

MINISTERE DE L'ECONOMIE,  
DE L'INDUSTRIE ET DE L'EMPLOI

*CONSEIL GENERAL  
DE L'INDUSTRIE, DE L'ENERGIE  
ET DES TECHNOLOGIES*

N° 2009/33/CGIET/SG

MINISTÈRE DE L'ECOLOGIE,  
DE L'ENERGIE,  
DU DEVELOPPEMENT DURABLE  
ET DE LA MER  
en charge des Technologies vertes  
et des Négociations sur le climat

*CONSEIL GENERAL  
DE L'ENVIRONNEMENT  
ET DU DEVELOPPEMENT DURABLE*

N° 007067-01

## Conséquences de la crise économique sur les organismes placés sous la responsabilité du MEEDDM

mars 2010



**Conseil général de l'environnement  
et du développement durable**

**Conseil général de l'industrie,  
de l'énergie et des technologies**

**Rapport n° 007067-01**

**Rapport n° 2009/33/CGIET/SG**

**Conséquences de la crise économique  
sur les organismes  
placés sous la responsabilité du MEEDDM**

établi par

Philippe Aussourd, CGEDD  
François Cholley, CGIET  
Jean-Philippe Duranthon, CGEDD  
Christian Jamet, CGEDD  
Chantal Lecomte, CGEDD  
Christian Pitié, CGEDD  
François Renvoisé, CGEDD  
Isabelle Vaulont, CGEDD  
Denis Vignolles, CGIET  
Laurent Winter, CGEDD

**mars 2010**

## **Résumé du rapport**

Compte tenu de la gravité de la crise économique, il a paru souhaitable d'examiner si les procédures liant les directions d'administration centrale du ministère de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de la mer (MEEDDM) et les organismes placés sous sa responsabilité et chargés de mettre en œuvre les politiques conduites par ce ministère, ont fonctionné de manière satisfaisante et ont notamment permis d'avoir une bonne connaissance des difficultés rencontrées et des mesures qu'il convenait de prendre pour y faire face. Aussi une mission composée de membres du Conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD) et du Conseil général de l'industrie, de l'énergie et des technologies (CGIET) a-t-elle été constituée.

Celle-ci a concentré son attention sur une quinzaine d'organismes de statut et de secteur d'activité divers dont elle a rencontré les principaux responsables ainsi que ceux de leurs administrations de tutelle et un certain nombre de leurs administrateurs d'Etat. Ces travaux lui ont permis de dresser différents constats qui, bien que contrastés, la conduisent à proposer une vision synthétique de la façon dont la crise a été appréhendée.

Il apparaît ainsi tout d'abord que les organismes qui ont rencontré le plus de difficultés sont ceux qui exercent leur activité dans le secteur des transports et dont les recettes proviennent du marché : ils ont en effet fréquemment dû faire face à une baisse significative du trafic. Ceux dont l'essentiel des recettes provient de ressources publiques (dotations budgétaires ou taxes affectées) n'ont guère vu leur activité modifiée.

La crise n'a pas donné lieu à des travaux de synthèse sur tout le champ du ministère. Deux secteurs ont fait l'objet de mesures d'ensemble : le secteur des transports, en raison de la gravité des problèmes rencontrés, a nécessité une attention particulière propre à chaque organisme ; celui du logement et de l'aménagement a été appelé à se mobiliser pour jouer un rôle contracyclique dans le cadre du plan de relance. Sauf exception, les mesures d'adaptation à la crise n'ont pas été la source de conflits entre les organismes et leur tutelle, ni au sein des organismes eux-mêmes.

Le fonctionnement observé fait apparaître un certain nombre d'éléments de fragilité, qui résultent de modalités de tutelle qui demeurent très empiriques. Les décisions sont prises dans le cadre de réflexions à court terme, effectuées en réaction à des évènements ou pour faire face à une situation donnée. Les actions ont eu pour objectif essentiel de permettre l'équilibre du budget et ne dépassent guère cette échéance annuelle : les documents pluriannuels ou stratégiques, quand ils existaient, n'ont pas été modifiés, et les organismes n'effectuent pas, ou guère, de réflexion prospective. Les organismes, dont certains ont, certes, entrepris des exercices intéressants, ne disposent pas d'une cartographie des risques aboutie. Les relations entre chaque organisme et ses autorités de tutelle sont dans l'ensemble très peu formalisées, comprennent peu d'instruments de *reporting* et dépendent trop de la qualité des relations personnelles entre les différents protagonistes.

Enfin, les décisions prises depuis le début de la crise sont fondées sur l'idée que celle-ci sera de courte durée et qu'il sera ensuite possible de reprendre le fonctionnement antérieur. Il est au contraire souhaitable de réfléchir aux mesures qui seront nécessaires si la crise se prolonge ou, dans le cas des organismes dont l'essentiel des recettes provient du budget de l'Etat, si les pouvoirs publics sont, comme il est probable, amenés à prendre des mesures restrictives pour rétablir l'équilibre des finances publiques.

# Table des matières

<b><u>Introduction</u></b>	p.7
<b><u>I. Les organismes ont, de même que leurs tutelles, des appréciations très contrastées des conséquences de la crise sur leur rôle et leur activité</u></b>	p.9
1. L'impact de la crise varie fortement selon les organismes	p.9
A/ les transports	p.9
B/ Les autres secteurs	p.10
2. L'impact de la crise sur un organisme est pour l'essentiel lié à son insertion sur le marché	p.11
<b><u>II. La prise en compte de la crise dans le dialogue entre les organismes et leurs tutelles a été très hétérogène mais plutôt faible dans l'ensemble</u></b>	p.14
1. La crise n'a, en règle générale, pas donné lieu à un travail spécifique	p.14
2. Deux domaines ont fait l'objet d'une approche sectorielle d'ensemble	p.14
3. Les documents stratégiques n'ont pas été modifiés	p.15
4. La crise n'a pas provoqué de conflits entre les organismes et leurs tutelles	p.16
<b><u>III - Plusieurs sujets nécessitent une certaine vigilance</u></b>	p.18
<b><u>Conclusion</u></b>	p.21
<b><u>Annexe 1 : organismes examinés</u></b>	p.23
<b><u>Annexe 2 : personnes rencontrées</u></b>	p.25

Les politiques publiques relevant du ministère de l'environnement, de l'énergie, du développement durable et de la mer (MEEDDM) sont mises en œuvre par l'administration centrale et ses échelons territoriaux, mais aussi par de très nombreux organismes placés sous sa responsabilité. Le statut de ces organismes est divers (établissements publics, sociétés à capitaux publics, mixtes ou totalement privés, associations, etc), et les types de relations de chacun avec l'administration centrale varient, par exemple, selon que le ministère est ou non représenté au conseil d'administration ou dispose ou non d'un commissaire du gouvernement. Les modes de financement diffèrent également d'un cas à l'autre en fonction notamment des parts respectives des ressources publiques (subventions et taxes affectées) et de celles qui proviennent du marché.

Il a paru nécessaire d'examiner si la crise économique et financière a perturbé, ou perturbe encore, le fonctionnement de ces organismes, si les missions qui leur ont été confiées ont subi l'impact des difficultés que le pays traverse. En effet l'ampleur de la crise, qui excède de beaucoup les fluctuations conjoncturelles traditionnelles (la production industrielle, par exemple, a chuté de plus de 13 % en 2009 et 450 000 emplois ont été détruits cette année), le fait qu'elle a obligé les pouvoirs publics à modifier substantiellement leur politique économique et à adopter des mesures exceptionnelles de grande ampleur, conduisent à se demander si les procédures en vigueur ont été adaptées à un phénomène d'une nature nouvelle.

