux seuls montants acquittés par les usagers en rémunération de services de télévision ou d'offres dont la souscription est nécessaire à la réception de tels services ;</p> <p>– et en abaissant ses taux.</p>	<p>Mesure mise en œuvre par l'article 20 de la loi de finances pour 2012 (loi n° 2011-1977).</p>			
Mise en œuvre				
oui		En cours	Partielle	non
X				
<p>Proposition n° 4 :</p> <p>Renforcer la part des aides sélectives dans le soutien total accordé par le CNC.</p>	<p>Sans objet en loi de finances.</p>			
Mise en œuvre				
oui		En cours	Partielle	non
<p>Proposition n° 5 :</p> <p>Formaliser, pour chaque commission attributrice de soutiens, une charte établissant précisément les principes et critères de sélection présidant aux choix des projets aidés.</p> <p>Rendre ces chartes publiques via leur mise en ligne sur le site Internet du CNC.</p>	<p>Sans objet en loi de finances.</p>			

Propositions				Dispositions adoptées / Commentaires	
Mise en œuvre					
oui	En cours	Partielle	non		
L'Institut national de recherches archéologiques préventives					
<p><u>Proposition n° 6 :</u> Simplifier et clarifier les modalités d'affectation de la redevance d'archéologie préventive. Étudier la faisabilité d'une affectation totale de la redevance d'archéologie préventive au FNAP qui en confierait la gestion à la Caisse des dépôts et consignations, laquelle reverserait à l'INRAP et aux opérateurs concernés les sommes nécessaires au financement des activités de diagnostic au prorata des diagnostics réalisés.</p>				<p>Au-delà de cette proposition, la MEC s'était déclarée favorable à l'adossement de la filière « urbanisme » de la RAP à la taxe d'aménagement. L'article 79 de la quatrième loi de finances rectificative pour 2011 procède à cette simplification (loi n° 2011-1978).</p> <p>La réforme de la RAP doit se poursuivre en 2013 avec la création d'un compte d'affectation spéciale, lequel permettra, conformément aux recommandations de la MEC, de simplifier et de clarifier les modalités d'affectation de la RAP, tout en maîtrisant le coût de l'archéologie préventive.</p>	
Mise en œuvre					
oui	En cours	Partielle	non		
	X				
<p><u>Proposition n° 7 :</u> Procéder à l'apurement de la dette de l'Institut national de recherches archéologiques préventives auprès de l'Agence France Trésor.</p>					
Mise en œuvre					
oui	En cours	Partielle	non		
			X		

Propositions	Dispositions adoptées / Commentaires												
<p><u>Proposition n° 8 :</u> Créer, dans les plus brefs délais, des outils de pilotage de l'activité de l'INRAP ainsi que des instruments de comparaison permettant d'analyser la compétitivité de l'Institut par rapport à ses concurrents, notamment en termes de coûts et de délais d'intervention.</p> <table border="1" data-bbox="114 633 418 769"> <tr> <td colspan="4" data-bbox="114 633 418 669">Mise en œuvre</td> </tr> <tr> <td data-bbox="114 669 181 769">oui</td> <td data-bbox="181 669 261 769">En cours</td> <td data-bbox="261 669 347 769">Partielle</td> <td data-bbox="347 669 418 769">non</td> </tr> <tr> <td data-bbox="114 729 181 769"></td> <td data-bbox="181 729 261 769"></td> <td data-bbox="261 729 347 769"></td> <td data-bbox="347 729 418 769"></td> </tr> </table>	Mise en œuvre				oui	En cours	Partielle	non					<p>Sans objet en loi de finances.</p>
Mise en œuvre													
oui	En cours	Partielle	non										
<p><u>Proposition n° 9 :</u> Rédiger plus précisément les cahiers des charges établis par les services régionaux d'archéologie (SRA) afin d'éviter tout « angle mort » susceptible de favoriser des prestations de moindre qualité scientifique.</p> <table border="1" data-bbox="114 1170 418 1306"> <tr> <td colspan="4" data-bbox="114 1170 418 1206">Mise en œuvre</td> </tr> <tr> <td data-bbox="114 1206 181 1306">oui</td> <td data-bbox="181 1206 261 1306">En cours</td> <td data-bbox="261 1206 347 1306">Partielle</td> <td data-bbox="347 1206 418 1306">non</td> </tr> <tr> <td data-bbox="114 1266 181 1306"></td> <td data-bbox="181 1266 261 1306"></td> <td data-bbox="261 1266 347 1306"></td> <td data-bbox="347 1266 418 1306"></td> </tr> </table>	Mise en œuvre				oui	En cours	Partielle	non					<p>Sans objet en loi de finances.</p>
Mise en œuvre													
oui	En cours	Partielle	non										
<p><u>Proposition n° 10 :</u> Renforcer les liens entre l'INRAP et les différents acteurs de la recherche. Encourager les collaborations scientifiques entre les acteurs institutionnels de l'archéologie préventive et</p>	<p>Sans objet en loi de finances.</p>												

