

A S S E M B L É E      N A T I O N A L E

X I V <sup>e</sup>      L É G I S L A T U R E

# Compte rendu

## Commission des Finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire

- Audition, ouverte à la presse, de M. Guy PIOLÉ, président de la deuxième chambre de la Cour des comptes, sur le rapport d'enquête réalisé par la Cour, en application du 2<sup>o</sup> de l'article 58 de la loi organique relative aux lois de finances, sur les aides de l'État aux territoires concernés par les restructurations des armées..... 2
- Informations relatives à la Commission..... 12
- Présences en réunion ..... 14

Mercredi

3 décembre 2014

Séance de 9 heures 30

Compte rendu n° 48

SESSION ORDINAIRE DE 2014-2015

**Présidence  
de M. Gilles Carrez,  
Président**

*puis de*

**Mme Marie-Christine Dalloz,  
Secrétaire**



*La Commission entend, en audition ouverte à la presse, M. Guy Piolé, président de la deuxième chambre de la Cour des comptes, sur le rapport d'enquête réalisé par la Cour, en application du 2° de l'article 58 de la loi organique relative aux lois de finances, sur les aides de l'État aux territoires concernés par les restructurations des armées.*

**M. le président Gilles Carrez.** Nous examinons aujourd'hui le quatrième rapport que nous avons demandé à la Cour des comptes à la fin de l'année 2013 dans le cadre du 2° de l'article 58 de la loi organique relative aux lois de finances. Nous avons déjà reçu et étudié les rapports portant sur les organismes de gestion agréés – domaine dans lequel nous avons scrupuleusement suivi les recommandations de la Cour des comptes –, le Défenseur des droits et les frais de justice.

Par ailleurs, compte tenu de l'ampleur du sujet, la Cour nous remettra l'année prochaine son rapport sur les dispositifs et les crédits mobilisés en faveur des jeunes sortis sans qualification du système scolaire.

Enfin, à la demande du rapporteur spécial des budgets du travail et de l'emploi, Christophe Castaner, un bilan plus général des actions de revitalisation des territoires sinistrés économiquement sera effectué en 2015. Pour l'heure, la Cour s'est intéressée aux aides de l'État aux territoires concernés par les restructurations des armées et nous a transmis son rapport le 6 novembre dernier.

**M. Guy Piolé, président de la deuxième chambre de la Cour des comptes.** Mesdames et messieurs les députés, je suis honoré de vous présenter le contenu du rapport de la Cour des comptes consacré aux aides de l'État aux territoires concernés par les restructurations des armées. Nous avons consacré le premier semestre de 2014 aux investigations nécessaires à la rédaction de ce rapport, celui-ci ayant été élaboré puis contredit par quarante-cinq des quatre-vingts destinataires de nos observations provisoires – principalement des élus locaux – jusqu'en novembre dernier.

La réforme de l'outil de défense engagée en 2008 a touché quatre-vingts communes qui ont perdu leur implantation militaire ; ainsi, vingt régiments et douze bases militaires, soit 54 000 postes, devaient être supprimés entre 2009 et 2015. Ce mouvement a eu des effets économiques et sociaux majeurs dans les bassins concernés. Afin d'aider les collectivités, l'État a élaboré un plan d'aide massif, reposant sur une instruction du Premier ministre du 25 juillet 2008, dont l'objectif visait à recréer autant d'emplois qu'en détruisait la réforme. L'État – l'action des collectivités territoriales n'entrait pas dans le champ de la commande adressée la Cour – a mobilisé d'importants moyens pour atteindre ce but. La Cour des comptes dresse dans ce rapport le bilan des efforts de l'État, en France métropolitaine, pour redynamiser les territoires frappés par les restructurations.

Le dispositif a souffert d'un pilotage et d'une gouvernance imparfaits, mais les moyens budgétaires étaient abondants et le cadre contractuel des aides aux collectivités territoriales s'est révélé souple. La Cour a constaté que l'aide fournie par l'État – constituée de mesures dont certaines doublonnaient entre elles – n'avait pas forcément de lien évident avec le préjudice subi par le territoire, et il s'avère difficile d'évaluer son impact sur la création d'emplois et sur la situation des entreprises. Les cessions immobilières n'épousent pas toujours les intérêts de l'État ni même ceux du ministère de la Défense, celui-ci ne percevant d'ailleurs pas obligatoirement le produit de ces opérations.

Le plan d'action, ambitieux, a pâti de la faiblesse de sa gouvernance. 300 millions d'euros devaient lui être consacrés, de multiples acteurs étant chargés de sa gestion. Cette architecture n'a pas permis de faire émerger un pilotage affirmé, qui aurait dû échoir au Premier ministre. L'insuffisante coordination entre les acteurs, la Délégation interministérielle à l'aménagement du territoire et à l'attractivité régionale – DATAR –, le Commissariat général à l'égalité des territoires – CGET –, le ministère de la Défense et ses établissements, le ministère de l'Intérieur et les opérateurs de l'État – a engendré une instabilité du dispositif qui a empêché le déploiement de certaines actions, comme le plan Grand Nord-Est, ou l'investissement de certaines structures, comme la Société de valorisation foncière et immobilière – SOVAFIM.