La question s'est ainsi posée de savoir si le mode de gouvernance de ces organismes, et plus particulièrement les procédures existant entre eux et leurs administrations de tutelle au sein du ministère, ont été satisfaisants, ont permis aux services centraux de connaître les conséquences de la crise sur chaque établissement et, inversement, à chaque établissement de faire « remonter » les difficultés - ou les opportunités - nouvelles qui résultait pour lui de cette crise.

C'est pourquoi le conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD) a constitué un groupe de travail chargé d'étudier cette problématique. Les travaux concernant les organismes relevant du secteur de l'énergie ont été menés conjointement avec le conseil général de l'industrie, de l'énergie et des technologies (CGIET). Le groupe de travail était animé par Jean-Philippe Duranthon et constitué par :

- pour le CGEDD : Philippe Aussourd, Christian Jamet, Chantal Lecomte, Christian Pitié, François Renvoisé, Isabelle Vaulont et Laurent Winter,
- pour le CGIET : François Cholley et Denis Vignolles.

Compte tenu de l'impossibilité d'examiner la situation de tous les organismes dépendant du MEEDDM – plus d'une centaine – le groupe a retenu un « échantillon » d'organismes de statuts divers et exerçant leur mission dans l'ensemble des principaux domaines de compétence du ministère (voir en annexe 1 la liste de ces établissements, leur statut, leur domaine d'activité et leurs principales caractéristiques). Il n'a pas procédé à un audit de ces organismes, ce qu'il n'avait pas pour mission de réaliser, mais a seulement cherché, à la lumière de chaque exemple, à comprendre comment les problématiques de la crise et du mode de pilotage avaient trouvé des applications concrètes. C'est pourquoi il a limité ses contacts, dans chaque cas, au responsable de l'organisme – généralement le directeur général –, au directeur en charge dans l'administration centrale de la politique sectorielle relevant du domaine de compétence de l'organisme, au SGAR<sup>1</sup> dans les cas de tutelle exercée à l'échelon territorial ainsi qu'aux administrateurs d'Etat nommés sur proposition du MEEDDM. Les contrôleurs généraux relevant du ministère de l'économie ont également été contactés. La liste des personnes rencontrées figure en annexe 2.

Les constats et analyses effectués au cours de ces nombreux entretiens ne sont bien

---

<sup>1</sup> Secrétaire général pour les affaires régionales.

sûr pas homogènes. Toutefois, par delà la diversité de situation des différents organismes examinés, ce travail a permis d'effectuer des observations concordantes sur le mode d'exercice de la tutelle en situation de crise économique et financière. Sous réserve que le choix des organismes retenus n'ait pas donné une vision déformée de la réalité, il apparaît en effet que les organismes ont, de même que leurs tutelles, des appréciations très contrastées des conséquences de la crise sur leur rôle et leur activité (I) mais que la prise en compte de la crise dans le dialogue entre les organismes et leurs tutelles n'a eu, dans l'ensemble, que des effets limités (II). Dans ce contexte, plusieurs sujets appellent une certaine vigilance pour les mois à venir (III).

# **I. Les organismes ont, de même que leurs tutelles, des appréciations très contrastées des conséquences de la crise sur leur rôle et leur activité**

## **1 L'impact de la crise varie fortement selon les organismes**

Organisme par organisme, il n'a pas été observé de divergence notable, quant au diagnostic sur la crise et ses effets, entre la direction exécutive et les directions de tutelle ou les administrateurs nommés par le MEEDDM. En revanche, ces diagnostics sont très contrastés d'un organisme à l'autre et dépendent de leur statut juridique, du secteur économique dans lequel ils exercent leur mission et du degré d'ouverture à la concurrence de leur activité. Il dépend aussi de facteurs non directement liés à la crise tels que l'impact des réformes administratives en cours ou l'évolution des politiques publiques, notamment à la suite des dispositifs du « Grenelle de l'environnement ».

En outre, le mode d'impact de la crise varie fortement selon les organismes. La crise peut affecter le fonctionnement de l'organisme lui-même, notamment en le mettant en difficulté pour équilibrer son budget ; elle peut aussi concerner la mission même de l'organisme, parce qu'elle fait évoluer les besoins auxquels il doit répondre et l'oblige à montrer sa capacité à réagir. De manière générale, les situations du premier type concernent surtout les organismes qui produisent des services dans le secteur des transports, alors que des situations du second type sont observées dans les secteurs du bâtiment, du logement et de l'aménagement.

### **A/ Les transports.**

De tous les secteurs entrant dans le champ du MEEDDM, celui des transports est aujourd'hui le plus sensible à la conjoncture : c'est particulièrement vrai du transport de marchandises, fortement corrélé à l'activité économique générale, c'est vrai aussi, bien que dans une moindre mesure, pour les transports de personnes à longue distance.

Le constat est moins accusé pour les transports à courte distance, parce que la demande, correspondant souvent à des déplacements de nécessité<sup>2</sup>, est à peu près incompressible, parce que l'impact de la crise a pu conduire à un certain report du transport individuel vers les transports collectifs, et parce qu'une partie importante des transports de proximité est effectuée dans le cadre de contrats et conventions pluriannuels (transports ferroviaires régionaux, transports urbains...).

La plupart des organismes exerçant leur activité dans le domaine des transports ont donc été sensiblement affectés par la crise :

— c'est le cas des sociétés concessionnaires d'autoroutes, dont les recettes de péage ont été réduites principalement en raison de l'importante chute du trafic des poids lourds, qui représente 30% de leur chiffre d'affaires : ce trafic a chuté de 11 % en 2009 par rapport à 2008. Dans le même temps, les pouvoirs publics ont demandé aux sociétés d'autoroute, tout en leur accordant des compensations tarifaires et une prolongation de la durée des concessions, de contribuer à l'activité économique générale et à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement par la réalisation d'un important programme d'« investissements verts ». Dans le cas de la SANEF, ce contexte a réduit la capacité à investir et a incité la société à se montrer beaucoup plus prudente lors des réponses aux appels d'offres pour la réalisation de nouveaux tronçons autoroutiers ;

---

2 En période de crise les revenus stagnent mais ne baissent pas pour les actifs. Quand ils baissent (chômage), cette baisse est atténuée dans un premier temps par les transferts sociaux.

- ADP<sup>3</sup>, qui bénéficiait jusqu'ici d'une croissance du trafic de 3 à 4 % chaque année, a vu ce trafic stagner dès 2008 (+ 0,8 %) puis baisser de 6,4 % en 2009, et a dû faire face au refus des compagnies aériennes, devenues dans l'ensemble déficitaires (le chiffre d'affaires des compagnies membres de IATA<sup>4</sup>, qui représentent 93 % du trafic aérien mondial, a reculé de près de 15 % en 2009, et le déficit cumulé des compagnies atteint 11 Md\$), de continuer à acquitter des redevances aéroportuaires en croissance continue et forte chaque année ; le contrat de régulation économique dont l'élaboration commence et qui couvrira les années 2011 à 2015 devra tenir compte de ce nouveau contexte, de même que le programme d'investissement de la société ;
- la plupart des ports ont été touchés par la forte baisse des échanges mondiaux : le trafic du port du Havre a ainsi reculé de 8,5 % en 2009. Cette baisse du trafic, qui a pesé sur les ressources de tous les agents économiques intervenant dans le domaine portuaire, a rendu plus malaisée la mise en œuvre de l'importante réforme portuaire car elle a diminué notamment la marge de manœuvre financière des manutentionnaires et obligé à adapter les dispositifs financiers accompagnant le transfert des outillages. Le port de Rouen, toutefois, fait exception à ce constat puisque le trafic y a cru de 2,7 % en 2009 : l'essentiel de son activité, en effet, est lié à la production céréalière qui a été excellente cette année (le trafic de céréales a cru de 8,8 %).