Propositions				Dispositions adoptées / Commentaires			
entre les archéologues, quels que soient leur statut et leur structure d'appartenance.							
Mise en œuvre							
oui	En cours	Partielle	non				
Le Centre des monuments nationaux							
<p><u>Proposition n° 11 :</u> Supprimer l'affectation au Centre des monuments nationaux de la part du prélèvement sur les mises engagées dans les jeux de cercle en ligne codifiée à l'article 302 bis ZI du code général des impôts. Procéder à la rebudgétisation intégrale des financements publics alloués au CMN en les majorant à due concurrence de la perte de recettes subie au titre de la suppression de l'affectation de recettes fiscales.</p>				<p>Deux des trois rapporteurs de la MEC ont déposé un amendement en ce sens dans le cadre du projet de loi de finances pour 2012.</p>			
Mise en œuvre							
oui	En cours	Partielle	non				
			X				
<p><u>Proposition n° 12 :</u> Mobiliser au maximum le fonds de roulement afin de financer les dépenses de restauration des monuments nationaux prévues dans le cadre de la programmation pluriannuelle 2011-2013.</p>				<p>Sans objet en loi de finances.</p>			

Propositions				Dispositions adoptées / Commentaires			
Mise en œuvre							
oui	En cours	Partielle	non				
<p><u>Proposition n° 13 :</u> Étudier les possibilités de détachement, au sein des opérateurs culturels, des agents de catégorie C rattachés au ministère de la Culture et de la communication. Accompagner ce détachement du transfert de la masse salariale correspondante.</p>				<p>Sans objet en loi de finances.</p>			
Mise en œuvre							
oui	En cours	Partielle	non				
Le Centre national de la chanson, des variétés et du jazz							
<p><u>Proposition n° 14 :</u> Substituer au dispositif de remboursement pour les sommes recouvrées inférieures à 80 euros un seuil de même montant, en dessous duquel la taxe n'est pas recouvrée.</p>							
Mise en œuvre							
oui	En cours	Partielle	non				
			X				
<p><u>Proposition n° 15 :</u> Le CNV et son ministère de tutelle, en collaboration avec les professionnels du secteur, doivent redéfinir les critères d'attribution</p>				<p>Sans objet en loi de finances.</p>			

Propositions				Dispositions adoptées / Commentaires			
des aides afin de rendre le dispositif de sélection plus opérant.							
Mise en œuvre							
oui	En cours	Partielle	non				
				<p><u>Proposition n° 16 :</u> Clarifier les compétences respectives du CNV et de l'Association pour le soutien du théâtre privé en définissant plus précisément le champ des spectacles respectivement pris en charge par ces deux organismes.</p> <p>Sans objet en loi de finances.</p>			
Mise en œuvre							
oui	En cours	Partielle	non				
				<p><u>Proposition n° 17 :</u> Améliorer l'information relative au CNV dans les lieux publics de spectacles.</p> <p>Sans objet en loi de finances.</p>			
Mise en œuvre							
oui	En cours	Partielle	non				
				<p><u>Proposition n° 18 :</u> Préparer la transposition de la directive « Services » en définissant au plus vite les règles de déclaration des spectacles et de perception de la taxe applicables aux entreprises européennes de spectacle non établies en France.</p> <p>Sans objet en loi de finances.</p>			