Les contrats de site – contrats de redynamisation de site de défense – CRSD – ou plans locaux de restructuration (PLR) – représentaient les supports principaux des aides versées par l'État aux collectivités territoriales. Le fonds pour les restructurations de la défense – FRED –, le fonds national d'aménagement et de développement du territoire – FNADT – et le fonds de soutien aux communes touchées par le redéploiement des armées – FSCT –, gérés respectivement par le ministère de la Défense, la DATAR-CGET, et la direction générale des collectivités locales du ministère de l'Intérieur, devaient financer ces contrats. À la fin de l'année 2013, cinquante et un contrats de site avaient été signés, dont une douzaine a été examinée par la Cour des comptes. À la même date, 233 des 300 millions d'euros programmés avaient été engagés dans des contrats, mais seuls 74,5 millions d'euros avaient été effectivement payés. Ces contrats ont eu un important effet de levier, puisque les collectivités territoriales ont engagé de leur côté plus de 1 milliard d'euros.

Nous n'avons pas réussi à mettre en évidence de lien entre le montant des aides versées par l'État et les dommages subis. Ainsi, Metz a perdu 5 078 emplois et a reçu 32 millions d'euros, quand Compiègne était aidé à hauteur de 9,4 millions d'euros pour 393 emplois supprimés. À la page 11 de notre rapport, un tableau recense les principales différences de traitement ; on y lit que le montant des fonds d'État consacrés à la compensation d'un emploi perdu varie de 2 800 euros à 96 000 euros.

Les projets inscrits dans les contrats de site – qui visent à redynamiser les territoires frappés par les restructurations – se sont avérés hétérogènes. Des avenants ont parfois été signés, preuve de la volonté d'élaborer rapidement le contrat pour s'assurer l'obtention d'un financement, quitte à le modifier par la suite. Contrairement à ce que prescrit la réglementation, des baux emphytéotiques administratifs ont pu être inclus dans ces contrats.

Une phase de diagnostic territorial devait obligatoirement précéder la signature d'un contrat. D'un faible enjeu financier – de l'ordre de 2 millions d'euros par rapport aux 233 engagés –, le contenu de cette procédure s'est avéré décevant.

Nous avons aussi constaté une dénaturation du fonds de soutien aux collectivités territoriales, qui était censé les aider à faire face à des difficultés budgétaires très ponctuelles et qui, pour des communes comme Briançon ou Barcelonnette, est devenu une source d'aide permanente.

Les aides aux entreprises ont revêtu plusieurs formes. La Cour s'est interrogée sur l'impact des exonérations fiscales et sociales, difficile à mesurer en l'absence d'évaluations conduites par l'administration centrale. Elle a tenté de combler cette lacune en adressant un questionnaire aux préfetures : les réponses ont montré qu'il est ardu d'estimer les effets de ces dispositifs d'exonération dont les administrations déconcentrées se sont peu emparées, ce

qui explique que les chefs d'entreprise les connaissent mal. En matière d'emplois créés dans des zones de restructuration de la défense, l'État a surestimé l'impact des exonérations de cotisations sociales. Le succès de ce dispositif a été si faible que nous avons constaté une créance de l'État sur l'Agence centrale des organismes de sécurité sociale – ACOSS –, alors que, en général, c'est plutôt la sécurité sociale qui possède des créances sur l'État.

Les subventions aux entreprises, prévues dans le plan et conformes au droit de l'Union européenne, reposaient sur des soutiens plafonnés à l'emploi et à l'investissement : un maximum de 600 000 euros par entreprise, ou de 10 000 euros par emploi créé ou de 5 000 euros par emploi maintenu. Il y a lieu de simplifier la procédure, qui est à la fois nationale et locale. En définitive, 255 entreprises ont bénéficié de ces subventions pour une création attendue de 5 000 emplois et un coût budgétaire de 35 millions d'euros. Ces aides ont parfois bénéficié à des structures qui se trouvaient dans une situation précaire, et nombre d'entre elles ont été liquidées dans l'année suivant le versement des subventions. Elles ont également pu permettre la pérennisation de certains emplois ou la transformation de contrats à durée déterminée en contrats à durée indéterminée. Le respect de la règle exigeant que l'emploi doive être maintenu pendant deux ans fut peu contrôlé. Nous n'avons pas non plus pu établir de relation entre l'aide versée et la qualification des emplois. Nous avons relevé deux cas où les plafonds des aides furent largement dépassés : il s'agit des sociétés Safran à Commercy dans la Meuse et Eurocopter en Seine-Saint-Denis, qui ont reçu respectivement 2,2 et 9,6 millions d'euros.

Les prêts participatifs ont été accordés par la Société de financement pour la réforme et le développement – Sofired –, mais celle-ci relève dorénavant de Bpifrance et non plus du ministère de la Défense, si bien qu'il n'est plus possible de tracer le dispositif. Lorsqu'elle faisait partie du ministère de la Défense, la Sofired avait prêté 1,7 million d'euros pour cinquante et un emplois, soit un bilan modeste. Le potentiel de prêts participatifs s'élève à 70 millions d'euros avec une garantie de 7 millions d'euros apportée par le ministère de la Défense.