La situation de RFF<sup>5</sup> est plus complexe à apprécier car l'établissement est, en première analyse, relativement peu touché par la crise : les péages acquittés par la SNCF<sup>6</sup> sont indépendants du taux de remplissage des trains, et la baisse des taux d'intérêt, obtenue grâce à l'intervention des pouvoirs publics dans le cadre d'une concertation internationale, a facilité la gestion de la dette. Mais la crise rend plus délicats les montages financiers nécessaires à la réalisation des nouveaux projets et plus malaisée la politique d'accroissement régulier des péages, nécessaire pour que la tarification reflète mieux les coûts mais qui pèse sur la SNCF au moment où la croissance du trafic de passagers s'infléchit. Comme d'autres entreprises publiques, RFF a été mis à contribution dans le cadre du plan de relance de l'économie et appelé à lancer de nouveaux investissements sans trop de souci de sélectivité.

## B/ Les autres secteurs

Il est délicat de porter une appréciation générale sur l'ensemble des autres secteurs relevant de la responsabilité du ministère, mais il est certain qu'aucun d'entre eux n'est affecté de manière aussi générale et importante que celui des transports.

Dans le domaine de l'aménagement urbain ou péri-urbain les différents établissements publics d'aménagement (EPA) et les établissements publics fonciers (EPF) ont fait face au ralentissement des programmes en puisant sur la trésorerie qu'ils avaient accumulée et ont même pu contribuer, notamment par l'adoption de modalités nouvelles d'intervention ou par l'ajustement de leurs prix et conditions de cession, au maintien de l'activité que les pouvoirs publics réclamaient au titre de leur politique contra-cyclique. De nombreux autres organismes, telles les agences de l'eau ou l'ANAH<sup>7</sup>, ont également pu poursuivre leurs missions sans a-coup, soit parce que leur mode de financement les mettait relativement à l'abri de la conjoncture (les agences de l'eau), soit parce que les aides qu'ils dispensent demeuraient suffisamment attractives pour continuer à susciter des demandes (l'ANAH).

3 Aéroports de Paris.

4 *International air transport association*, principal association professionnelle des compagnies aériennes.

5 Réseau ferré de France.

6 Société nationale des chemins de fer français.

7 Agence nationale pour l'amélioration de l'habitat.

Certains organismes ont même pu maintenir, voire accroître leurs interventions parce qu'ils étaient utilisés par les pouvoirs publics comme des instruments de leur politique de relance contra-cyclique. Ainsi les EPA ont-ils reçu instruction de s'efforcer, le cas échéant en adaptant leurs modalités d'intervention sur le marché, de mener à bien les programmes qu'ils avaient engagés et l'ANAH a-t-elle bénéficié d'une dotation supplémentaire de 200 M€, à comparer à une base de l'ordre de 500 M€. L'ADEME<sup>8</sup>, quant à elle, a joué un rôle important au titre à la fois de la relance et de la mise en œuvre du Grenelle de l'Environnement, ce qui lui a permis de quasiment doubler son activité entre 2008 et 2009 (son chiffre d'affaires est passé de 339 à 638 M€) ; le rôle qui lui est assigné pour la mise en œuvre du Grand Emprunt prolongera cette évolution pendant plusieurs années.

La situation de RTE<sup>9</sup> illustre elle aussi ce rôle de stabilisateur joué par certains organismes. Les ventes d'électricité à l'industrie ont traduit de manière très apparente l'ampleur de la crise mais aussi ses limites : après avoir chuté de plus de 18 % en décembre 2008, elles se sont établies au premier semestre 2009 à un niveau inférieur de 12,5 % à celui de l'année précédente. Dès décembre 2009 les soutirages mensuels ont augmenté à nouveau, pour la première fois depuis septembre 2008, si bien que les soutirages des consommateurs directs ont retrouvé au dernier trimestre 2009 le niveau du dernier trimestre 2008, inférieur toutefois de 12,6 % à celui constaté pour la même période de 2007. Alors qu'un tel fléchissement de la demande aurait pu inciter à ajuster en conséquence les investissements, ainsi d'ailleurs que le demandait EDF<sup>10</sup>, le gouvernement à demandé à RTE de réaliser en 2009 un programme d'investissement en croissance de 22 % par rapport à celui de 2008. Il est vrai que les ventes à l'industrie ne représentent que 10 % environ du chiffre d'affaires de RTE et que les ventes aux particuliers ont continué à connaître une légère progression.

## **2. L'impact de la crise sur un organisme est pour l'essentiel lié à son insertion sur le marché.**

Le critère déterminant de l'impact de la crise sur un organisme est en fait son mode de financement : cet impact a été assez faible sur les organismes dont les ressources proviennent essentiellement de dotations budgétaires ou d'impositions affectées, éventuellement complétées par des prestations effectuées pour le compte des administrations, alors que ceux dont les ressources proviennent pour l'essentiel de la vente de produits ou de services sur un marché ont fait face à des difficultés pour élaborer et exécuter leur budget.

De nombreux organismes tirent l'essentiel de leurs ressources du budget de l'Etat, ou de recettes affectées sur lesquelles l'impact de la crise a été peu ressenti. Tel est le cas de l'ADEME ou de l'ANAH, dont l'activité dépend de dotations qui n'ont pas été réduites du fait de la crise. Dans certains cas ces dotations ont même cru, soit de manière ponctuelle (l'ANAH a reçu une dotation exceptionnelle de 200 M€), soit en poursuivant une croissance continue sur plusieurs années (ADEME).

A l'inverse, la plupart des organismes agissant dans le domaine des transports et dont les ressources dépendent des choix de leurs usagers ont, comme on l'a vu, constaté une baisse notable de leurs clients, donc de leurs recettes. Deux considérations atténuent toutefois la brutalité de cette comparaison avec les entreprises du secteur privé « libre », en faisant office de stabilisateurs :

- les tarifs des prestations sont régulés par les pouvoirs publics (partout et pour tous, sauf pour les

<sup>8</sup> Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie.

<sup>9</sup> Réseau de transport d'électricité.

<sup>10</sup> Electricité de France.

- activités hors service public : par exemple, la location d'espaces commerciaux et de parkings par ADP) ;
- pour la plupart, les organismes jouissent d'un monopole de droit ou de fait (monopole géographique dans le cas de RFF ou de la SANEF). Les possibilités de concurrence entre plateformes aéroportuaires désormais en surcapacité, bien que modérées, sont toutefois sensibles pour ADP sur les vols internationaux, surtout longs courriers, et pour le port de Rouen.

Dans ces organismes dont les recettes proviennent d'un marché, la perception de la crise, même si celle-ci n'a pas fait en tant que telle l'objet d'une réflexion particulière, est bien réelle et a entraîné des actions en matière d'effectifs et quelques ré-échelonnements de programmes d'investissements.