Propositions				Dispositions adoptées / Commentaires			
Mise en œuvre							
oui	En cours	Partielle	non				
Le Centre national du livre							
<p><u>Proposition n° 19 :</u> Étudier, eu égard au produit relativement modeste des taxes affectées et aux risques pesant sur leur rendement, la rebudgétisation du financement du CNL.</p>				Proposition à valeur prospective.			
Mise en œuvre							
oui	En cours	Partielle	non				
<p><u>Proposition n° 20 :</u> Resserrer le dispositif de soutien du livre autour de quelques grandes catégories d'aides.</p>							
Mise en œuvre							
oui	En cours	Partielle	non				
			X				

LES FINANCEMENTS EXTRABUDGÉTAIRES DE LA RECHERCHE ET DE L'ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR

La commission des Finances a souhaité saisir la Mission d'évaluation et de contrôle des différents problèmes de pilotage et de contrôle des financements extrabudgétaires de la recherche et de l'enseignement supérieur.

Elle a désigné les trois rapporteurs qui avaient déjà travaillé sur les pôles de compétitivité en 2009 (rapport n° 1930) et sur le crédit d'impôt recherche en 2010 (rapport n° 2686), MM. Alain Claeys et Jean-Pierre Gorges, Rapporteurs spéciaux de la commission des Finances sur la mission *Recherche et enseignement supérieur* et M. Pierre Lasbordes, rapporteur pour avis au nom de la commission des affaires économiques des crédits de la recherche.

*

Les financements innovants occupent une part croissante dans l'effort public en faveur de l'enseignement supérieur et de la recherche.

En l'absence de marges de manœuvre financières et budgétaires, la priorité donnée au secteur de la recherche en raison de son caractère stratégique pour l'avenir de l'économie française a conduit à sélectionner des financements spécifiques, d'un impact limité sur le niveau d'endettement public. Ces financements ont été le recours choisi pour le plan Campus d'abord, pour le programme d'Investissements d'avenir ensuite.

Le plan Campus, lancé en 2007, prévoit une enveloppe de 5 milliards d'euros afin de créer une dizaine d'universités de taille mondiale.

Le Grand emprunt a mobilisé en 2010 un total de 34,64 milliards d'euros dont 18,9 milliards d'euros pour l'enseignement supérieur et la recherche. La conduite du programme d'investissement d'avenir est elle aussi innovante et sera un test de la capacité de l'État à assumer son rôle de stratège en confiant la gestion à des opérateurs, comme les universités et l'Agence nationale de la recherche. Ce sera aussi, pour les établissements d'enseignement supérieur, un laboratoire de l'autonomie.

Mais sur le terrain l'apport financier est encore très modeste : pour le Plan campus, 56,9 millions d'euros au 30 novembre 2011 ; pour les investissements d'avenir, 1,5 milliard d'euros de dotations consommables (prises d'actifs à risque) et 10,4 millions d'euros de dotations non consommables (les intérêts du capital levé par le Grand emprunt) au 30 septembre.

D'autre part, ces fonds extrabudgétaires sont par définition difficiles à suivre par le Parlement, dans sa mission constitutionnelle de contrôle des finances publiques. Expliquer la lenteur de la mise en place des projets, présenter des propositions pour un pilotage plus efficace et une meilleure « auditabilité » des comptes : telle est l'ambition du rapport de la Mission d'évaluation et de contrôle.

Le rapport a été publié en décembre 2011.

*

* *

PROPOSITIONS DE LA MEC SUR LES FINANCEMENTS EXTRA-
BUDGÉTAIRES DE LA RECHERCHE ET DE L'ENSEIGNEMENT
SUPÉRIEUR
(RAPPORT N° 4031 DU 7 DÉCEMBRE 2011)

Proposition n° 1 – Garantir aux universités bénéficiaires du plan Campus une rémunération pour le capital de 3,7 milliards d'euros au titre de l'ensemble de la période écoulée depuis décembre 2007, date de l'inscription de cette somme sur le compte d'affectation spéciale *Participations financières de l'État*.