Lorsque les armées quittent un territoire, elles libèrent des terrains, des casernes et des immeubles. Depuis 2004, le ministère de la Défense peut échapper à l'adjudication et procéder à des cessions négociées avec les acquéreurs – qui sont principalement des collectivités locales –, ce dispositif ayant été renforcé par la loi de finances pour 2009. La mission pour la réalisation des actifs immobiliers – MRAI – de la défense, créée en 1987, a pour vocation de sensibiliser les collectivités territoriales au devenir des emprises immobilières, de favoriser l'émergence de projets et d'évoquer les questions techniques comme la dépollution des sols. La MRAI a joué un rôle plus exposé que prévu en matière de négociation entre les préfets et les élus, du fait de la présence de France Domaine et de la SOVAFIM.

La cession à l'euro symbolique devait rester l'exception, mais elle est devenue la règle ; si une collectivité est partie à un CRSD, elle a le droit de demander le bénéfice de l'euro symbolique. Celui-ci a représenté pour l'État un manque à gagner de 156 millions d'euros jusqu'en 2013 – ce montant résultant d'une évaluation raisonnable du prix des terrains cédés. Or, ces opérations concernent parfois des terrains situés en centre-ville et parfaitement urbanisables.

De plus, la clause de complément de prix – qui vise à rattraper d'éventuelles plus-values réalisées par des collectivités sur des terrains revendus à l'euro symbolique – n'existe qu'en théorie. France Domaine n'utilise pas son droit de suite consistant à vérifier, pour chaque parcelle ou chaque emprise, si une collectivité a réalisé une plus-value sur la revente d'un terrain dans le cadre d'une grande opération d'aménagement.

Par ailleurs, le mécanisme de la décote a eu un impact sur les cessions à titre onéreux. La loi du 18 janvier 2013 relative à la mobilisation du foncier public en faveur du logement et au renforcement des obligations de production de logement social a permis une décote de 100 % de la valeur des terrains. Ainsi, la décote et l'intervention mal coordonnée de certains acteurs ont entraîné le ministère de la Défense dans un rôle de financeur du logement social : celui-ci se trouvait en effet contraint d'accepter une décote sur les recettes qui lui étaient affectées au nom de la promotion du logement social. Nous préconisons de neutraliser l'effet de la décote, afin de libérer le ministère de la Défense de cette contribution au logement social, qui n'entre pas dans ses missions.

Enfin, la dépollution complique les cessions immobilières : l'État devait prendre en charge les frais de dépollution, mais le dispositif a prévu que l'acquéreur pouvait l'assurer. L'État ne parvenant pas à estimer précisément le coût de la dépollution, ceci conduit à des écarts parfois importants entre le montant évalué à partir du prix de vente et celui de la charge supportée *in fine* par l'acquéreur.

**M. Christophe Castaner, rapporteur spécial des crédits de la mission *Travail et emploi*.** Il est important de bénéficier du regard de la Cour des comptes sur ce sujet au fort enjeu financier. La réforme, annoncée en 2008, devait toucher quatre-vingt-deux sites et 55 000 emplois, et 23 500 postes seront concernés entre 2014 et 2019. Ces aides représentent plus de 550 millions d'euros engagés sur le budget de l'État. Votre rapport montre la volonté de l'État de soutenir les territoires touchés, mais, dans ce dispositif, ceux-ci bénéficient aussi d'effets d'aubaine. Cette situation découle de la précipitation avec laquelle les armées ont quitté certains endroits. Les élus locaux ont cherché à obtenir de l'État une aide financière aussi élevée que possible, si bien que la négociation n'a pas toujours porté en priorité sur la requalification du territoire et la préparation de l'avenir. L'État a tenté d'obtenir la paix sociale avec les élus et a oublié la dimension territoriale.

En préparant notre rapport d'information sur les plans de sauvegarde de l'emploi – PSE –, Véronique Louwagie et moi-même avons constaté que l'avenir du salarié primait sur la dimension territoriale. Dans le cadre de la réforme de 2008, le Gouvernement a voulu construire une contractualisation par territoire, mais cette approche a des limites, et le rapport de la Cour des comptes pointe même des injustices dans les mesures d'accompagnement liées à l'emploi : à une ville, on donne 96 000 euros par emploi, alors que d'autres villes obtiennent des montants beaucoup plus faibles.

Il est anormal que le ministre des Finances n'évalue pas les créations d'emplois induites par les aides fiscales accordées aux territoires en zone de restructuration défense – ZRD. Nous devons exiger l'élaboration d'un tableau de bord précis en la matière.

Quel regard portez-vous sur le chevauchement de plusieurs dispositifs comme les bassins d'emploi à redynamiser – BER –, les zones de revitalisation rurale – ZRR – et les ZRD ? Comment pourrait-on mieux ordonner et rendre plus efficace cette politique ?

Votre rapport souligne que des contrats de site ont parfois permis à des collectivités de financer des structures de commodité, comme des piscines ou des centres ludiques. Ces perspectives d'investissement sont importantes pour développer le tourisme dans certains des territoires ayant eu à subir cette réforme, si bien que je trouve trop sévère le terme de « commodité » que vous employez. Comment pourrait-on mieux articuler la négociation de ces contrats avec les objectifs de développement économique ?

Le rapport met bien en évidence le lien entre les financements publics et privés. Or, les négociations des contrats n'ont concerné que des acteurs publics et ont donc mis de côté la dimension du secteur privé. On mobilise dans certains territoires des financements privés liés à des fermetures d'entreprises, comme le volet territorial des PSE, ainsi que d'autres outils. Ne pourrait-on pas développer les fonds de mutualisation des moyens – seule la Bretagne en dispose – qui permettent de rationaliser l'action publique et d'en améliorer l'efficacité ?