De même certains projets d'aménagement ont-ils été ralents. Ainsi, ceux sur lesquels l'EPAD<sup>11</sup> avait travaillé ont, pour l'essentiel, été gelés pour plus d'un an dans les meilleurs des cas. L'établissement n'a pas rencontré des problèmes aussi importants que lors des crises précédentes et a pu supporter les difficultés résultant de l'année de gel des projets en raison de la trésorerie dont il disposait. Les paiements relatifs à des opérations antérieures sont bien intervenus, y compris pendant la période difficile, et l'on observe un glissement de la typologie des projets qui font l'objet des négociations. Les nouveaux projets ont en effet désormais des caractéristiques qui privilégient davantage l'optimum économique (des tours de 200 m au maximum et non plus 300 m) et répondent au plus près à la demande des futurs utilisateurs en matière de performances énergétiques ou d'environnement extérieur. Dans ce contexte, l'établissement a mis en place un dispositif contractuel adapté couplant une évaluation au plus juste de la charge foncière demandée avec une clause de « retour à meilleure fortune » permettant un partage des revenus dans le cas où la situation du marché viendrait à s'améliorer à moyen terme. A Nanterre, les promoteurs privés se sont retirés d'une importante opération montée par l'EPASA<sup>12</sup> près de la gare de Nanterre-université, laissant l'établissement public devant l'obligation de financer les dépenses d'aménagement à sa charge sans pouvoir s'appuyer sur des ressources correspondantes. A Saint-Étienne l'EPASE<sup>13</sup> a lui aussi fait face à l'annulation de fait d'une importante opération et a dû modifier les modalités financières d'une autre afin d'éviter qu'elle ne connaisse le même sort. C'est l'importante subvention versée par l'État qui lui a permis de continuer à fonctionner sans difficulté excessive.

En fait, la réalité est plus complexe que cette simple opposition entre financement budgétaire et financement par le marché, en particulier parce que plusieurs établissements bénéficient de recettes qui, sans être de nature budgétaire, sont de fait très stables :

- les agences de l'eau se financent par des redevances de nature fiscale versées pour l'essentiel (de l'ordre de 85 %) par les particuliers ; ces redevances sont assises sur des consommations fortement inélastiques et la recette est prélevée par l'intermédiaire de la collectivité territoriale concernée. La conjoncture économique ne joue que sur le rendement des redevances assises sur les usages industriels et agricoles, mais la recette correspondante ne représente qu'une part minime du total, qui ne semble d'ailleurs pas avoir évolué de manière sensible. Mais la crise a aussi, par ailleurs, un effet modérateur sur les dépenses des agences. Parmi les bénéficiaires des interventions des agences figurent les collectivités locales, dont l'équilibre financier est rendu plus difficile par le contexte économique et qui sont ou pourraient être conduites de ce fait à différer la réalisation des programmes d'investissement pour lesquels elles sollicitent le concours des agences. Les agences peuvent en conséquence éprouver des difficultés à mettre en œuvre la stratégie des pouvoirs publics sans pour autant éprouver des difficultés financières ;

11 Etablissement public d'aménagement de la Défense.

12 Etablissement public d'aménagement Seine Arche.

13 Etablissement public d'aménagement de Saint-Étienne.

- l'ADEME est susceptible de connaître des phénomènes voisins. Certes elle bénéficie de financements budgétaires en croissance forte et continue et elle exerce son activité dans des domaines prioritaires au regard des engagements pris dans le cadre du Grenelle de l'environnement ; mais quelques-uns de ses partenaires auxquels elle alloue des subventions commencent à éprouver certaines difficultés, ce qui retarde le démarrage des projets et étaie leur réalisation. Ces phénomènes demeurent cependant assez limités pour l'instant ;
- le mode de calcul des recettes de RTE induit une assez forte inertie dans les répercussions des évolutions du marché sur les comptes de l'établissement. En effet, le tarif d'utilisation des réseaux publics d'électricité (TURPE), un des principaux éléments qui déterminent les factures d'électricité des abonnés, est fixé pour trois ans par le gouvernement, sur proposition de la Commission de régulation de l'énergie (CRE) ;
- le CSTB<sup>14</sup> n'a guère été touché par la crise parce que les industriels du bâtiment ont toujours besoin de ses prestations pour demeurer compétitifs et surtout s'adapter aux nouvelles orientations des pouvoirs publics ; le Grenelle de l'Environnement a ainsi eu, dans ce secteur, un effet contracyclique réel ;
- les EPF ont pratiqué des politiques prudentes, à l'instigation de l'Etat et de l'ensemble des collectivités parties prenantes, fortement subventionnées dans le cas des programmes de traitement des conséquences urbaines de la désindustrialisation, et fortement encadrées par des dispositifs conventionnels garantissant le dénouement des opérations de portage dans lesquels ils s'engagent. Si la crise freine, dans certains territoires, le développement des projets nouveaux des collectivités territoriales aménageuses et ralentit leur activité, leurs recettes présentes, qui sont le produit du dénouement d'opérations antérieures, complété d'une ressource fiscale insensible à la crise, ne sont donc pas notablement affectées ;
- pour une part, comme indiqué plus haut, le client des organismes intervenant dans le champ des transports n'est pas le voyageur individuel, mais une collectivité qui contracte pour un ensemble de services, ou une autre entreprise (SNCF vis à vis de RFF), ce qui joue un rôle d'amortisseur important.

En outre, comme on l'a vu, certaines difficultés ont pu être occultées par les réserves de trésorerie accumulées par certains organismes (la plupart des EPA, dont l'EPAD, et EPF, les agences de l'eau, par exemple), qui ont permis de ne pas répercuter immédiatement sur l'activité la baisse des recettes et qui ont peut-être masqué psychologiquement l'impact de la crise.

Enfin, les importantes difficultés rencontrées par l'IGN<sup>15</sup> ne sont pas dues pour l'essentiel à la crise et lui préexistaient. L'établissement est confronté à des ruptures technologiques qu'il n'a pas toujours su anticiper, et n'a pas su ou pu se positionner sur les activités induites par la directive européenne Inspire. Les tentatives de diversification commerciales tentées à l'instigation de la tutelle se sont avérées décevantes, voire désastreuses parfois. Dans le même temps, l'appareil de production a tardé à s'adapter à l'évolution des technologies et de la demande solvable. A l'évidence, un contexte de crise rend plus malaisée la résolution de ces problèmes, qui ont nécessité d'abonder en collectif 2009 la subvention budgétaire accordée à l'établissement.

---

14 Centre scientifique et technique du bâtiment.

15 Institut géographique national.

## **II. La prise en compte de la crise dans le dialogue entre les organismes et leurs tutelles a été très hétérogène mais plutôt faible dans l'ensemble**

### **1. La crise n'a, en règle générale, pas donné lieu à un travail spécifique**

L'administration centrale n'a pas demandé, de manière transversale et systématique, à l'ensemble des organismes relevant du ministère d'analyser les conséquences de la crise et les réponses à y apporter.

Tout s'est passé comme si l'état d'esprit dominant était que la crise économique est un phénomène passager dont la gestion relève du ministre en charge du plan de relance et de la ministre de l'économie, l'élément de contexte structurant étant la Révision générale des politiques publiques (RGPP), à laquelle chaque direction d'administration centrale mais aussi tout établissement public dont l'effectif est imputé sur les plafonds d'emploi du ministère et de ses opérateurs est invité à coopérer. Les priorités du Grenelle de l'Environnement constituent un autre élément d'orientation, à mettre en œuvre à l'intérieur des contraintes imposées par la RGPP.

La crise économique n'est perçue qu'au travers de son impact sur le compte d'exploitation et la trésorerie des organismes – ce qui n'en concerne qu'un petit nombre – ou en raison des activités induites par le plan de relance. Il n'a pas été effectué, ni de l'initiative de l'administration centrale, ni de celle de la direction des organismes, d'analyses à plus long terme, notamment sur les conséquences en matière de financement des investissements et de besoins à satisfaire.

Ce constat a étonné les membres de la mission.

De même, alors qu'ils s'étaient attendu à recueillir auprès de chaque organisme une note préexistante analysant l'impact de la crise sur l'activité et l'équilibre financier de l'établissement, les documents de cette nature, ou les réflexions plus générales sur l'évolution du cadre d'intervention des organismes, qu'ils ont recueillis ou qui leur ont été signalés<sup>16</sup> font plutôt figure d'exception. Ils ont fréquemment rencontré des interlocuteurs qui ne s'étaient pas posé la question, mais qui reconnaissaient une fois la discussion engagée que celle-ci était pertinente et qu'il y avait bien là « un sujet ».