Proposition n° 2 – Mettre à la disposition du Parlement une présentation homogène et continue des dépenses budgétaires et extrabudgétaires permettant une vision des différents volets des politiques publiques en matière d'enseignement supérieur et de recherche. Ce document de consolidation peut prendre la forme d'un document de politique transversale présenté en annexe au projet de loi de finances. Il devrait avoir son correspondant en loi de règlement.

Proposition n° 3 – Le document établissant les dépenses consolidées doit intégrer deux présentations. L'une, budgétaire, en crédits, recettes et dépenses, doit comporter une ventilation entre investissement et fonctionnement. L'autre doit présenter la constitution d'actifs durables et autant que possible la rentabilité de ces actifs.

Ce document de synthèse doit décrire les actifs créés au bénéfice de l'État ou des porteurs de projets en précisant leur nature, leur volume et leur régime juridique.

Proposition n° 4 – Présenter annuellement au Parlement un calendrier actualisé et détaillé du déroulement réalisé et prévisionnel de l'opération Campus.

Proposition n° 5 – Clarifier le rôle des pôles de recherche et d'enseignement supérieur (PRES) en fonction de leurs différentes formes juridiques, dans la mise en œuvre des Investissements d'avenir, en particulier des initiatives d'excellence, en élargissant leur socle de compétences minimales et en améliorant leur gouvernance.

Proposition n° 6 – Les opérateurs chargés de la mise en œuvre des investissements extrabudgétaires doivent présenter chaque année un récapitulatif consolidé par site et par organisme de l'ensemble des crédits reçus, précisant leur niveau de participation financière dans le domaine de l'Enseignement supérieur et de la recherche.

Proposition n° 7 – Encourager l'Agence d'évaluation de la recherche et de l'enseignement supérieur (AERES) à participer à l'évaluation *ex post* des Investissements d'avenir tout en précisant les modalités de son intervention.

Proposition n° 8 – Assurer la traçabilité des crédits jusqu'à leur exécution pour les crédits du programme d'Investissements d'avenir.

Proposition n° 9 – Introduire dans le document de politique transversale ou dans le « jaune budgétaire » une présentation des crédits engagés et décaissés opération par opération pour les projets d'un montant supérieur à 10 millions d'euros.

Proposition n° 10 – Systématiser l'usage d'un « noyau dur » de critères d'évaluation standardisés mesurant la rentabilité socio-économique des Investissements d'avenir, afin de permettre l'analyse globale ou comparée de leurs performances.

Proposition n° 11 – Élaborer des indicateurs de performance quant à la conduite des actions immobilières et d'équipement de grande taille, portant sur la maîtrise des coûts et des délais à chaque phase du projet.

Proposition n° 12 – Élaborer des indicateurs de performance relatifs au retour sur investissement de l'État et à l'intéressement de l'opérateur à la rentabilité du projet portant sur leur volume, leur évolution et leur efficacité.

EXAMEN EN COMMISSION

Au cours de la séance du 7 mars 2012 à 10 heures, la commission des Finances examine le rapport d'information de la mission d'évaluation et de contrôle (MEC) relatif aux suites données aux propositions de la MEC au cours de la XIII^{ème} législature.

M. Dominique Baert, Président. Nous allons maintenant entendre les deux Présidents de la MEC, MM. Olivier Carré et David Habib, qui ont souhaité faire pour nous le point sur les suites données aux propositions de la mission d'évaluation et de contrôle depuis le début de la législature.

Les thèmes des missions, comme les types de propositions présentées par la MEC étant très disparates, vous n'avez pas centré votre propos sur l'analyse statistique du « taux de réussite » des propositions de la mission. Sans éluder cet aspect, vous avez privilégié une présentation rendant justice aux particularités de chaque sujet.

MM. les Présidents et rapporteurs, vous avez la parole.

M. Olivier Carré, co-rapporteur. Plusieurs d'entre vous s'en souviennent, lorsque la Mission d'évaluation et de contrôle a été créée en 1999, l'intention novatrice était de faire travailler une instance parlementaire annuelle pour présenter des propositions de nature à améliorer les résultats des politiques publiques. Il s'agissait de rationaliser l'action publique plutôt que de demander – classiquement – des moyens supplémentaires.