Vous avez évalué le transfert immobilier à 150 millions d'euros. Certaines collectivités, qui n'ont pas la taille de porter des projets publics, ont du fait de ces transferts subi une aggravation de leur situation financière. Ne devrait-on pas prévoir une enveloppe spécifique pour accompagner ces transferts, ceux-ci devant être conditionnés à la capacité des collectivités locales à en assumer la charge une fois les aides éteintes ?

Lorsque la volonté politique, les moyens financiers et l'énergie des acteurs convergent, un bassin peut retrouver espoir après le départ d'un bataillon ou d'une structure militaire. Pour l'avenir de notre défense, il ne faut pas refuser d'effectuer des choix au motif qu'ils concerneraient l'aménagement du territoire, car les deux ne s'avèrent pas toujours compatibles.

**M. Jean Launay, rapporteur spécial des crédits de la mission *Défense*, pour le programme *Budget opérationnel de la défense*.** Le taux d'exécution des financements prévus au titre des contrats de site atteint à peine 30 % quatre ans après le lancement du plan de redynamisation des territoires affectés par les restructurations de la défense ; en effet, sur les 225 millions d'euros prévus en 2009, seuls 74 millions ont été consommés au 31 décembre 2013. Comment peut-on remédier à ces retards ?

Le rapport de la Cour des comptes dresse le constat de l'éparpillement des actions menées au titre de l'aide aux territoires fragilisés et recommande de simplifier le système. Cette situation résulte du défaut de pilotage lié à l'absence d'une coordination assurée par le Premier ministre et à l'intervention dispersée du ministère de la Défense. Quelles actions doivent être supprimées ? Lesquelles doit-on renforcer ?

De nombreux acteurs interviennent dans le pilotage du dispositif, et l'on peut se demander qui, du CGET ou du ministère de la Défense, pourrait assurer un pilotage interministériel renforcé.

Les transferts d'emplois publics n'ont pas compensé, tant s'en faut, les destructions de postes, et plusieurs projets de transfert d'institutions ont été annoncés puis abandonnés sans véritable coordination. Faut-il conserver cet objectif de transfert d'emplois publics qui, dans les faits, s'avère difficile à mettre en œuvre ?

On peut résumer ainsi la politique de la cession à l'euro symbolique : le ministère de la Défense se débarrasse ou bien il brade ! Ces cessions devraient lui rapporter des recettes. Une nouvelle orientation devrait donc être prise en la matière.

**M. François Cornut-Gentille, rapporteur spécial des crédits de la mission *Défense*, pour le programme *Préparation de l'avenir*.** Vous avez souligné, avec raison, les situations contrastées des territoires restructurés, notamment entre les plus riches bénéficiant d'un tissu économique dense et les autres. Dans ces derniers, l'État et les élus sont confrontés à deux aspirations contradictoires : envoyer rapidement le message de refus d'abandonner le territoire et régler les problèmes qui se posent, ce qui demande beaucoup de temps. Est-on

bien équipé pour conduire une action longue dans les zones rurales ? Ne pourrait-on pas mener un travail d'ingénierie pour améliorer les projets des élus, lorsqu'ils sont imparfaits ? Comment l'État pourrait-il contribuer à cette tâche au niveau local et bénéficier d'une coordination interministérielle plus poussée au niveau national ?

Je ne suis pas choqué que les entreprises et les collectivités rachetant des terrains bénéficient parfois d'un effet d'aubaine, à condition qu'il ne soit pas excessif et reste dans le champ de ce qui est autorisé. Après tout, il s'agit là de la plus forte restructuration territoriale de la décennie.

**M. le président Gilles Carrez.** Vos interventions mettent en lumière un problème d'échelle de temps : face à des restructurations rapides, il y a lieu d'apporter des réponses de compensations financières et sociales dans un bref délai, mais la réponse en matière d'aménagement territorial ne peut être apportée qu'à plus longue échéance. Comment assurer un suivi des politiques qui nécessitent cinq ou dix ans de mise en œuvre ?

**M. François Cornut-Gentile, rapporteur spécial.** Le suivi n'est pas une mesure administrative de contrôle, mais un accompagnement nécessaire à la qualité du projet.

**M. Alain Rodet.** La MRAI n'était pas assez dotée pour assurer le pilotage du dispositif et elle ne bénéficiait pas de bonnes relations avec France Domaine.

L'État réalise des économies importantes en crédits de fonctionnement du ministère de la Défense, il ne peut pas aussi vouloir valoriser au mieux les emprises abandonnées. Par ailleurs, celles-ci n'ont pas toutes la même valeur et, si l'on quitte trop brutalement certaines d'entre elles, cela peut gêner des projets d'aménagement en cours. Dans les villes moyennes, les emprises deviennent souvent des écoquartiers, des musées et des centres commerciaux, comme si la ville était une friche. N'oublions pas qu'il faut dix ans pour reconverter un entrepôt de l'armée de l'air en bâtiment abritant une activité économique.