Il apparaît donc que la crise n'a pas été perçue comme un phénomène global et durable, concernant l'ensemble des organismes relevant du ministère, mais seulement comme un phénomène aux conséquences limitées et compatibles avec les marges de manœuvre de l'organisme, ne nécessitant pas de révision de sa stratégie.

Une telle attitude contraste avec celle que les pouvoirs publics ont adoptée en tant que responsables de la régulation économique d'ensemble : ils ont très tôt cherché à prendre des mesures permettant de faire face à la crise et de pallier ses effets et ont mis en place des procédures et des dispositifs d'aide aux entreprises ou secteurs d'activité pénalisés par la crise.

### **2. Deux domaines ont fait l'objet d'une approche sectorielle d'ensemble**

Dans deux domaines la direction générale en charge des politiques sectorielles a eu une approche d'ensemble.

---

16 Par exemple les réflexions de certains EPF.

Parce que les transports étaient, de manière générale, fortement pénalisés par la crise, la DGITM<sup>17</sup> a accordé une attention soutenue à l'ensemble des organismes du secteur. Aucun dispositif d'application générale et de nature spécifique n'a été mis en place mais chaque organisme a fait l'objet d'examens attentifs. Dans ce domaine d'activité il est clair que la crise a été au centre de toutes les préoccupations et des différents dialogues menés par les organismes et leurs administrations de tutelle.

Par ailleurs, la crainte d'un fort ralentissement de l'activité dans le domaine immobilier, dont les conséquences économiques (poids du BTP) et sociales (insuffisances de logements) auraient été importantes, a conduit la DGALN<sup>18</sup> à prendre diverses initiatives pour mobiliser les organismes agissant dans ce domaine et les utiliser comme des instruments au service de la politique de relance. Ainsi, les établissements publics d'aménagement ont clairement reçu l'instruction de poursuivre leurs opérations d'aménagement malgré la difficulté plus grande à commercialiser leurs programmes immobiliers. Leurs directeurs d'établissement ont été reçus ensemble par le directeur du cabinet du Ministre d'Etat et une lettre leur a été adressée dès janvier 2009 conjointement par le ministre d'Etat et le ministre de la relance. Dans leur courrier les ministres demandaient que les établissements d'aménagement « prennent une part active » à la démarche issue du plan de relance de l'économie française et « adopte(nt) un positionnement volontariste en faveur du logement et de l'industrie du BTP ». Concrètement, il s'agissait de mobiliser la trésorerie dont disposaient les établissements pour pallier la chute des recettes de commercialisation. Une démarche similaire (réunion des directeurs et envoi d'une lettre commune) a été effectuée en février 2009 vis à vis des établissements publics fonciers. L'octroi à l'ANAH d'une dotation complémentaire de 200 M€ répond au même objectif.

Dans le cas des EPA et des EPF, cette politique n'a été possible que parce que les établissements avaient accumulé une trésorerie abondante qu'il était possible de mobiliser pour attendre des temps meilleurs. La poursuite d'un ralentissement économique diminuant le rythme des transactions, donc le montant des recettes provenant des cessions immobilières obligerait les établissements, ou du moins certains, à s'endetter.

### **3. Les documents stratégiques n'ont pas été modifiés**

Les difficultés rencontrées par certains organismes ont été relevées, analysées et traitées dans le cadre des procédures classiques concernant l'établissement et l'exécution des budgets ou EPRD<sup>19</sup>, c'est à dire dans le cadre budgétaire annuel. Lorsqu'il existait un contrat d'objectifs ou programme pluriannuel d'investissement, les écarts entre le projet de budget ou d'EPRD et la trajectoire décrite par ce document ont pu faire l'objet de débats, mais le document n'a pas fait l'objet d'une mise à jour expresse.

De même, la crise ne semble pas avoir incité les organismes à se doter d'une « cartographie des risques » ou à en accélérer l'élaboration.

Certains organismes, toutefois, ont pris des initiatives intéressantes :

- le directeur de l'EPAD-EPASA a élaboré un « tableau stratégique » récapitulant toutes les opérations d'aménagement projetées et les classant, à trois échéances temporelles – 1 an, 3 ans et 2016 – dans trois catégories : certaines, probables ou hypothétiques. Ce tableau, qui est présenté et

17 Direction générale de l'infrastructure, des transports et de la mer.

18 Direction générale de l'aménagement, du logement et de la nature.

19 Etat des prévisions de recettes et de dépenses.

mis à jour lors de chaque conseil d'administration, oblige à analyser les facteurs de risque pesant sur chaque opération et permet de connaître la situation financière de l'établissement dans chaque hypothèse<sup>20</sup> ;

- le directeur de l'EPASE a présenté lors du conseil d'administration de décembre 2009 un plan pluriannuel d'investissement (PPI) comportant une analyse réalisée selon une méthodologie différente mais répondant au même souci. A partir d'une situation nominale sont examinés pour chacune des grandes opérations les « risques sur recettes commerciales », ce qui permet de dresser des « scénarios dégradés » ;
- ADP et la SANEF ont analysé les conséquences de la crise sans se doter d'instruments spécifiques mais ont considéré qu'il appartenait aux structures qu'ils avaient mises en place de prendre en charge l'analyse des difficultés rencontrées. Ainsi, ADP a constitué au sein de son conseil d'administration un comité d'audit présidé par un administrateur indépendant, s'est doté d'un directeur des risques et a désigné pour chaque risque identifié comme important un « propriétaire » de ce risque. La SANEF s'est également dotée d'un comité d'audit qui a établi une « cartographie des risques » de type classique, mais celle-ci concerne surtout les risques de nature technique ou juridique et ne donne pas de place particulière aux dépendances de nature économique qui relèvent avant tout des stratégies financières classiques.

Il convient de noter que les documents qui ont été imaginés par l'EPAD et l'EPASE, documents qui répondent selon des voies différentes au souci de se préparer au futur, ont été élaborés à l'initiative de chacun des deux directeurs concernés et non à celle de la tutelle.

Le constat général fait par la mission montre que, en dehors de quelques cas, quasiment tout le monde a fait sienne l'hypothèse selon laquelle la crise est un phénomène transitoire, passager, et que lorsqu'elle sera achevée il sera possible de retrouver le fonctionnement antérieur. Tous considèrent que la stratégie des organismes n'est pas affectée, n'a pas besoin d'être adaptée à des modifications de nature structurelle mettant en jeu le positionnement et les missions de chaque établissement.

L'ADEME constitue un cas un peu particulier car l'établissement et sa tutelle sont conscients que la forte hausse récente des autorisations d'engagement (AE) rendra nécessaire à relativement brève échéance une augmentation similaire des crédits de paiement (CP). Ils craignent que cette augmentation soit requise au moment où il est probable que la contrainte budgétaire se resserrera, et qu'il en résulte une crise de trésorerie analogue à celle que l'organisme a connue plusieurs fois dans le passé.

#### **4. La crise n'a pas provoqué de conflits entre les organismes et leurs tutelles.**

Le mode de gestion de la crise semble avoir fait l'objet d'un consensus au sein du ministère. La mission, en effet, n'a pas recueilli de doléances ou de regrets, de la part tant des administrations centrales que des organismes eux-mêmes. Ce consensus porte à la fois sur l'analyse de la crise, sur la façon dont elle a été traitée et sur le mode de pilotage des établissements. Plus exactement, les observations ou critiques faites parfois à propos des procédures existantes valent indépendamment de la crise et ne sont pas liées à elles.