« Contrôler réellement, pour dépenser mieux et prélever moins » : douze ans après le rapport Migaud de 1999, le mot d'ordre reste d'actualité. La mission a confirmé ses principes de fonctionnement, destinés à assurer un consensus politique sur des propositions de réforme ou d'amélioration de l'action de l'État.

Au cours de la XIII^{ème} législature, la MEC a mené à bien quinze missions portant sur des sujets très différents, mais avec un certain nombre de points forts, tenant compte d'enjeux économiques et budgétaires. J'en citerai deux : les questions militaires, suivant la consigne de Gilles Carrez, Rapporteur général, donnée à la fin de la législature précédente ; les questions relatives à la recherche et à l'articulation entre l'entreprise et l'université.

Les quatre thèmes traités au cours de l'année 2011 ont été centrés sur les méthodes d'action de l'État : les externalisations du ministère de la défense, la soutenabilité de l'évolution de la masse salariale de la fonction publique, le financement des politiques culturelles de l'État par des ressources affectées, enfin les financements extrabudgétaires de la recherche.

On le constate en filigrane dans les sujets retenus : la commission s'est toujours inscrite dans sa démarche de contrôle des finances publiques et d'évaluation de la performance.

Le champ des sujets retenus est très inégal : les plus larges auront porté sur la gestion des ressources humaines : d'abord en 2009 au sein du ministère de l'Écologie, puisque la MEC a élargi son analyse à l'ensemble de l'organisation du ministère, en cours de réforme, et à un certain nombre de politiques publiques menées par le ministère, puis en 2011, en abordant les problématiques générales de gestion de la masse salariale de l'État.

D'autres sujets étaient plus nettement circonscrits : pour exemple, l'allocation des moyens des universités, le financement des opérations militaires extérieures, celui des SDIS, la politique des pôles de compétitivité, ou les recettes exceptionnelles de la Défense.

On peut rattacher les propositions des différentes MEC à trois catégories de préoccupations.

La première porte sur l'analyse des méthodes et les organisations. Un peu comme le feraient des commissaires aux comptes, les MEC se posent généralement la question de la qualité, de la sécurité et de la simplicité des processus de décision. Les missions ont ensuite préconisé des réformes destinées à promouvoir de « bonnes pratiques administratives ». C'est le cas pour toutes les missions, bien sûr à des degrés variables selon les sujets. Il est à noter que ces propositions suffisent parfois à dégager des économies de fonctionnement.

Le deuxième thème de préoccupations est celui des moyens budgétaires, qui concerne l'ensemble des MEC à l'exception de l'immobilier de l'État et des pôles de compétitivité. Une seule MEC a porté sur l'analyse d'une dépense fiscale, celle relative au crédit d'impôt recherche. En 2011, la MEC a examiné la question de l'arbitrage entre les crédits budgétaires et la fiscalité affectée pour le financement d'une politique spécifique ; à propos des politiques culturelles de l'État, elle a été conduite à souligner les inconvénients de l'affectation des recettes.

Enfin la troisième catégorie de préconisations de la MEC tend à améliorer l'information du Parlement. Il est remarquable que le défaut d'information soit relevé pour les trois MEC relevant du secteur de la défense. Il est non moins significatif que les réponses du Gouvernement ne soient pas exactement en adéquation avec les demandes d'information de l'Assemblée pour plusieurs sujets intéressant la défense.

Les quinze problématiques de la XIIIème législature ont conduit à la formulation de 241 propositions.

64 d'entre elles, émises au cours de l'année 2011, ont un caractère trop récent pour autoriser un suivi de leur évaluation, à l'exception de 3 qui ont pu être reprises en loi de finances.

Sur les 177 propositions formulées au cours des quatre premières années de la législature, 129 ont été mises en œuvre, de manière complète ou partielle, ou sont en cours de mise en œuvre, soit 73 %. Symétriquement 47 propositions, soit près de 27 %, n'ont fait l'objet d'aucune application.

On constate donc que le Gouvernement a tenu compte de près des trois-quarts des différentes propositions de la MEC. Il est permis de s'en réjouir.