**M. Jean-Pierre Gorges.** Je trouve votre rapport excellent, mais je m'interroge sur la façon dont on a traité ces dossiers. Celui de la base aérienne de la ville de Chartres – la plus ancienne de France, créée au tout début du XX<sup>e</sup> siècle – a mis dix ans à aboutir. Entre la MRAI, France Domaine, les changements de préfets et l'argent que la ville verse pour ces emprises, nous pouvons nous plaindre d'une situation qui nous est d'autant moins favorable que nous sommes obligés par contrat à présenter la destination des terrains pour des opérations de vingt ans et à garantir un « retour sur bonne fortune ». Cela grève l'équilibre de projets immobiliers qui nécessitent la création d'écoles et le développement d'équipements publics qui représentent d'importantes charges de fonctionnement. On nous revend au prix fort des terrains que nous avons gracieusement mis à disposition vers 1910 ! Nous permettons à l'État d'économiser sur les coûts de fonctionnement, nous évitons que ces emprises ne deviennent des zones de non-droit, nous réalisons des projets d'urbanisation, sources de croissance, et on nous pénalise par des procédures interminables et des coûts exagérés ! J'apprends que certains ont pu acquérir des terrains pour un euro symbolique : je vous garantis que je vais devoir suspendre le règlement des factures que l'on a présentées à la ville !

S'agissant de la dépollution, les collectivités pourraient s'en charger à condition qu'elles puissent acheter les terrains pour un euro.

Monsieur Piolé, trouvez-vous normal qu'une gestion différenciée ait été appliquée pour les cessions des sites militaires ?

**M. Philippe Vigier.** À Châteaudun, deux sites sont concernés par la question de la cession des terrains militaires : l'Étamat, qui est un établissement de munitions occupant un terrain pollué de 78 hectares, et la caserne Kellermann, qui date de la fin du XIX<sup>e</sup> siècle. Pour le premier, j'ai déjà eu affaire à trois ministres, l'État a versé 3 millions d'euros pour dépolluer et quatre ans de négociations impossibles avec France Domaine ont été nécessaires pour bâtir une zone de vie de 8 000 m<sup>2</sup>.

Vous indiquez avec raison que l'on pourrait faire l'économie des diagnostics territoriaux, qui coûtent au total 3 millions d'euros et ne sont que de vulgaires recensements de ce qui a été réalisé dans une zone.

La cession de la caserne Kellermann coûterait 1,3 million euros : depuis dix ans, rien n'a été entrepris et l'armée en a fait un centre d'entraînement, si bien que les bâtiments sont dégradés. Comment voulez-vous que l'on puisse réaliser une réhabilitation qui coûtera plus cher que le neuf ? M. Christian Eckert, secrétaire d'État chargé du Budget, nous a expliqué, à l'occasion de l'examen de la seconde partie de la loi de finances, que le montant des cessions devrait s'effectuer au prix de l'euro symbolique à partir d'une liste arrêtée par le ministère des Finances. Nous avons besoin du soutien de la Cour des comptes pour que cette liste soit établie et validée.

Les collectivités doivent recevoir le terrain puis financer la dépollution, dont la nature dépendra des projets attachés à l'avenir de l'emprise. Tout autre système revient à jeter l'argent public par les fenêtres !

Vous montrez de manière édifiante les différences d'enveloppes entre les CRSD, pour des critères d'attribution qui ne sont pas connus. En 2007, 1 150 personnes travaillaient à la base aérienne de Châteaudun, qui sera fermée en 2017, mais seulement 2 millions d'euros sont alloués au CRSD, ce qui n'est pas juste.

En échange du CRSD, on nous demande de garantir des créations d'emplois massives, tâche très difficile dans une zone rurale située à 140 kilomètres de Paris et dans laquelle les entreprises extérieures ne s'implantent pas. Nous avons élaboré une stratégie pour rendre le territoire plus attractif, mais on ne réussira pas à dépasser la centaine de nouveaux emplois.

J'ai eu beaucoup de mal à faire classer ce territoire en zone d'aides à finalité régionale – AFR – qui permet de bénéficier d'exonérations fiscales et sociales importantes. En tout état de cause ce dispositif s'articule mal avec les zones sujettes au CRSD, si bien que je ne suis pas en mesure de communiquer à une entreprise voulant s'installer dans cette zone les montants des exonérations fiscales et sociales dont elle pourrait bénéficier, les directeurs départementaux des finances publics successifs se contredisant sur ce point.

**M. Charles de Courson.** Le rapport de la Cour des comptes comporte un tableau, page 11, qui montre l'incroyable écart – de 1 à 40 – entre les aides apportées par emploi militaire supprimé selon les CRSD et les PLR. Comment expliquez-vous une telle situation ?

Pourquoi la consommation des crédits est-elle si lente ?

Le Gouvernement avait décidé de délocaliser 5 000 emplois d'une région à une autre, mais seuls 1 600 l'ont été. Certes les fonctionnaires ont refusé de déménager et il a fallu recruter d'autres agents sur place. Mais pourquoi n'atteint-on qu'un tiers de l'objectif ?

Vous avez affirmé qu'il existe un problème d'articulation entre les exonérations fiscales et sociales liées à la restructuration de la défense et celles reposant sur le zonage de la politique d'aménagement du territoire. Ces deux dispositifs s'avèrent-ils efficaces économiquement ? Ont-ils permis d'attirer des entreprises et des emplois dans des bassins ne présentant aucun avantage en termes d'aménagement du territoire ?

Que sont devenus les actifs cédés à l'euro symbolique ?