Ce consensus inclut, au delà des agents du ministère et des établissements, les différents membres de leurs organes délibérants. La mission, en effet, n'a pas eu connaissance de

---

20 Le directeur de l'EPAD-EPASA a présenté l'élaboration de ce tableau comme faisant partie de la mise en oeuvre des recommandations du rapport conjoint « le pilotage et la tutelle des établissements publics d'aménagement » du CGEDD, de l'IGA et de CGFI de novembre 2007, dont il a indiqué faire siennes les conclusions.

débats ou de contestations intervenus au sein des conseils d'administration des organismes, portant sur la façon dont le ministère et ses « démembrements » abordaient la crise et ses conséquences. Cela, bien sûr, ne signifie pas pour autant qu'une unanimité s'est faite à chaque fois sur les mesures à adopter.

Ce constat n'est sans doute à nuancer que dans un nombre réduit de cas, celui des sociétés concessionnaires d'autoroutes par exemple, pour lesquelles des discussions menées parallèlement sur plusieurs sujets importants (augmentation de la redevance domaniale, mise en œuvre d'un programme « d'engagements verts » dans le cadre du plan de relance) n'ont fini par se dénouer qu'après un certain nombre de phases délicates.

### **III - Plusieurs sujets nécessitent une certaine vigilance**

Même si les observations faites dans le cadre de la présente mission n'ont pas consisté en un examen approfondi des diverses situations et n'ont porté que sur un nombre limité d'organismes, les constats qu'elles ont permis de dresser mettent en évidence un certain nombre de faiblesses potentielles, susceptibles de fragiliser à l'avenir l'action de l'Etat et des organismes qui mettent en œuvre sa politique. Aussi est-il utile d'inventorier plusieurs domaines qui appelleraient une vigilance accrue.

1/ Il est tout d'abord frappant de constater que les différents responsables raisonnent à très court terme. De toute évidence les préoccupations portent essentiellement sur l'exécution du budget en cours et sur le bouclage du suivant, et les contrats pluriannuels sont perçus davantage comme des instruments permettant de résoudre les problèmes déjà rencontrés, que comme des moyens d'éclairer l'avenir et d'anticiper les difficultés futures. A l'heure où la prospective est perçue par tous comme une nécessité de l'action publique, cette difficulté à s'intéresser aux échéances dépassant le strict court terme est frappante et paradoxale.

La recommandation qu'appelle cette observation n'est pas nécessairement que le ministère devrait se doter lui-même, par exemple à partir de l'actuelle cellule de prospective du CGDD<sup>21</sup>, d'une structure puissante capable de réaliser elle-même des études prospectives permettant d'éclairer l'action de tous les organismes du ministère ; elle signifie plutôt que *chaque organisme devrait être fortement incité, s'il ne le fait pas de lui-même, à engager une réflexion sur les évolutions possibles du contexte de son intervention et sur les stratégies envisageables*. Ce travail ne viserait pas à affirmer la stratégie officielle de l'organisme, mais à identifier les défis susceptibles d'être rencontrés et les moyens d'y faire face au cas par cas.

2/ On peut également s'étonner que, à l'exception de quelques cas mentionnés précédemment, la plupart des organismes ne disposent pas d'une véritable « cartographie des risques », ou n'y accordent guère d'intérêt. Dans les rares cas où un document existe, il se limite aux seuls risques opérationnels. La mission avait pourtant cru qu'un tel travail avait été demandé, au moins à tous les établissements publics.

La survenance de la crise montre pourtant qu'un tel document serait pertinent car il permet d'identifier *a priori* les dépendances conditionnant l'activité des organismes et leurs éléments de fragilité vis à vis notamment d'évènements externes, indépendants de leur volonté. Un tel outil aurait été utile dans les circonstances actuelles et aurait favorisé des analyses et des réactions plus rapides.

*Il est donc souhaitable que les organismes soient incités par leurs tutelles à se doter d'une réelle cartographie des risques.*

3/ S'agissant d'un événement aussi exceptionnel que la crise récente, dont les conséquences potentielles sont aussi importantes et dont l'impact sur l'ensemble de l'activité nationale est aussi fort, on aurait pu s'attendre à ce qu'une réflexion transversale ait été menée, ou ait été demandée par les tutelles aux différents organismes, afin d'anticiper les difficultés qui surviendraient et de préparer les mesures permettant de les aider à y faire face. Ce travail n'a pas été réalisé et c'est « sur le tas » que chaque organisme s'est adapté, chacun en fonction des défis auxquels il faisait face.

---

21 Commissariat général au développement durable.

La grande hétérogénéité des situations rencontrées par les différents organismes, telle qu'elle est apparue dans la première partie du présent rapport, montre qu'il aurait été illusoire et inefficace, voire contre-productif, de prétendre agir de manière centralisée et homogène. Mais il paraît souhaitable qu'à l'avenir, en cas de survenance d'un événement de grande ampleur, chaque tutelle demande à chacun des organismes dont il a la charge d'en évaluer l'impact à court et moyen terme ainsi que les éventuelles modifications de positionnement stratégique qui lui paraissent indispensables ou souhaitables.

En fait un tel travail serait encore utile dans le cas de la crise analysée dans le cadre du présent rapport. Celle-ci, en effet, n'est pas encore terminée et ses conséquences continueront à se manifester pendant un certain temps, voire apparaîtront dans un futur proche. La mission, qui n'a pu étudier qu'un nombre limité d'organismes et n'a donc pas pu identifier les difficultés rencontrées par les autres, *recommande que les différentes tutelles demandent à tous les organismes un bilan des effets passés de la crise et une analyse des effets à prévoir pour les prochains mois.*

4/ Les différentes mesures d'ajustement qui ont été prises par les organismes supposent en fait à la fois que la crise sera de relativement courte durée et que ses effets seront transitoires. Il est généralement fait – implicitement - l'hypothèse qu'une fois sortis de la crise les organismes retrouveront une activité similaire à celle qu'ils connaissaient avant.

Cette façon de voir néglige plusieurs phénomènes :

- la durée de la crise est très incertaine. Il n'appartient bien sûr pas à la mission de se prononcer sur ce point, mais force lui est de constater que certains économistes et certaines autorités n'excluent pas qu'elle dure plusieurs mois encore et que la reprise soit molle. Il est en outre possible que certains effets de la crise ne se soient pas encore manifesté et surviennent dans les prochains mois seulement<sup>22</sup> ;
- un certain nombre d'évolutions seront durables, et constituent autant de « ruptures ». Ainsi, par exemple, les prévisions de trafic routier sont durablement dégradées de manière significative, l'élasticité de la consommation électrique par rapport au PIB a changé de niveau<sup>23</sup>, les conditions de financement des grands projets d'infrastructure seront sensiblement modifiées sur certains points<sup>24</sup>, etc. Tous ces changements structurels sont susceptibles de modifier de manière plus ou moins fondamentale l'activité des organismes ;
- pour faire face à la crise les pouvoirs publics ont été contraints de prendre des mesures qui ont grandement déséquilibré les comptes publics. Le rétablissement de la situation budgétaire impliquera très vraisemblablement des restrictions. Cette hypothèse, à l'évidence, n'entre pas aujourd'hui dans les anticipations de la plupart des organismes.

La situation actuelle repose sur une vision relativement optimiste du futur immédiat. Elle est donc relativement fragile. Il serait prudent de *demander aux organismes d'étudier plusieurs scénarios d'évolution à court et moyen terme, parmi lesquels figureraient une hypothèse de prolongation de la crise et une autre fondée sur un contexte budgétaire restrictif.* Bien évidemment, pour éviter toute interprétation inexacte et abusive, ces deux scénarios ne seraient pas présentés comme des scénarios de référence mais comme des hypothèses parmi d'autres.