Je remarque que la Cour des comptes, selon une méthodologie comparable à la nôtre, aboutit pour ses propres préconisations figurant au rapport public annuel, à un taux voisin : 71 % de propositions suivies d'effet en 2011.

Cet « indicateur de résultat » de nos propositions illustre le caractère transpartisan et de bon sens de ces propositions comme la réceptivité du Gouvernement aux suggestions de la commission des Finances.

Dans certains cas, il n'a pas été donné suite aux propositions de la MEC, soit parce que les choix fondamentaux de l'exécutif s'y opposaient, soit parce que l'organisation de l'État a généré des résistances aux réformes.

Pour terminer, je voudrais ajouter quelques remarques.

Au cours de cette législature, a été créé le Comité d'évaluation et de contrôle, le CEC. Ce comité, sous l'autorité du président de l'Assemblée nationale, regroupe des parlementaires de l'ensemble des commissions et analyse les politiques publiques avec des points de vue dépassant le simple cadre budgétaire.

La question de la cohérence entre les travaux de la MEC et ceux du CEC se pose nécessairement. Les conclusions du CEC en matière d'efficacité de la dépense publique ne sont pas très différentes de celles de la MEC. Il y a un réel risque de « doublon » entre ces deux instances qui doit conduire à s'interroger sur la finalité des travaux engagés par la MEC.

La MEC a une autorité certaine auprès de l'exécutif, souvent renforcée par le travail fructueux mené par la Cour des comptes à sa demande. Ses travaux sont reconnus comme de qualité et ses préconisations ont une résonance forte tant au niveau du ministère du Budget que des autres ministères. Elle constitue à mon sens un outil de pilotage des comptes publics pas assez utilisé au regard des contrôles qu'exige la situation actuelle des finances publiques.

La MEC devrait permettre de vérifier la bonne adéquation entre les moyens et les objectifs politiques donnés à chacun des ministères et d'avoir une lecture transversale de l'usage des fonds par rapport à ces objectifs. Les objectifs

des programmes comme les indicateurs pourraient être analysés de manière plus exhaustive au regard des moyens. Le contrôle budgétaire devrait s'effectuer au fil de l'eau et pas seulement au moment de l'examen des crédits de la loi de règlement. J'ai pu mesurer que la MEC a un réel potentiel pour développer ces missions.

Enfin, je tiens à rendre hommage à Georges Tron qui a présidé les travaux de la MEC pendant la première partie de la législature. Pour conclure, je dirais que la MEC constitue un très bel outil pour mieux faire vivre la LOLF comme l'élément cardinal de la rencontre entre l'exécutif et le législatif.

M. David Habib, co-rapporteur. À mon tour, je veux rendre hommage à Georges Tron, associé à nos travaux pendant les deux premières années de la législature.

Je vous propose d'évoquer de façon plus particulière le sort des préconisations des différentes MEC.

Rappelons que sur les 177 propositions formulées au cours des quatre premières années de la législature, 129 ont été mises en œuvre, de manière complète ou partielle. Pour un certain nombre de sujets, les préconisations de la commission des Finances ont été suivies d'effet très largement ou en quasi-totalité : l'enseignement, la recherche, les pôles de compétitivité, le crédit impôt recherche. Elles n'appellent donc pas de commentaire particulier.

En revanche, les propositions des trois missions consacrées au secteur de la défense nationale, qui portaient sur le financement de l'équipement naval militaire, celui des OPEX et les recettes extrabudgétaires de la défense ont rencontré d'importantes difficultés de mise en œuvre.

Il en est de même pour le financement des Services départementaux d'incendie et de secours. La MEC s'est heurtée notamment à des résistances de la part des ministères chargés des finances pour mettre en application des préconisations simples qui auraient éclairé les contribuables et la représentation nationale.

En ce qui concerne la fonction d'évaluation et de contrôle de l'Assemblée nationale, le Comité d'évaluation et de contrôle ne remplit pas à mon sens aujourd'hui les mêmes missions que la MEC. L'un comme l'autre vont connaître des évolutions. Il conviendrait de préciser, sinon d'unifier leur rôle.