À l'époque où le Parlement a modifié les dispositions sur les terrains pollués dans le code du domaine de l'État, sous l'impulsion de Mme Christine Lagarde, j'avais soulevé le problème des terrains militaires pour lesquels le coût de la dépollution dépasse la valeur non polluée du terrain. L'État est-il prêt à céder le terrain en payant ? Mme Lagarde n'avait pas répondu à la question. Avez-vous des éléments de réflexion sur ce sujet ?

**M. Jean-François Lamour.** Vous écrivez dans le rapport que « *des emprises susceptibles d'être cédées avec décote n'ont pas fait l'objet d'une évaluation préalable à la valeur optimale* ». Ont-elles donc subi la décote de 100 % ?

Les crédits de la Défense sont alimentés par des recettes budgétaires et par des ressources exceptionnelles. Cette dernière partie repose, dans la loi de programmation militaire – LPM – pour la période comprise entre 2014 et 2019, sur des ventes de fréquences hertziennes en 2015 – mais qui n'auront pas lieu – et sur 200 millions d'euros de cessions de terrain. Avez-vous rapproché la vente des emprises, leur décote possible et le manque à gagner lié à ces 200 millions d'euros ?

**M. Patrick Ollier.** Il est bon que la Cour des comptes formule des recommandations, mais vous avez oublié le sujet de l'autorité de l'État dans le cadre de la mise en œuvre d'une politique d'aménagement du territoire. Or, la coordination des politiques publiques relève des missions de l'État. On constate une dispersion des décideurs et une compétition entre les services de l'État qui obligent les élus, victimes de ce système, à se débrouiller seuls sur le terrain. Où est l'État ? Quelle est la politique d'aménagement du territoire, censée assurer la coordination des actions à partir d'une stratégie définie ?

**Mme Véronique Louwagie.** Les territoires ne sont jamais préparés à absorber un choc de cette nature ; les mesures d'accompagnement déployées par l'État s'avèrent indispensables, mais on peut s'interroger sur leur efficacité.

Vous avez évoqué la surestimation du nombre d'emplois créés et l'abandon des deux tiers de cet objectif trop ambitieux. D'où vient la surévaluation ? Si le chiffre avancé était sincère, on a échoué à insuffler une dynamique dans les territoires et il convient d'analyser les causes de cet insuccès ; s'il ne l'était pas, cela signifierait que l'unique objectif résidait dans l'achat de la paix sociale. Si cette dernière hypothèse se vérifiait, on ne pourrait que regretter le choix d'une option dévastatrice pour les territoires concernés, que l'on n'inciterait pas à déployer une stratégie de développement. Quelle est votre opinion sur ce sujet ?

**Mme Marie-Christine Dalloz, présidente.** Mes chers collègues, M. Piolé représente la Cour des comptes et non l'État, si bien qu'il ne pourra pas répondre à bon nombre de vos questions.

**M. le président de la deuxième chambre de la Cour des comptes.** Monsieur Lamour, la Cour des comptes examine chaque année le résultat d'exécution budgétaire de l'État ; à un stade provisoire, nous pensons que les ressources prévues seront bien présentes en 2014. Pour les années suivantes, le traitement de la question de l'îlot Saint-Germain sera particulièrement important.

Monsieur de Courson, les écarts du montant d'aide par emploi militaire supprimé s'expliquent par les différences entre les territoires et par le fait que, lorsque l'assiette d'emplois est faible, l'aide par l'emploi devient importante. En outre, l'efficacité et le talent des négociateurs – élus et acteurs locaux – jouent un grand rôle dans le niveau des aides de l'État. La somme de 96 000 euros par emploi concernait Barcelonnette. Cette dernière et Briançon se trouvent dans des situations particulières et anciennes qui ont nécessité la mobilisation d'un fonds supplémentaire, le fonds de soutien aux communes.

D'après la lecture de la DATAR, il faut dépenser les crédits avant la fin du contrat, alors que la Cour pense qu'il suffit de les engager avant son expiration. Des pressions se sont donc exercées pour que les contrats soient élaborés rapidement, et certains d'entre eux ont inclus des projets instables et non finalisés qu'il a fallu modifier en cours d'exécution, ce qui explique la lenteur du rythme de consommation des crédits.

Le temps de l'administration diffère en effet de celui des élus et des acteurs de terrain pour faire aboutir de réels projets. Il s'avère difficile de créer des emplois dans ces territoires qui rencontraient déjà des difficultés avant même le mouvement de restructuration lancé par le ministère de la Défense. Lorsque l'on rajoute à ces difficultés la question du foncier, de l'immobilier et des équipements publics à aménager, on ne fait qu'accroître les délais de réalisation d'un projet d'investissement économique.

Dans un premier temps, le Gouvernement a bien annoncé une délocalisation de 5 000 emplois, mais il a corrigé ce chiffre dès l'année suivante en le ramenant à 3 500. Le résultat final s'élève à 1 600. À Compiègne, le personnel a refusé le transfert, ce qui a fait naître des contentieux que les agents ont gagnés ; le projet a donc dû s'interrompre. Dans d'autres villes comme Metz et La Rochelle, le transfert a pu s'opérer, mais il s'est traduit par des coûts qu'il y a lieu d'évaluer.