5/ La crise n'a pas été utilisée comme l'occasion de réaliser des changements jugés

22 Les dispositifs d'indemnisation du chômage les plus avantageux étant transitoires, on peut en particulier craindre les conséquences du basculement des populations concernées de ces dispositifs à d'autres, moins avantageux.

23 Elle est passée de 1 à 0,3.

24 Voir le récent rapport : « les conséquences de la crise économique sur le financement de projets : quelles évolutions durables ? », CGEDD, décembre 2009.

souhaitables ou inéluctables. On aurait au contraire pu penser que, parce que, de manière générale, elle remettait en question certaines situations jugées jusqu'alors allant de soi, parce qu'elle obligeait à renouveler les analyses et à réaliser des efforts d'adaptation, les responsables auraient pu en tirer argument pour remettre en cause certains conformismes, pour ouvrir de nouveaux chantiers, pour revoir certains positionnements stratégiques. Tel n'a pas été le cas puisque l'on a surtout recherché les moyens de continuer l'activité menée jusqu'alors.

Cette constatation signifie que *certaines évolutions importantes, de nature structurelle, demeurent à effectuer*. Il serait ainsi utile de s'assurer, par exemple, que les organismes sont tous préparés à appliquer les réglementations européennes concernant l'affectation des subventions publiques ou l'ouverture à la concurrence.

6/ De manière générale le groupe a constaté que l'exercice de la tutelle demeurait assez largement informel, même si des efforts ont été entrepris pour formaliser davantage les procédures et les instruments de *reporting*. De même les relations entre les organismes et leurs tutelles sont en règle générale extrêmement personnalisées. Les modes de relation sont définis librement par chaque couple service central / organisme et l'efficacité globale du dispositif dépend moins de la qualité des processus que de la confiance existant entre deux interlocuteurs, confiance nécessairement remise en cause lorsque l'un d'eux change d'affectation.

Or une gouvernance moderne et efficace implique que les administrations centrales soient en mesure tout à la fois de respecter les compétences dévolues aux organismes et de contrôler l'exécution des orientations données ; cela suppose des moyens objectifs de mesurer l'activité, la mise en place de processus clairs et transparents de pilotage et l'existence de rencontres régulières permettant des échanges confiants d'opinion. En outre, l'importance croissante du rôle joué par les établissements publics de l'Etat et ses partenaires sous contrat dans la mise en œuvre des politiques publiques implique une adaptation attentive des moyens consacrés à leur supervision.

*Le groupe incite les directions centrales et les organismes à poursuivre et amplifier les efforts qu'ils ont engagés pour améliorer encore les modalités de reporting et l'exercice de la tutelle.*

Enfin, malgré des évolutions en cours dans certains cas, force est de constater que subsistent des confusions entre les fonctions de régulation, les fonctions de gestion du contrat et celle d'actionnaire chargé de défendre l'intérêt patrimonial de l'entreprise, ce qui ne correspond guère à un mode de gouvernance exemplaire, notamment dans des contextes de crise.

## **Conclusion**

Le constat général issu du présent travail est apparemment relativement réconfortant : loin d'avoir eu un impact sur l'ensemble des organismes dépendant du ministère, la crise n'a, pour l'essentiel, perturbé que certains de ceux exerçant leur activité dans le domaine du transport, les autres souffrant peu du contexte ; les mécanismes traditionnels de la tutelle ont apparemment permis, de l'avis de toutes les personnes rencontrées, de faire face aux difficultés et n'ont pas donné lieu à des conflits.

Ce constat, dont il faut se féliciter, peut surprendre car il tranche avec ce qui a été observé, de manière générale, en France : en effet, la crise a profondément affecté l'activité économique du pays et a obligé les pouvoirs publics à prendre des mesures importantes.

Le secteur public serait-il donc à l'abri des vicissitudes du contexte économique, protégé, en raison de son activité, de son mode de fonctionnement ou de la structure de son financement, des perturbations constatées partout ailleurs ? Ce constat pourrait le laisser croire.

Il est souhaitable de tempérer un tel optimisme car des éléments de fragilité existent. Certains établissements n'ont pu faire face aux difficultés récentes que parce qu'ils disposaient de réserves financières qui sont désormais taries ou le seront bientôt ; de manière générale, les mesures correctrices, quand elles ont été prises, ont été conçues pour contrebalancer des perturbations de courte durée ; les organismes qui dépendent pour l'essentiel de leur activité de ressources budgétaires ne sont pas préparés à des mesures restrictives alors qu'on peut craindre que celles-ci soient nécessaires à relativement brève échéance pour rétablir l'équilibre des finances publiques. Enfin, l'Etat a beaucoup sollicité un grand nombre de ces organismes pour contribuer aux mesures destinées à amortir les effets de la crise dans le pays, et le poids de ces efforts peut se ressentir par la suite.

Pour se préparer à ces échéances il paraît souhaitable que les organismes et leurs tutelles améliorent de concert les instruments de prévision et d'analyse de l'activité, comme les processus régissant leur mode de relations.

## **ANNEXE 1**

### **Organismes examinés**

#### 1. Domaine d'activité et statut

	<b>EP</b>	<b>SA à capitaux partiellement publics</b>	<b>SA sans capitaux publics avec commissaire du gouvernement.</b>
Transports	RFF ** GPM de Rouen ***	ADP	SANEF
Aménagement	ANAH * CSTB ** EPAD/EPASA ** EPASE ** EPFL/EPF npdc **		
Environnement	ADEME ** agence de l'eau LB *		
Sciences, énergie	IGN *	RTE	

\* établissement public administratif

\*\* établissement public industriel et commercial

\*\*\* établissement public *sui generis*

ADEME = agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie

ADP = aéroports de Paris

ANAH = agence nationale pour l'amélioration de l'habitat

CSTB = centre scientifique et technique du bâtiment

EPAD = établissement public d'aménagement de la Défense

EPASA = établissement public d'aménagement de Seine-Arche

EPASE = établissement public d'aménagement de Saint-Etienne

EPFL = établissement public foncier de Lorraine

EPF npdc = établissement public foncier du Nord-Pas-de-Calais

GPM de Rouen = grand port maritime de Rouen

IGN = institut géographique national

RFF = réseau ferré de France

RTE – réseau de transport d'électricité

SANEF = société des autoroutes du nord et de l'est de la France

## 2. Principales caractéristiques

Sauf mention contraire, les données correspondent à l'année 2008

Organismes	Effectifs	Chiffre d'affaires (en M€)	Répartition des recettes (en M€)	Observations
ADEME	833	339	dotation budgétaire ~100 %	CA en très forte augmentation d'une année sur l'autre : 638M€ en 2009
ADP	11790	2527	marché ~100 %	
Agence eau L-B	321	344	redevances ~100 %	
ANAH	132	environ 500 M€	subvention budgétaire pour l'essentiel	+ dotation suppl. exceptionnelle de 200 M€ en 2009
CSTB	826	85	subv. recherche 18 autres fin. Etat 10 à 15	
EPAD-EPASA	EPAD = 35 EPASA = 38	EPAD = 113 EPASA = 54	ventes des droits fonciers pour l'essentiel	
EPASE	36	NS	NS	L'établissement ayant été créé en 2007, son CA 2008 n'est pas significatif. A terme, financement par les cessions immobilières et une subvention publique
EPFL	80	90	TSE 12 subv. et particip. 34 cessions 33	
EPF npdc	49	52	TSE 32 subv. et particip. 8 cessions 11	
IGN	1678	143	recettes propres ~57%	
Port de Rouen	554	65 + 9 remboursement dragages	droits de port 34 prod. du domaine 14	<i>Dividendes versés à l'Etat : 3</i> <i>Investissements :</i> participation Etat 0,3 divers ( FEDER, coll. loc...) 7,9
RFF	939	3098 + 717 subv. d'exploitation	redevances d'infrastructure 2 676	<b><i>Reprise subvention investissement</i></b> + 256 au compte de résultat  <b><i>Versement</i></b> rémunération gestion déléguée à SNCF 2 950  <b><i>Investissements</i></b> 3 Mds €, avec 2,4 Mds€ subvention Etat, 1,3 M€ cofinancements collectivités locales
RTE	8908	4221	recettes propres ~100%	
Groupe SANEF	3413	1390	péages très majoritaires	