Le Conseil constitutionnel, lors de la réforme du Règlement de notre Assemblée en 2009, a rappelé que la Constitution garantissait le rôle éminent de la commission des Finances en matière de contrôle des politiques publiques. Si une nouvelle instance chargée du contrôle des politiques publiques devait être créée, il faudrait tenir compte de la décision du Conseil et veiller à placer la commission des Finances au cœur du dispositif.

Au cours de la prochaine législature, trois thématiques devraient selon moi être abordées : le financement des politiques environnementales, le logement, en particulier les préoccupations des collectivités locales au regard des financements multiples en matière de logement social, et enfin les questions liées à l'agriculture, plus précisément à la certification des produits agricoles.

La question des moyens de la MEC est posée, de ses pouvoirs d'investigation, de sa capacité à continuer à dialoguer avec la Cour des comptes. Elle assurerait son devoir de contrôle de manière plus exemplaire si elle pouvait se saisir d'un ou deux sujets qu'elle suivrait sur une durée longue en aménageant une forme de droit de suite.

Je me réjouis du travail effectué et tiens à souligner l'esprit très constructif dans lequel se sont déroulés les travaux. Des missions comme celles concernant les musées nationaux ou le crédit d'impôt recherche sont de très bons exemples d'une vision partagée entre parlementaires de sensibilité et d'horizon différents.

M. Dominique Baert, Président. Je vous remercie. Si vous le permettez, j'aimerais soulever des questions qui s'adressent tant à vous-mêmes, MM. les rapporteurs, qu'à l'ensemble de nos collègues. Estimez-vous souhaitable que la MEC reprenne ses travaux au cours de la prochaine législature ? Doit-elle, à vos yeux, évoluer, et dans quel sens ? Comment améliorer ses types de travaux, ses méthodes, la nature des relations nouées avec l'exécutif ?

Enfin, avez-vous rencontré soit des difficultés de nature juridique, tenant par exemple à l'insuffisance des pouvoirs d'investigation de la MEC, soit des limites de nature matérielle liées à des moyens insuffisants ? Avez-vous en conséquence le sentiment qu'il serait bon de compléter la LOLF ou le Règlement de notre Assemblée et éventuellement de renforcer les moyens dont dispose la mission ?

Mme Marie-Christine Dalloz. La nécessité pour le Parlement de disposer d'un outil de suivi et de pilotage des comptes publics me paraît évidente. Le maintien de la MEC présente donc une véritable utilité.

L'analyse des programmes devrait, à mon sens, être réalisée sous un angle politique. Le fait que 129 propositions formulées par la MEC aient été suivies d'effet est très positif, mais la MEC est-elle bien l'enceinte au sein de laquelle les propositions doivent être formulées ?

Je partage pleinement l'opinion de David Habib selon laquelle la MEC devrait, à l'avenir, s'intéresser à la politique environnementale ; j'espère que le ministère concerné collaborera pleinement.

Je souhaiterais pour finir avoir des précisions sur les moyens dont la MEC a pu bénéficier au cours de la législature écoulée.

M. Michel Diefenbacher. Il faut évidemment maintenir la MEC.

Je dois dire que le nombre de propositions non suivies d'effets me paraît important. Peut-on distinguer, au sein de ces propositions, celles qui ont été formulées pour servir d'aiguillon à des réformes de long terme tout en sachant que leur mise en œuvre ne pourrait être immédiate, de celles qui ont été tout bonnement écartées par les administrations concernées ? Le pourcentage de propositions suivies d'effet est variable selon les sujets ; les recommandations relatives aux moyens exceptionnels du ministère de la Défense ou aux services départementaux d'incendie et de secours (SDIS) ont été assez largement ignorées.

M. Thierry Carcenac. La question de la cohérence entre les travaux de la MEC et ceux du CEC, précédemment évoquée, se pose en effet avec acuité. Je rappelle que nous disposons par ailleurs d'autres instruments de contrôle, comme par exemple la mission d'information sur la mise en œuvre de la LOLF. Nous sommes donc en mesure de dresser des constats ; encore faudrait-il pouvoir en tirer les conséquences. Il pourrait être utile, en début de législature, de définir de manière cohérente les actions à conduire, en aménageant une forme de droit de suite. Je pourrais faire un parallèle avec la mise en œuvre de la LOLF : si celle-ci a permis de redynamiser l'examen du projet de loi de finances initiale, des progrès restent à faire s'agissant de la loi de règlement.