Nous proposons de supprimer les exonérations de cotisations sociales, ce qui constitue une réponse à la question de plusieurs d'entre vous sur leur utilité. L'existence d'une créance de l'État sur l'ACOSS montre que ce dispositif n'a pas convaincu ; il souffrait de chevauchement avec d'autres mesures, sa complexité était trop élevée, comme l'attestent les interprétations divergentes données par deux préfets ou deux directions départementales des finances publiques. Rapport après rapport, la Cour regrette que certains textes contradictoires ou trop complexes soient inapplicables, et cet exemple ne fait que renforcer notre détermination à maintenir cette recommandation. En matière d'incitations fiscales et sociales, la lisibilité revêt une importance encore plus grande, ces mesures visant un public de chefs d'entreprise, d'artisans et de commerçants qui ne sont pas des spécialistes de ces matières fiscales.

La possibilité d'effectuer des cessions à l'euro symbolique apparaît comme un facteur perturbateur et paralysant. Ainsi, le dossier de la base de la périphérie de Reims, située dans le périmètre de trois communes, elles-mêmes appartenant à des intercommunalités

différentes, a été très difficile à gérer à cause de la possibilité de la cession à l'euro symbolique qu'une collectivité peut réussir à obtenir, mais pas sa voisine. Les préfets et les élus peuvent donc être tentés de déployer une stratégie de contournement – en créant par exemple des structures intercommunales ou des syndicats mixtes – qui ne réussiront qu'à complexifier davantage le problème.

La cession à l'euro symbolique engendre également des effets d'aubaine. Le rapport donne l'exemple d'une ville de la façade atlantique qui n'a pas la réputation d'être la plus défavorisée et qui a bénéficié d'emprises à l'euro symbolique dans le centre-ville qui seront aménagées. Conçue pour être exceptionnelle, la cession à l'euro symbolique s'est répandue à cause du décret ayant donné à toute collectivité signataire d'un CRSD le droit de bénéficier du mécanisme.

Monsieur Gorges, je vous invite à payer vos factures, car la chambre régionale des comptes de la région Centre pourrait se manifester.

À l'avenir, il sera nécessaire d'assurer un pilotage plus affirmé pour ce genre de dispositif, de le confier au Premier ministre et de le maintenir le temps du mûrissement des projets sur le terrain.

Monsieur Castaner, la Cour n'a pas à formuler des propositions aussi précises que le développement de fonds de mutualisation de moyens sur le modèle breton, mais cet instrument mérite d'être examiné.

Le montant des moins-values, estimé uniquement pour les cessions à l'euro symbolique, atteint 156 millions d'euros ; le chiffre de 550 millions d'euros correspond à la somme de ces 156 millions d'euros, de 300 millions d'euros de contrats et de subventions et d'environ 100 millions d'euros de moins-values enregistrées par l'État à cause des décotes et de la dépollution. Le coût total pour le budget de l'État s'approche donc bien des 550 millions d'euros.

La Cour préconise de renforcer le pilotage interministériel et de le confier au Premier ministre, et recommande au ministère de la Défense de réduire le nombre des acteurs. L'intervention de la MRAI démontre que l'absence d'encadrement rigoureux de l'action d'une structure déstabilise la mise en œuvre d'un dispositif.

La cession d'emprise nécessite la présence d'un acquéreur, qui est le plus souvent une collectivité territoriale. Des problèmes peuvent émerger entre la ville centre ou celle hébergeant l'équipement militaire et l'intercommunalité qui dispose d'une compétence en matière d'urbanisme. L'État n'est pas l'acteur le plus avantage, puisqu'il n'y a pas de limite dans le temps au droit d'exercice de l'acquisition à l'euro symbolique ou par une collectivité territoriale. Cela explique que certains terrains militaires restent à l'état de friche pendant plusieurs années.

L'attribution des diagnostics territoriaux relève de la compétence du préfet après avis des collectivités locales, même si l'appel d'offres est national.

**Mme Marie-Christine Dalloz, présidente.** Monsieur Piolé, nous vous remercions de cette présentation et de l'excellent travail mené par votre équipe sous votre autorité.

\*

\* \*

### Informations relatives à la Commission

1. La Commission a reçu en application de l'article 21 de la loi organique relative aux lois de finances un projet d'arrêté portant ouverture de crédits d'un montant de 4 790 857 euros sur le compte d'affectation spéciale *Gestion et valorisation des ressources tirées de l'utilisation du spectre hertzien, des systèmes et des infrastructures de télécommunications de l'État*.

Les recettes effectives de l'année, constatées au 29 octobre 2014, excèdent de 4 790 857 euros le montant des crédits votés dans le cadre de la loi de finances pour 2014. Cette situation s'explique par un chiffre d'affaire des opérateurs de téléphonie mobile plus élevé que l'évaluation faite au moment de la construction budgétaire.

Les crédits supplémentaires sont ouverts sur le programme 762 *Optimisation de l'usage du spectre hertzien et interception et traitement des émissions électromagnétiques* (ministère de la Défense) et permettront de financer la réalisation du plan d'acquisition, d'adaptation et d'entretien des équipements participant à l'optimisation de l'utilisation du spectre hertzien ou à l'interception et au traitement des émissions électromagnétiques à des fins de surveillance ou de renseignement. Au regard du niveau des dépenses éligibles, ces crédits pourront être consommés dès 2014.