## **ANNEXE 2** **Personnes rencontrées**

### 1/ Responsables de synthèse

Corinne Etaix	chef du service du pilotage et de l'évolution des services (SPES) au secrétariat général du MEEDDM
Anne Weill Daniele Cuq-Granger	chef de la mission du pilotage des tutelles au SG/SPES conseillère stratégique auprès du chef de service

### 2/ Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie - ADEME

Paul-Marie Grangeon	directeur de l'inspection générale de l'ADEME
Matthieu Orphelin	directeur de cabinet du président de l'ADEME
Michèle Papalardo	commissaire générale au développement durable (CGDD)
Pascal Dupuis	chef du service du climat et de l'efficacité énergétique à la DGEC <sup>25</sup>
Alain Griot	sous-directeur de l'innovation à la direction de la recherche et de l'innovation du CGDD
Hélène Le Du	membre de la DGEC
Etienne Crépon	administrateur représentant l'Etat

### 3/ Aéroports de Paris - ADP

Pierre Graff	président directeur général d'ADP
Paul Schwach	directeur du transport aérien (DTA) à la DGAC <sup>26</sup>
Yves Tatibouet	sous-directeur des aéroports à la DGAC/DTA
Dominique Bureau	administrateur représentant l'Etat
Gilbert Venet	chef de la mission de contrôle économique et financier

### 4/ Agence de l'eau Loire - Bretagne

Noël Mathieu	directeur général
Nicolas Forray	DREAL <sup>27</sup> de la région Centre
Jean-Philippe Deneuvy	sous-directeur à la DGALN <sup>28</sup>
Maud Bailly-Turchi	contrôle général économique et financier

### 5/ Agence nationale pour l'amélioration de l'habitat - ANAH

Sabine Baïetto-Beysson	directrice générale de l'ANAH
Jean-Luc Hickel	directeur administratif et financier de l'ANAH
Etienne Crépon	directeur de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages, DGALN
Isabelle Dadou	sous-directrice des politiques de l'habitat, DGALN

25 Direction générale de l'énergie et du climat.

26 Direction générale de l'aviation civile.

27 Directeur régional de l'environnement, de l'aménagement et du logement.

28 Direction générale de l'aménagement, du logement et de la nature.

## 6/ Centre scientifique et technique du bâtiment - CSTB

Bertrand Delcambre	président du conseil d'administration du CSTB
Carole Le Gall	directrice générale du CSTB
Pierre-Philippe Zémour	secrétaire général du CSTB
Régine Bréhier	directrice de la recherche et de l'innovation (DRI) au CGDD <sup>29</sup>
Nadia Bellil	chef du bureau de la programmation et de la tutelle à la DRI
Caroline Montalcino	contrôleur général économique et financier

## 7/ Etablissement public d'aménagement de la Défense – EPAD – établissement public d'aménagement de Seine-Arche - EPASA

Philippe Chaix	directeur général
Daniel Boulnois	adjoint du DGALN
Etienne Crépon	directeur de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages, DGALN
Laurence Constans	adjointe au sous-directeur de l'aménagement durable, DGALN
Jean-Paul Ourliac	administrateur d'Etat
Jacques Bachelin	contrôleur général économique et financier

## 8/ Etablissement public d'aménagement de Saint-Etienne - EPASE

Nicolas Ferrand	directeur général de l'EPASE
Etienne Crépon	directeur de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages, DGALN
Laurence Constans	adjointe au sous-directeur de l'aménagement durable, DGALN

## 9/ Etablissement public foncier de Lorraine - EPFL

Jean-Claude Théobald	président du conseil d'administration de l'EPFL
Pascal Gauthier	directeur général de l'EPFL
Jean-Christophe Courtin	directeur général adjoint de l'EPFL
Etienne Crépon	directeur de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages, DGALN
Chantal Castenot	secrétaire générale pour les affaires régionales à la préfecture de région
Fabrice Leoni	pôle affaires financières à la préfecture de région
Philippe Goedert	chargé de mission infrastructures à la préfecture de région
Anne-Emmanuelle Ouvrard	directrice adjointe de la DREAL de Lorraine
Bernard Mazin	chef de la mission de contrôle économique et financier
Thierry Pillet	contrôle général économique et financier

## 10/ Etablissement public foncier du Nord-Pas-de-Calais - EPF npdc

Jean-François Caron	président du conseil d'administration de l'EPF npdc
Marc Kaszynski	directeur de l'EPF npdc
Frédérique Briquet	adjointe au directeur, chef du service technique de l'EPF npdc
Colette Flamant	secrétaire générale de l'EPF npdc
Etienne Crépon	directeur de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages, DGALN
Pierre Stussi	secrétaire général de la préfecture de la région Nord-Pas-de-Calais
Chantal Adjriou	chef de service à la DREAL

29 Commissariat général au développement durable.

Vincent Pradeau	membre de la DREAL
Bernard Mazin	chef de mission de contrôle au CGEFi
Thierry Pillet	contrôle général économique et financier

#### 11/ Institut géographique national - IGN

Maryvonne de Saint-Pulgent	présidente du conseil d'administration de l'IGN
Patrice Parisé	directeur général de l'IGN
Régine Bréhier	directrice de la recherche et de l'innovation (DRI) au CGDD
Franck Jung	sous directeur de l'animation scientifique et technique à la DRI
Nadia Bellil	chef du bureau de la programmation et de la tutelle à la DRI
Michel Barbier	administrateur d'Etat
Maud Bailly-Turchi	contrôle général économique et financier

#### 12/ Grand port maritime de Rouen

Philippe Deiss	directeur général du grand port maritime de Rouen
Jacques Pouliquen	directeur financier du grand port maritime de Rouen
Thierry Delamare	chargé de mission à la direction générale du port de Rouen
Mathieu Chabanel	sous-directeur des ports et du transport fluvial à la DGITM <sup>30</sup>
Gérard Patey	commissaire du gouvernement adjoint
Gilbert Venet	chef de la mission de contrôle économique et financier
Iris Rabenja	mission de contrôle économique et financier

#### 13/ Réseau ferré de France - RFF

Hubert du Mesnil	président de RFF
Patrick Persuy	directeur général adjoint finances et achats
Franck Agogué	sous-directeur à la DGITM
Michel Massoni	administrateur d'Etat
André Barilari	chef de la mission de contrôle économique et financier
Michel Legendre	contrôleur général économique et financier

#### 14/ Réseau de transport d'électricité - RTE

Dominique Maillard	directeur général de RTE
Philippe Dupuis	directeur général adjoint de RTE, en charge de la direction finances
Christian Stoffaes	conseiller du directeur général de RTE
Pierre Fontaine	sous-directeur au MEEDDM, membre du conseil de surveillance de RTE
Bruno Rossi	chef de la mission de contrôle économique et financier

#### 15/ Société des autoroutes du nord et de l'est de la France - SANEF

François Gauthey	directeur général de la SANEF
Odile George-Picot	directrice du pôle concession de la SANEF
Yves Schenfeigel	sous-directeur de la gestion du réseau autoroutier concédé à la DGITM, commissaire du gouvernement adjoint

30 Direction générale des infrastructures, du transport et de la mer.