M. Jean-Louis Dumont. La poursuite des travaux de la MEC s'impose. Il serait cependant utile de se concentrer sur des sujets d'actualité plus précis, et de procéder à de véritables évaluations. À cette fin, il convient que la commission des Finances se dote de moyens appropriés. Des évaluations pourraient être menées sur la politique immobilière de l'État (pour laquelle la MEC a d'ailleurs permis des évolutions), ou sur des politiques régaliennes déconcentrées ou déléguées (par exemple les aides à la pierre en matière de logement). La question des moyens d'évaluation a été posée il y a quelques années ; elle avait soulevé des réticences, comme s'il ne pouvait exister d'autres moyens d'évaluation que ceux fournis par Bercy. J'estime pour ma part que la MEC devrait avoir les moyens de décider elle-même ; mais je ne suis pas sûr que cette préoccupation soit partagée au sein de notre Assemblée. Par ailleurs, en hiérarchisant davantage ses préconisations, la MEC gagnerait en efficacité.

M. David Habib, co-rapporteur. La MEC doit être maintenue au cours de la prochaine législature.

Je partage l'interrogation exprimée sur l'analyse des programmes. Plus largement, où notre contrôle doit-il s'arrêter ? Doit-il ou non revêtir une dimension qualitative ? Cela pose en creux la question des moyens propres de la MEC et de la force de ses préconisations.

Pour répondre à la question de Mme Dalloz, les moyens dont a disposé la MEC sont ceux que le Président de la commission des Finances a bien voulu lui donner. Nous n'avons jamais rencontré la moindre difficulté de ce point de vue.

Je serais un peu plus réservé sur le choix des thèmes opéré par le Bureau de notre Commission, qui a retenu chaque année un sujet d'ordre militaire. Il serait à mon avis souhaitable que les co-Présidents de la MEC puissent choisir eux-mêmes un thème par an.

Sur la nécessité d'un droit de suite, je constate que nous sommes tous d'accord.

À l'interrogation de M. Diefenbacher, sur les motifs pour lesquels certaines propositions de la MEC n'ont pas été suivies d'effets, je crois pouvoir répondre qu'il s'agit d'une volonté politique de ne pas partager nos options. S'agissant des SDIS, alors que tous les acteurs rencontrés étaient unanimes pour constater l'existence d'un problème de financement, Michèle Alliot-Marie, alors ministre de l'Intérieur, a cru bon de le nier, moyennant quoi nos propositions sont demeurées sans suite.

M. Olivier Carré, co-rapporteur. Le CEC se prononce sur l'opportunité des politiques publiques qu'il examine. À la différence de la MEC, chacun des rapporteurs exprime d'ailleurs sa position personnelle dans le rapport. À mon sens, le cœur de mission de la MEC est un peu différent, puisqu'il s'agit de vérifier l'adéquation des moyens aux objectifs, dans un souci de bonne utilisation des deniers publics. Les travaux que nous avons conduits sur le financement extrabudgétaire des opérateurs culturels ont ainsi permis de constater une utilisation à mon avis sous-optimale des ressources publiques.

Je tiens à signaler ici l'esprit très constructif dans lequel se sont déroulés les travaux de la MEC, notamment du fait de l'opposition. Ce mode de fonctionnement me paraît très sain pour la démocratie, de même que la décision de confier à un membre de l'opposition la présidence de la commission des Finances.

Plus de dix ans après sa création, la MEC produit des travaux de qualité, qui demeurent insuffisamment exploités, alors qu'ils permettraient de mieux employer les deniers publics. Un meilleur ciblage de nos travaux devrait contribuer, à l'avenir, à renforcer l'efficacité de nos propositions.

M. Dominique Baert, Président. Pour terminer, la Commission est-elle favorable à la publication de ce rapport d'information ?

La Commission autorise la publication du rapport d'information.