2. Par ailleurs, la Commission a reçu, en application de l'article 12 de la LOLF :

– un projet de décret de transfert de crédits d'un montant de 700 000 euros en autorisations d'engagement (AE) et en crédits de paiement (CP), du programme 175 *Patrimoines* de la mission *Culture* à destination du programme 185 *Diplomatie culturelle et d'influence* de la mission *Action extérieure de l'État*.

Ce transfert correspond à la contribution de la mission *Culture* à la restauration de l'église Santa Maria del Suffragio à l'Aquila, suite au protocole d'accord signé entre la France et l'Italie le 26 octobre 2010 ;

– un projet de décret portant virement de crédits d'un montant de 558 660 euros en autorisations d'engagement (AE) et 406 944 euros en crédits de paiement (CP), dont 286 300 euros en titre 2, en provenance de trois programmes à destination de trois programmes, des missions *Sécurités* et *Administration générale et territoriale de l'État*.

Les annulations se répartissent de la façon suivante :

- programme 152 : 88 466 euros en AE et 120 644 euros en CP ;
- programme 176 : 286 300 euros en AE et 286 300 euros en CP, en titre 2 ;
- programme 307 : 183 894 euros en AE.

Les ouvertures se répartissent de la façon suivante :

- programme 176 : 295 826 euros en AE et 34 342 euros en CP ;
- programme 216 : 262 834 euros en AE et 336 849 euros en CP ;
- programme 307 : 35 753 euros en CP.

Le projet de décret proposé correspond au solde de cinq mouvements distincts.

Le premier mouvement a pour objet un virement de crédits à hauteur de 286 300 euros en AE et CP, en titre 2, du programme 176 vers le programme 216, en hors titre 2.

Il correspond au remboursement de subventions à l'association nationale d'action sociale (ANAS) dont le versement a été effectué par le programme 216 au bénéfice du programme 176.

Le deuxième mouvement a pour objet un virement de crédits à hauteur de 220 000 euros en AE et CP, en hors titre 2, du programme 176, pour un montant de 130 000 euros, et du programme 152, pour un montant de 90 000 euros, vers le programme 307.

Il correspond à la notification des arrêtés d'autorisation et d'interdiction de détention d'armes dont les mouvements seront consolidés au PLF 2015 dans le cadre des mesures de transferts.

Le troisième mouvement a pour objet :

– un virement de crédits à hauteur de 480 826 euros en AE et 254 891 euros en CP, en hors titre 2, du programme 152, pour un montant de 38 466 euros en AE et 70 644 euros en CP, du programme 216, pour un montant de 38 466 euros en AE ainsi que du programme 307, pour un montant de 403 894 euros en AE et 184 247 euros en CP, au bénéfice du programme 176 ;

– un virement de crédits à hauteur de 35 549 euros en CP, en hors titre 2, du programme 176 vers le programme 216.

Ce mouvement correspond à la mise en œuvre de l'outil SIRH « Dialogue 2 ».

Le quatrième mouvement a pour objet un virement de crédits à hauteur de 45 000 euros en AE et CP, en hors titre 2, du programme 176 vers le programme 152. Il correspond à la mutualisation d'un garage de la gendarmerie nationale avec la police nationale.

Le dernier mouvement correspond à un virement de crédits à hauteur de 15 000 euros en AE et CP, en hors titre 2, du programme 176, pour un montant de 10 000 euros et du programme 152, pour un montant de 5 000 euros, vers le programme 216. Il correspond au fonctionnement de la mission de gouvernance ministérielle des systèmes d'information et de communication (MGMSIC) dont les mouvements seront consolidés en PLF 2015 dans le cadre des mesures de transfert.



## **Membres présents ou excusés**

### **Commission des Finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire**

Réunion du mercredi 3 décembre 2014 à 9 h 30

*Présents.* - M. Éric Alauzet, M. François André, M. Guillaume Bachelay, M. Laurent Baumel, M. Jean-Marie Beffara, M. Xavier Bertrand, M. Étienne Blanc, M. Jean-Claude Buisine, M. Christophe Caresche, M. Olivier Carré, M. Gilles Carrez, M. Christophe Castaner, M. Pascal Cherki, M. Romain Colas, M. François Cornut-Gentille, M. Charles de Courson, Mme Marie-Christine Dalloz, M. Olivier Dassault, M. Henri Emmanuelli, M. Olivier Faure, M. Marc Francina, M. Claude Goasguen, M. Jean-Pierre Gorges, M. Marc Goua, M. Laurent Grandguillaume, Mme Arlette Grosskost, M. Razzy Hammadi, M. Régis Juanico, M. Jean-François Lamour, M. Jean Lassalle, M. Jean Launay, M. Dominique Lefebvre, Mme Véronique Louwagie, M. Jean-François Mancel, M. Patrick Ollier, M. Michel Pajon, Mme Valérie Pécresse, Mme Christine Pires Beaune, Mme Valérie Rabault, Mme Monique Rabin, M. Alain Rodet, M. Philippe Vigier, M. Laurent Wauquiez

*Excusés.* - M. Dominique Baert, M. Yves Censi, M. Alain Claeys, M. Jean-Claude Fruteau, M. Jean-Louis Gagnaire, M. Daniel Gibbes, M. Yves Jégo, M. Patrick Lebreton, M. Marc Le Fur, M. Victorin Lurel, M. Thierry Robert, M. Michel Vergnier

